

Zavod za varnostne strategije

**REVIDIRANJE SMOTRNOSTI
KOT OBLIKA NADZORA
OBVEŠČEVALNO-VARNOSTNE
DEJAVNOSTI**

ZNANSTVENA MONOGRAFIJA

Mojca Ferjančič Podbregar

Ljubljana, 2016

Avtorica:

Mojca Ferjančič Podbregar

Recenzija:

Izr. prof. dr. Branko Lobnikar

Red. prof. dr. Iztok Podbregar

Lektoriranje:

Pavlina Cimerman

Založnik:

Zavod za varnostne strategije, Ulica bratov Babnik 10, 1000 Ljubljana

Leto izida:

2016

Natis:

1. izdaja

Naklada:

50 izvodov (zgoščenka/CD-ROM)

CIP - Kataložni zapis o publikaciji

Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

351.746.1:005.584

FERJANČIČ Podbregar, Mojca

Revidiranje smotrnosti kot oblika nadzora obveščevalno-varnostne dejavnosti
[Elektronski vir] : znanstvena monografija / Mojca Ferjančič Podbregar. - 1. izd. -
Ljubljana : Zavod za varnostne strategije pri Univerzi Maribor, 2016

ISBN 978-961-93528-3-0

285237504

KAZALO VSEBINE

1	UVOD.....	1
2	METODOLOŠKO-HIPOTETIČNI OKVIR	10
	2.1 OPREDELITEV PREDMETA IN CILJI PROUČEVANJA	10
	2.2 HIPOTEZE	11
	2.3 UPORABLJENE METODE	13
3	OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV	15
	3.1 REVIDIRANJE.....	15
	3.2 NOTRANJA REVIZIJA	21
	3.3 REVIZIJA SMOTRNOSTI.....	23
	3.4 NADZOR (NADZORSTVO)	25
	3.5 OBVEŠČEVALNO-VARNOSTNA DEJAVNOST.....	29
	3.6 TAJNOST IN TAJNI PODATKI.....	35
4	NADZOR NAD OBVEŠČEVALNO-VARNOSTNO DEJAVNOSTJO V NEKATERIH DRŽAVAH EVROPSKE UNIJE	41
	4.1 PRIPOROČILA PARLAMENTARNE SKUPŠČINE SVETA EVROPE.....	41
	4.2 NADZOR NAD OBVEŠČEVALNO-VARNOSTNO DEJAVNOSTJO V NEKATERIH DRŽAVAH EVROPSKE UNIJE.....	49
	4.2.1 Nadzor nad obveščevalno-varnostno dejavnostjo v Zvezni republiki Nemčiji	49
	4.2.2 Nadzor nad obveščevalno-varnostno dejavnostjo v Veliki Britaniji	56
	4.2.3 Nadzor nad obveščevalno-varnostno dejavnostjo v Republiki Franciji	61
5	NADZOR NAD OBVEŠČEVALNO-VARNOSTNO DEJAVNOSTJO V REPUBLIKI SLOVENIJI.....	63
	5.1 USTAVNOPRAVNI POLOŽAJ VLADE	64
	5.2 VLADNI NADZOR NAD OBVEŠČEVALNO-VARNOSTNO DEJAVNOSTJO	72
	5.3 PARLAMENTARNI NADZOR	74
	5.4 SODNI NADZOR.....	83
	5.5 INFORMACIJSKI POOBLAŠČENEC	89
	5.6 NOTRANJI NADZOR.....	91
6	ETIKA V NADZORSTVENI DEJAVNOSTI.....	98
	6.1 POKLICNOETIČNE NORME PRI REVIZORJIH	110
	6.2 VPLIV ETIKE IN DOKTRINE NA NADZOR NAD OBVEŠČEVALNO-VARNOSTNO DEJAVNOSTJO	114
7	REVIDIRANJE OBVEŠČEVALNO-VARNOSTNE DEJAVNOSTI	124
	7.1 NADZIRANJE PORABE PRORAČUNSKIH SREDSTEV	124
	7.2 NAMEN REVIDIRANJA OBVEŠČEVALNO-VARNOSTNE DEJAVNOSTI	126
	7.3 ZUNANJE REVIDIRANJE.....	128
	7.4 NOTRANJE REVIDIRANJE	131
	7.5 OMEJITVE KOT POMEMBEN VIDIK REVIDIRANJA OBVEŠČEVALNO- VARNOSTNE DEJAVNOSTI.....	135
	7.6 PRIMERJAVA REVIZIJE PRAVILNOSTI IN REVIZIJE SMOTRNOSTI	138

7.7	REVIZIJA SMOTRNOSTI KOT POSEBNA OBLIKA REVIZIJE.....	140
8	PROCES IN VSEBINA TAJNEGA SODELOVANJA PRI OBVEŠČEVALNO-VARNOSTNI DEJAVNOSTI.....	156
8.1	PRIDOBIVANJE TAJNIH SODELAVCEV.....	156
8.2	OBLIKE OPERATIVNEGA DELA.....	164
8.3	POSEBNOSTI VODENJA OPERATIVNIH IZVOROV.....	169
8.4	PRENEHANJE TAJNEGA SODELOVANJA.....	171
8.5	TEMELJNI OPERATIVNI DOKUMENTI.....	173
8.6	DEJAVNIKI, KI VPLIVAJO NA IZVEDBO REVIZIJE SMOTRNOSTI TAJNEGA SODELOVANJA.....	177
9	MODEL ZA REVIDIRANJE SMOTRNOSTI DELOVANJA OBVEŠČEVALNO-VARNOSTNE DEJAVNOSTI.....	185
9.1	NAČRTOVANJE REVIZIJE SMOTRNOSTI IN DOLOČANJE CILJEV.....	185
9.2	OBLIKOVANJE SKUPINE ZA IZVEDBO REVIZIJE SMOTRNOSTI.....	193
9.3	IZVEDBA REVIZIJE SMOTRNOSTI.....	196
9.4	POROČANJE O IZSLEDKIH REVIZIJE IN POREVIZIJSKI POSTOPEK.....	204
9.5	SHRANJEVANJE REVIZIJSKE DOKUMENTACIJE.....	214
9.6	UČINKI REVIZIJE SMOTRNOSTI NA NADALJNJE DELOVANJE OBVEŠČEVALNO-VARNOSTNE DEJAVNOSTI.....	216
10	IZKUŠNJE EKSPERTOV OBVEŠČEVALNO-VARNOSTNE DEJAVNOSTI Z REVIDIRANJEM IN REVIZORJI.....	221
11	POTRDITEV HIPOTEZ.....	232
12	ZAKLJUČEK.....	242
	LITERATURA IN VIRI.....	249

RECENZIJA

Znanstvena monografija kaže izvornost v oblikovanju dejavnikov za revidiranje smotrnosti obveščevalno varnostne dejavnosti z opredelitvijo omejitev, ki so nujne za njeno uspešno ter zakonito izvedbo. Tako zasnovane in predlagane dejavnike bo moč uporabiti kot rešitev za učinkovitejše in uspešnejše izvajanje revizij smotrnosti na obveščevalno-varnostnem področju, kot pomembni obliki nadzora te dejavnosti.

Aplikativna vrednost znanstvene monografije se kaže z možnostjo dopolnitve zakonodaje s področja nadzora nad delom varnostnih in obveščevalnih služb skladno z obvezno uvedbo revizije smotrnosti poslovanja teh služb kot ene od podlag za uspešno nadzorovanje obveščevalno-varnostne dejavnosti v Sloveniji.

Znanstvena monografija izhaja iz zelo pomembne predpostavke oziroma dejstva, da v Sloveniji nimamo revizijske prakse na področju revidiranja smotrnosti obveščevalno-varnostne dejavnosti, oziroma obstaja le posredno prek samo enega javnosti znanega revidiranja poslovanja in naročil zaupne narave za omejeno časovno obdobje pri subjektih obveščevalno-varnostne dejavnosti.

Obseg nadzora obveščevalno-varnostne dejavnosti je pogosto omejen, omejitve pa se lahko nanašajo na vrsto dejavnosti ali na vsebinsko področje (operativne metode, tajna dejavnost).

Raziskava pri izvajalcih obveščevalno-varnostne dejavnosti zaradi narave njihovega dela ni bila mogoča. Zato je sprejemljivo, da je avtorica organizacijske ali procesne dejavnike tajnega sodelovanja, pomembne za revizijo smotrnosti, določila s pomočjo ekspertov obveščevalno-varnostne dejavnosti.

Obveščevalno-varnostna dejavnost je proces dejavnosti od zajemanja, zbiranja podatkov, njihovega vrednotenja in analiziranja ter distribucije informacij do uporabnikov raznolikih obveščevalnih informacij, ki jih potrebujejo pri odločanju.

Nujnost te dejavnosti v sodobnem svetu je imperativ časa. Že res, da so mnenja o tem različna, vendar se večina tistih, ki so bili v vlogi uporabnika obveščevalno varnostnih informacij strinja, da jih potrebujejo. Zato je vsako raziskovanje obveščevalno varnostne dejavnosti oziroma njenega nadzora zelo pomembno ne samo za razvoj te dejavnosti temveč razvoj celotne družbe.

Izr. prof. dr. Branko Lobnikar

RECENZIJA

Nadzor nad delom obveščevalno varnostnih služb mora biti celovit, uravnotežen in razvejan, tj. izvrševan z vidika različnih znanstvenih disciplin.

Vprašanje nadzora nad delom izvajalcev obveščevalno-varnostne dejavnosti je v neposredni zvezi z zaupanjem javnosti v njihovo delo. Delovanje služb, ki izvajajo obveščevalno-varnostno dejavnost, velikokrat zbuja dvome o zakonitosti in strokovnosti njihovega dela. Zaradi posebne narave dela obveščevalno-varnostnih služb se zdi, da njihovo poslovanje ni pregledno. Malo nadzora ali nič lahko pomeni prikrivanje slabosti in pomanjkljivosti v poslovanju teh služb in omogoča nezakonito in nesmotrno porabo javnih sredstev.

Demokratske države pripisujejo izjemen pomen nadzoru nad obveščevalno-varnostno dejavnostjo, ne le z vidika varovanja človekovih pravic in svoboščin, temveč tudi z vidika zakonitosti, strokovnosti ali smotrne porabe finančnih sredstev. Nadzorovanje zgolj z vidika zakonitosti je premalo, kar nakazuje, da zakonitost ni edini element, ki ga morajo te službe izpolnjevati pri svojem, v človekove pravice posegajočem delu. Nadzorstvo bi se torej moralo usmeriti tudi na druga področja delovanja.

Avtorica si je v znanstveni monografiji kot ekspert na področju revidiranja zastavila zelo smelo nalogo iz dveh vidikov. Najprej se je vsebinsko poglobila v nadzor specifičnega področja obveščevalno-varnostne dejavnosti, kar zunanjim opazovalcem te dejavnosti predstavlja problem zaradi dostopa do relevantnih podatkov. Hkrati pa to daje optimizem javnosti, da je tudi to zelo pomembno, specifično področje možno javno raziskovati. Drugi zelo pogumen vidik raziskovanja pa je, da se je tega že po svoji naravi zelo zahtevnega področja lotila preučevati z revizijo smotrnosti, tj. z vidika uspešnosti, ekonomičnosti ter gospodarnosti. Širši javnosti je vendarle potrebno povedati, da je to najzahtevnejša oblika revidiranja, ki jo zmorejo le zelo izkušeni revizorji. Tako tudi v tem pogledu znanstvena monografija predstavlja pomemben mejnik v nadzoru obveščevalno-varnostne dejavnosti.

Prof. dr. Iztok Podbregar

PREDGOVOR

Predmet znanstvene monografije je nadzor nad obveščevalno-varnostno dejavnostjo, kjer je poudarek na procesu izvajanja revizij smotrnosti kot oblike nadzora nad obveščevalno-varnostno dejavnostjo. Predmet analize je določanje dejavnikov obveščevalno-varnostnega procesa, ki so nujni za kakovostno izvedbo revizije smotrnosti. Predmet analize je tudi proučevanje nadzora nekaterih tujih obveščevalno-varnostnih služb in ugotavljanje relevantnosti določenih dejavnikov za revizijo smotrnosti.

Pomembno omejitev predstavlja specifičnost dejavnosti obveščevalno-varnostnega procesa in s tem težavno izvedbo revizije smotrnosti. Nedostopnost izvajalcev obveščevalne dejavnosti zaradi skrbi za zaščito svojih virov in podatkov predstavlja tudi pomembno omejitev. Vsekakor pa tudi ta vidik dodatno utemeljuje potrebo po znanstvenoraziskovalnem proučevanju na javno dostopen način.

Znanstvena monografija v celoti in po posameznih delih predstavlja odraz iskanja odgovorov na zastavljeno osnovno vprašanje, tj. uravnoteženost med učinkovitim izvajanjem obveščevalno-varnostne dejavnosti na eni strani ter med kakovostnim nadzorom te dejavnosti na drugi strani in seveda odraz revizije smotrnosti v tem odnosu.

Cilj je določiti dejavnike v procesu tajnega sodelovanja, ki vplivajo na izvedbo, ter so posebni in ključnega pomena za revidiranje smotrnosti obveščevalno-varnostne dejavnosti.

Znanstvena monografija ponuja nov in poseben pristop k proučevanju revidiranja obveščevalno-varnostne dejavnosti nasploh in še posebej revidiranja smotrnosti njenega delovanja ter nudi izboljšane možnosti izvajanja in nadzora te dejavnosti.

Znanstvena relevantnost predlagane teme se kaže v ugotovitvah raziskave, da je izvajanje revizij smotrnosti obveščevalno-varnostne dejavnosti nujen pogoj za kvaliteten nadzor obveščevalno-varnostne dejavnosti v demokratičnih družbah.

Mojca Ferjančič Podbregar

1 UVOD

Kaj je obveščevalno-varnostna dejavnost? Odgovor na to vprašanje ni lahek. David Kahn trdi, da še nobena od do sedaj sprejetih definicij obveščevalno-varnostne dejavnosti ni vzdržala v praksi.

V sodobni varnostni teoriji se pogosto navaja ameriški avtor Jeffrey T. Richelson, ki pravi, da se obveščevalno-varnostna dejavnost nanaša na informacije, ki jih vlada spoznava kot pomembne za svoje vojaške, zunanje in varnostne interese. Po njegovem so glavni elementi obveščevalno-varnostne dejavnosti: zbiranje podatkov, njihovo analiziranje, tajne akcije in protiobveščevalna dejavnost (Britovšek, 2008, str. 3).

Anžič in Purg razumeta obveščevalno-varnostno dejavnost v ožjem smislu kot dejavnost, ki naj bi le javno ali tajno zbirala in analizirala ter interpretirala podatke, ki so pomembni za državo. V širšem smislu pa naj bi k obveščevalno-varnostni dejavnosti spadale še tajne akcije in protiobveščevalna dejavnost.

Obveščevalno-varnostna dejavnost je v bistvu proces dejavnosti od zajemanja in zbiranja podatkov, njihovega vrednotenja in analiziranja ter distribucije informacij do uporabnikov raznolikih obveščevalnih informacij, ki so potrebne pri odločanju.

Mnenja o tem, ali je obveščevalno-varnostna dejavnost nujna, so zelo različna. Predvsem tisti, ki uporabljajo obveščevalno-varnostne informacije, se strinjajo, da jih pri svojem delu in odločanju potrebujejo. Neredko je prav obveščevalno-varnostna informacija ključna pri odločanju.

Tajnost je eden od bistvenih elementov obveščevalno-varnostne dejavnosti in po tem se tudi loči od drugih dejavnosti. Tajnost je z delovanjem demokratične oblasti načeloma nezdržljiva, saj mora biti delovanje oblasti pregledno in odgovorno. Preglednost pomeni vzpostavitev in delovanje institucij na način, ki omogoča podroben vpogled parlamentarnim in drugim nadzornim mehanizmom; preglednost pa razumemo tudi v smislu javnosti.

Obveščevalno-varnostno dejavnost je mogoče v najširšem smislu opredeliti kot skupek aktivnosti in postopkov sistematičnega zbiranja in analize informacij ter njihove pretvorbe v uporabno obliko, ki je pristojnim organom v pomoč pri oblikovanju in izvrševanju strategije uveljavljanja nacionalnih varnostnih interesov in pri obrambi pred grožnjami tem interesom. Subjekti obveščevalno-varnostne dejavnosti dajejo nosilec oblasti dolgoročne ocene in predvidevanja ter odgovore na niz vprašanj, ki so pomembna za strateško in praktično vodenje politike.

Hkrati pa je obstoj obveščevalno-varnostnih služb v sodobnih družbah povezan tudi z immanentno grožnjo tistim vrednotam, ki naj bi jih pomagale varovati, predvsem človekovim pravicam in temeljnim svoboščinam. Za obveščevalno-varnostne službe je namreč značilno, da razpolagajo z relativno širokimi pooblastili za neposredne posege v človekove pravice, zlasti v tiste, ki ščitijo sfero človekove zasebnosti, kar lahko ogrozi

tudi druge človekove pravice. Ta pooblastila obveščevalno-varnostne službe izvršujejo večinoma – skladno z naravo svojega dela – v tajnosti in daleč od oči javnosti, kar še poveča možnost zlorab pooblastil in njihove uporabe za cilje, katerim niso namenjena (Petrič, 2009, str. 5).

Sodobna družba je zelo občutljiva na posege v zasebnost in človekove pravice. Obveščevalno-varnostne službe zaradi narave svojega dela posegajo v človekove pravice¹, pomembno pa je vprašanje kršitev. Toda država, da bi zaščitila svoj obstoj in zagotovila varnost državljanov, ne more vedno in povsod delovati popolnoma javno in pregledno. Na eni strani nastopa kot jamstvo varnosti državljanov, na drugi strani pa, s poseganjem v njihove pravice, tudi kot vir njihovega ogrožanja. Očitno gre za protislovje, katerega rešitev je v iskanju ravnovesja med pravico države in s tem tudi obveščevalno-varnostnih služb ter pravicami državljanov.

Ključno izhodišče zagotavljanja tega ravnovesja predstavlja ustavno varstvo² človekovih pravic, kot je določeno v Evropski konvenciji o človekovih pravicah.

Obveščevalno-varnostne službe so eden ključnih elementov vsake države in zagotavljajo neodvisno analizo informacij, pomembnih za varnost države in družbe ter za zaščito njenih glavnih interesov. Čeprav so odvisne od izvršilne veje oblasti, ima parlament ključno vlogo pri nadziranju njihovih dejavnosti.

Vprašanje nadzora nad delom izvajalcev obveščevalno-varnostne dejavnosti je v neposredni zvezi z zaupanjem javnosti v njihovo delo. Delovanje služb, ki izvajajo obveščevalno-varnostno dejavnost, velikokrat zbuja dvome o zakonitosti in strokovnosti njihovega dela. Zaradi posebne narave dela obveščevalno-varnostnih služb se zdi, da njihovo poslovanje ni pregledno. Malo ali nič nadzora lahko pomeni prikrivanje slabosti in pomanjkljivosti v poslovanju teh služb in omogoča nezakonito in nesmotrno porabo javnih sredstev.

Obveščevalno-varnostne službe je treba nadzorovati tako z vidika zakonitosti, učinkovitosti, strokovnosti, porabe finančnih sredstev in glede pravilnosti izvajanja strateških usmeritev dela. Nadzor nad obveščevalno varnostnimi službami mora biti namenjen predvsem varovanju človekovih pravic in kontroli ustavnosti in zakonitosti izvrševanja njihovih pristojnosti, poleg tega pa tudi kontroli uspešnosti in učinkovitosti opravljanja obveščevalnih nalog, zagotavljanju, da se upoštevajo temeljne strateške

¹ Povzeto po Up 412/03-21 z dne 8.12. 2005.

² Temeljni okviri dopustnosti posega v pravice iz 35. in 37. člena slovenske ustave so določeni že z omenjenima členoma. V drugem odstavku 37. člena Ustave Republike Slovenije je določeno, da lahko samo zakon predpiše, da se na podlagi odločbe sodišča za določen čas ne upošteva varstvo tajnosti pisem in drugih občil in nedotakljivost človekove zasebnosti, če je to nujno za uvedbo ali potek kazenskega postopka ali za varnost države. V ustavi je torej med drugim posebej poudarjen pomen sodne odločbe in zakonski okvir za posege v pravico do zasebnosti in še posebej v varstvo tajnosti občil. V posameznem primeru mora prisluškovanje in zvočno snemanje v posameznih primerih slediti ustavnim in zakonskim zahtevam. To pomeni, da je poseg nedopusten, če ni skladen z ustavo. Posegi v pravice pa morajo biti sorazmerni, ustrezni in nujni.

usmeritve, ki so jih izdali nadrejeni organi, in da se zakonito in smotrno porabljajo finančna sredstva, ter kontroli drugih elementov, ki tvorijo podlago za oceno dela državnega organa (Petrič, 2009, str. 5).

Republika Slovenija je zato oblikovala različne oblike nadzora³ nad njimi, saj se tako povečuje raven njihove legitimnosti in raven varovanja človekovih pravic. Razvejan model nadzora nad obveščevalno-varnostno dejavnostjo izvajajo v okviru svojih ustavnih in zakonskih pristojnosti in obveznosti vse tri veje oblasti, v posameznih primerih pa tudi drugi subjekti, in sicer:

- Vlada Republike Slovenije kot celota in prek svojih različnih vladnih organov in inšpekcij;
- Parlament prek parlamentarne komisije za nadzor nad obveščevalno-varnostnimi službami;
- Ustavno sodišče;
- sodni nadzor prek Vrhovnega sodišča RS, ki izdaja na predlog predstojnika službe sodne odredbe za posege v človekove pravice v posamičnih primerih;
- Računsko sodišče, ki izvaja nadzor nad porabo proračunskih sredstev;
- Varuh človekovih pravic, ki na podlagi zahtev državljanov preverja zakonitost in potrebnost posegov v človekove pravice;
- Informacijska pooblaščenka, ki izvaja nadzor v zvezi z informacijskimi posegi v zasebnost;
- javnost, ki prek medijev izvaja določen nadzor;
- notranji nadzor v službah;
- drugi.

Aktivnost varnostnih in obveščevalnih služb, ki naj bo učinkovita, ne more biti na enak način razvidna in pregledna, kot so aktivnosti vlade in uprave na drugih področjih družbenega življenja. Poleg tega učinkovitost teh služb zahteva tudi uporabo ukrepov, ki bistveno posegajo v posameznikovo informacijsko in drugo zasebnost. Praviloma prizadeta oseba s temi ukrepi v času njihovega izvrševanja. Sodna kontrola ni celovita. Oboje povečuje možnost zlorab.

Široka pooblastila za poseganje v človekove pravice in obvladovanje informacij, ki jih je mogoče vsestransko izkoriščati, narekujejo vzpostavitev učinkovitega nadzora. Iz načela delitve oblasti v parlamentarni demokraciji izhaja pristojnost parlamenta oziroma

³ Nadzor nad delom varnostnih in obveščevalnih služb je bil prvič uzakonjen leta 1999 z uveljavitvijo Zakona o slovenski obveščevalno varnostni agenciji, v letu 2001 pa mu je sledil še Zakon o Policiji. Po zakonu morajo obveščevalne in varnostne službe omogočiti komisiji za nadzor stalen nadzor, ki se kaže s seznanitvijo komisije s programom dela in s poročili o delu ter v mesečnem poročanju o izvrševanju načrtovane dejavnosti. Komisija ima tudi pravico do vpogleda v dokumentacijo ter pravico do ogleda naprav in prostorov, ki se uporabljajo pri izvajanju posegov v človekove pravice in temeljne svoboščine. Povzeto po Žirovniku J.: Varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin pri opravljanju obveščevalno-varnostne dejavnosti, Zbornik posveta Varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin v postopkih represivnih organov, Ministrstvo za notranje zadeve RS, Ljubljana, 2002.

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 in zakonodaja.⁴

V praksi je treba uveljaviti spoznanja, da je učinkovit demokratični nadzor nad obveščevalno-varnostnimi službami imperativ časa, kajti tudi v praksi bosta potekala predhodni in naknadni nadzor in bosta razdeljena med posamezne veje oblasti (tudi med druge subjekte). Vsak mora namreč v okviru svojih ustavnih in zakonskih pooblastil ter pristojnosti opravljati svojo nadzorstveno funkcijo (Anžič, 2010, str. 138).

Parlamentarni ali politični nadzor nad delom obveščevalno-varnostnih služb, predvsem zaradi občutljivosti področja človekovih pravic, opravlja državni zbor prek komisije za nadzor varnostnih in obveščevalnih služb. Strokovni nadzor izvaja vlada s spremljanjem dejavnosti in rezultatov dela izvajalcev obveščevalno-varnostne dejavnosti, nadzor nad porabo proračunskih sredstev pa opravljata vlada oziroma ministrstvo za finance in računsko sodišče. Sodni nadzor je v pristojnosti pravosodnih organov.

Pomembna, čeprav ne institucionalizirana oblika zunanjega nadzora je prav gotovo nadzor javnosti, ki se odraža s pravico javnosti, da je seznanjena o delu obveščevalno-varnostnih služb prek sredstev obveščanja.⁵ Funkcijo nadzora javnosti je treba opazovati tudi s stališča ustavno zagotovljenih temeljnih pravic in svoboščin, predvsem iz pravice svobode izražanja, na podlagi katere ima vsakdo pravico dobiti informacijo javnega značaja, za katero ima v zakonu utemeljen pravni interes. Ta pravica omogoča vpogled v delovanje državnih organov in s tem nadzor nad njihovim delovanjem, odraža torej samo bistvo demokracije.

Vse našete nadzorne institucije imajo praviloma za izvajanje nadzora določena zakonska pooblastila in jih po našem mnenju tudi izvajajo. O učinkovitosti izvajanja vseh vrst nadzora pa se postavlja več vprašanj in dilem.

Parlamentarna komisija, zadolžena za izvrševanje nadzora nad obveščevalno-varnostno dejavnostjo nadzoruje, ali so nadzorovana dejavnost in nadzorovani ukrepi⁶ v okviru

⁴ Povzeto po U-I-383/98, z dne 21.9. 2000.

⁵ Pravni akti v zvezi z delom Slovenske obveščevalno-varnostne agencije določajo pravice in dolžnosti posameznikov in morajo biti javno objavljeni. Pri morebitni zlorabi pravice do varstva osebnih podatkov lahko posameznik zahteva vpogled v svoje osebne podatke iz zbirk podatkov agencije. SOVA javnosti ne razume predvsem v funkciji nadzornega mehanizma, marveč do nje načrtno gradi dejaven odnos. Seznanja jo o svojem delu, utrjuje svojo javno podobo in ugled ter širi varnostno kulturo in osveščenost. Pri tem se obrača na več tipov javnosti. Obči javnosti se predstavlja prek množičnih občil, in sicer z izjavami, sporočili ipd., pa tudi prek domače spletne strani, s strokovno javnostjo pa se srečuje in povezuje na različnih seminarjih in simpozijih. (Povzeto po Žirovniku, 2003).

⁶ Zakon o parlamentarnem nadzoru obveščevalnih in varnostnih služb (uradno prečiščeno besedilo ZPNOVS-UPB1) določa, da nadzor nad obveščevalno službo obsega nadzorovano dejavnost, ki je z zakonom določeno delovanje te službe, in nadzorovane ukrepe, ki so posebne oblike pridobivanja podatkov,

ustave in zakona. Nadzira dejavnost obveščevalno-varnostnih služb v zvezi s skladnostjo s sprejeto politiko nacionalne varnosti, obravnava njihov letni program dela, obravnava tudi poročila o delu in o finančnem poslovanju, obravnava predlog državnega proračuna in predloge drugih aktov, ki se nanašajo na financiranje obveščevalno-varnostnih služb ter obravnava obvestila in pobude posameznikov in organizacij, ki se nanašajo na pristojnosti in naloge komisije.

Za izvrševanje nadzora nad ukrepi obveščevalne službe⁷ ima komisija pristojnosti in naloge, da nadzira uporabo s sodno odločbo odrejenih nadzorovanih ukrepov ter, da nadzira odreditev in uporabo nadzorovanih ukrepov, ki se ne odrejajo s sodno odločbo.

Na področju finančnega poslovanja parlament svojo nadzorno funkcijo opravlja bodisi sam s svojo komisijo⁸ in odborom⁹ ali s pomočjo neodvisne revizijske institucije kot je računsko sodišče. Parlament in računsko sodišče ugotavljata, ali država in s tem tudi subjekti obveščevalno-varnostne dejavnosti zakonito, namensko in gospodarno porabljajo javnofinančna sredstva.

Čezmerni obveščevalno-varnostni izdatki lahko preusmerjajo dragocene vire, ki bi se sicer lahko porabili za družbeni razvoj. Predstavnikom ljudstva je treba zagotoviti informacije o tem, zakaj in kako izvršilna veja oblasti načrtuje organizacijo varnosti družbe, saj se ta financira z davkoplačevalskim denarjem.

Vlada je za doseganje ciljev odgovornega vladanja pri posvetovanjih v zvezi z obveščevalno-varnostnim sektorjem dolžna upoštevati tudi javno mnenje. Parlament mora zagotoviti, da je obveščevalno-varnostni proračun usklajen z razvojnimi in varnostnimi potrebami.

Odgovornost parlamenta glede proračuna za obveščevalno-varnostno dejavnost se še zdaleč ne konča, ko je proračun sprejet. Parlament mora krepiti svoje nadzorne funkcije ob upoštevanju, da je predstavitev v celoti revidiranih obračunov parlamentu sestavni del demokratičnega procesa.

V revizijski postopek sodi tako pregled porabljenih sredstev kot tudi rezultatov, ki so bili s temi sredstvi doseženi. Obračuni in letna poročila izvajalcev obveščevalno-varnostne dejavnosti so za parlament poseben vir za oceno, kako je bil denar v prejšnjem obračunskem letu porabljen.

določene v 20. in 23. členu Zakona o Slovenski obveščevalno-varnostni agenciji, in posebne oblike pridobivanja podatkov, določene v 34. členu Zakona o obrambi.

⁷ 5. točka 4. člena Zakona o parlamentarnem nadzoru obveščevalnih in varnostnih služb (uradno prečiščeno besedilo ZPNOVS-UPB1) določa, da so »nadzorovani ukrepi obveščevalne službe« posebne oblike pridobivanja podatkov, določene v 20. in 23. členu zakona o Slovenski obveščevalno-varnostni agenciji in posebne oblike pridobivanja podatkov, določene v 34. členu zakona o obrambi.

⁸ Komisija za nadzor javnih financ.

⁹ Odbor za finance in monetarno politiko.

Cilj nadzorstva nad obveščevalno-varnostno dejavnostjo je ugotavljanje učinkovitosti izvajalcev obveščevalno-varnostne dejavnosti in ali le-ti dosegajo zastavljene cilje, kar pomeni, ali ti izvajalci opravičujejo svoj obstoj in porabo davkoplačevalskega denarja, in nadalje, ali je obveščevalno-varnostna dejavnost potekala skladno s pravili družbe in z zakonodajo.

Nadziranje javnih financ ni usmerjeno le v preverjanje zakonitosti in pravilnosti porabe javnih sredstev. Vedno bolj postaja pomembno ugotavljanje, ali so posamezni porabniki javna sredstva, ki so jim bila namensko dodeljena, gospodarno, učinkovito in uspešno porabili. Prav zato revidiranje smotrnosti postaja pomembna oblika revidiranja, ki ga izvajajo vrhovne državne revizijske institucije, pri čemer je namen revidiranja, da pokaže, ali je pridobljena korist vredna in v sorazmerju z vloženim denarjem.

Državna revizija je oblika državnega nadzora nad zakonitostjo, pravilnostjo in smotrnostjo delovanja države in njenih organov in je bila v svojih začetkih namenjena predvsem izražanju mnenja o finančnih poročilih in finančni situaciji nadzorovanih subjektov, torej se je nanašala predvsem na nadzor nad zakonitostjo in pravilnostjo delovanja. Razvoj družbe je pred državne revizorje postavil nove izzive in danes se predmet državnega revidiranja širi tudi na področje smotrnosti, to je gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti poslovanja države in njenih organov.

Cilj večine javnih uprav danes je, da bi izboljšali kakovost javnih storitev¹⁰, še posebej, ker pričakovanja javnosti naraščajo. Izboljšati bi bilo treba tudi javne storitve, zato je javni sektor oblikoval sodobne programe, s katerimi bi javne storitve postale lažje dostopne, primernejše, hitrejše in raznovrstnejše. Kakovost javnih storitev postaja vse pomembnejši dejavnik, ki ga vlade in poslanci v mnogih državah opredeljujejo kot predmet, ki ga morajo obravnavati vrhovne revizijske institucije v revizijah smotrnosti poslovanja.

Pri tem si revizorji zastavljajo naslednja vprašanja:

- Ali obstaja jasna struktura ciljev poslovanja in ali so bile izbrane primerne prioritete in instrumenti za uporabo javnih sredstev?
- Ali obstaja jasna razmejitev odgovornosti med različnimi ravnmi ob upoštevanju načela subsidiarnosti?
- Ali obstaja splošna ozaveščenost o stroških in usmerjenost k izvajanju storitev, ki so osredotočene na potrebe državljanov?
- Ali obstaja ustrezna osredotočenost na vodstvene kontrole in na poročanje?

¹⁰ Izvršilna in zakonodajna veja oblasti potrebuje ocene/informacije, s pomočjo katerih lahko sprejmejo odločitve o programih, za katere so odgovorni – informacije, ki jim povedo, ali program ali državni subjekt deluje, ali deluje dobro ali slabo in zakaj. Agencije in druge ustanove so uporabile številne analitične pristope, da bi ocenili delovanje in rezultate vladnih programov, politik, dejavnosti in organizacij. Revizije smotrnosti poslovanja in študije so bile oblikovane tako, da lahko z njimi ocenimo, kako določeni programi delujejo.

Revidiranje smotrnosti je posebna vrsta revizijskih storitev v javnem sektorju. Je revizija gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti revidiranega uporabnika javnih sredstev pri porabi virov za izvedbo nalog.¹¹ Revidiranje smotrnosti je sistematično, vsebinsko, organizacijsko in ciljno usmerjeno preiskovanje dejavnosti vlade ali druge osebe javnega prava, da bi se lahko ocenilo, ali je revidirana oseba pri izvajanju programa ali določenih postopkov, posamezne aktivnosti ali funkcije, poslovala gospodarno, učinkovito in uspešno.

Z revizijo smotrnosti poslovanja lahko pridobimo boljši vpogled v poteke in učinke različnih dejavnosti uporabnikov javnih sredstev. S tovrstno revizijo skušamo dobiti odgovore na vprašanja, kot so na primer, ali davkoplačevalci dobijo dovolj kakovostno storitev za svoj denar, ali bi bilo mogoče doseči enake rezultate z manjšimi finančnimi in drugimi vložki.

Revizija smotrnosti poslovanja skuša najti odgovore na izzive, s katerimi se sicer srečujejo vse sodobne organizacije. Med njimi so na primer naslednji:

- ali lahko povečamo kakovost naših storitev;
- ali je mogoče stroškovno učinkoviteje dosežati določene cilje;
- ali je mogoče doseči finančne prihranke;
- ali je mogoče vpeljati boljše načine dela;
- ali se je mogoče izogniti izgubam v procesih.

V javnem sektorju večine razvitih držav je revidiranje smotrnosti v veliki meri opredeljeno z zakonodajo, ki obvezuje vse uporabnike javnih sredstev, da zagotavljajo dokaze o ustreznih ukrepih, s katerimi utemeljujejo, da so zagotovili gospodarno, učinkovito in uspešno rabo javnih sredstev.

V luči tega lahko tudi pri obveščevalno-varnostni dejavnosti na revidiranje smotrnosti gledamo kot na integralni del revizijske službe, ne glede na to, ali jo opravljajo zunanji ali notranji revizorji, oziroma, ali so opravljene na zakonski podlagi ali prostovoljno. Vendar praktične izkušnje kažejo, da večino dela na področju revidiranja smotrnosti v javnem sektorju opravijo zunanji revizorji, to je vrhovne revizijske institucije, kot je računsko sodišče v Sloveniji, manj pa notranji revizorji.

Pridobivanje revizijskih dokazov pri revizijah smotrnosti poslovanja se nekoliko razlikuje (Kranjc, 2008, str. 7) od drugih vrst revizij. Mednarodna organizacija vrhovnih revizijskih institucij INTOSAI je zapisala, da mora revizor zbrati zadostne, relevantne in razumne revizijske dokaze, ki mu bodo omogočili presojo in sestavo zaključkov o pregledovanem področju.¹²

Dokazi so zadostni, če so dobro utemeljeni in zanesljivi, relevantni so, če obstaja jasna in logična povezava med dokazi in cilji revizije ter kriteriji za presojo, razumnost revizijskih

¹¹ Evropsko računsko sodišče: Smernice za izvajanje mednarodnih revizijskih standardov INTOSAI.

¹² Competent, relevant and reasonable evidence AS 3.5.1, INTOSAI Auditing standards.

dokazov pa je vezana predvsem na njihovo zadostnost, to je lastnost, ki nam omogoča zadostno stopnjo gotovosti, da dokaz vsebuje informacije, na podlagi katerih je mogoče sprejeti razumne zaključke.

In kaj lahko revizor naredi, ko ni dokumentov oziroma jih je zelo malo, kar je na področju obveščevalno-varnostne dejavnosti skoraj pravilo? Tajna narava delovanja obveščevalno-varnostne dejavnosti je pomemben ali celo odločilen dejavnik, zaradi katerega je treba to dejavnost obravnavati s posebno pozornostjo ter ji mogoče celo prilagoditi način revidiranja. Ne glede na to pa je iskanje dokazov in zagotavljanje, da obstaja preprosta in zanesljiva revizijska sled, nujno, še posebno, ker obstaja velika verjetnost, da revidiranec skuša izpodbijati vsaj katero izmed revizijskih razkritij.

Zaradi narave dela izvajalcev obveščevalno-varnostne dejavnosti in posebnosti, ki jih ima revizija smotrnosti, bodo potrebne določene prilagoditve revizijskega postopka, ki vključujejo tudi varovanje tajnosti podatkov.

Za obveščevalno-varnostno dejavnost veljajo posebna pooblastila, posebno določeni postopki dela in posebne pristojnosti, ki ji to omogočajo. Tudi zato izvajalci obveščevalno-varnostne dejavnosti največkrat pričakujejo, da bodo te posebne okoliščine zanje veljale tudi pri nadzoru nad njihovim delovanjem.

Med strukturne dejavnike, ki pa lahko olajšajo nadzor, spada možnost, da postanejo podatki o obveščevalno-varnostnih dejavnostih po izteku določenega obdobja dostopni širši javnosti. To dejstvo lahko spodbujajo zakonodaja o svobodi obveščanja in predpisi o objavi zaupnega gradiva po izteku določenega roka. Takšna možnost odložene transparentnosti in morebitnega javnega vpogleda lahko olajša demokratični nadzor nasploh in tudi revidiranje kot eno od njegovih oblik.

Disertacija je v vsebinskem smislu razdeljena na teoretični in empirični del. Teoretični del se začne z metodološkim okvirom, ki vsebuje natančno opredelitev problema raziskovanja ciljev, hipotez in uporabljenih metod. Sledijo opredelitev temeljnih pojmov in predstavitev obveščevalno-varnostne dejavnosti ter predstavitev revidiranja in posebej revizije smotrnosti.

Vse pa povezuje etika kot posledica temeljnega prepričanja, da ni vseeno, kaj človek dela in iz kakih namenov dela. Strokovne norme nas učijo, kako ravnati pri obveščevalno-varnostnih procesih, da bi uresničili zastavljene cilje, etične norme pa povedo, katera ravnanja, ki so lahko po stroki tudi pravilna, niso zelena in so torej nemoralna.

V nadaljevanju je predstavljen proces obveščevalne dejavnosti, kjer je poudarjeno pridobivanje podatkov s človeškimi viri. Tu gre za zelo zahteven odnos med operativcem kot poklicnim predstavnikom obveščevalne službe in tajnim sodelavcem kot osebo, ki ima posreden ali neposreden dostop do tajnega podatka, zanimivega za obveščevalno službo.

V celotnem procesu obveščevalne dejavnosti smo določili temeljne dejavnike tajnega sodelovanja, pomembne za revidiranje smotrnosti. Empirično smo poskušali navedene

dejavnike primerjati s poznanimi elementi nadzora nad obveščevalno-varnostno dejavnostjo v nekaterih drugih državah in tako ugotoviti njihovo relevantnost.

Tako potrjene dejavnike procesa tajnega sodelovanja smo predlagali kot vsebinski prispevek, ki ga prinaša revidiranje smotrnosti na področju nadzora nad obveščevalno-varnostno dejavnostjo. To je še posebej pomembno z vidika človekove zasebnosti in človekovih pravic.

Pomembno omejitev pri predmetu analize disertacije predstavlja specifičnost dejavnosti obveščevalno-varnostnega procesa in s tem težavno izvedbo revizije smotrnosti. Nedostopnost izvajalcev obveščevalne dejavnosti glede skrbi za zaščito svojih virov in podatkov predstavlja pri doktorski disertaciji pomembno omejitev. Vsekakor pa tudi ta vidik dodatno utemeljuje potrebo po znanstvenoraziskovalnem proučevanju.

2 METODOLOŠKO-HIPOTETIČNI OKVIR

2.1 OPREDELITEV PREDMETA IN CILJI PROUČEVANJA

Temeljni cilji disertacije so v zgoščeni obliki naslednji:

- predstavitev obveščevalno-varnostne dejavnosti, ki jo opredeljujejo legalna, strokovna in etična načela ter tajnost;
- predstavitev občutljivosti družbe glede posegov v človekovo zasebnost oziroma etičnost obveščevalno-varnostne dejavnosti;
- učinkovitost nadzora nad obveščevalno-varnostno dejavnostjo v povezavi z zaupanjem javnosti v njihovo delo;
- predstavitev revidiranja kot oblike nadzora nad obveščevalno-varnostno dejavnostjo;
- predstavitev revizije smotrnosti in njene vloge pri nadzoru;
- predstavitev procesa obveščevalno-varnostne dejavnosti, kjer je poudarek na tajnem sodelovanju in pridobivanju podatkov s človeškimi viri;
- določanje zadostnih in potrebnih dejavnikov procesa obveščevalno-varnostne dejavnosti za uspešno izvedbo revizije smotrnosti;
- proučevanje nadzora nad obveščevalno-varnostno dejavnostjo v nekaterih drugih državah v korelaciji s prej določenimi dejavniki revizije smotrnosti;
- vsebinski predlogi sprememb slovenske nadzorne zakonodaje nad obveščevalno-varnostno dejavnostjo.

Predmet analize je nadzor nad obveščevalno-varnostno dejavnostjo, kjer je poudarek na procesu izvajanja revizij smotrnosti kot oblike nadzora nad obveščevalno-varnostno dejavnostjo. V nadaljevanju je predmet analize določanje dejavnikov obveščevalno-varnostnega procesa, ki so nujni za kakovostno izvedbo revizije smotrnosti. Predmet analize je tudi proučevanje nadzora nekaterih tujih obveščevalno-varnostnih služb in ugotavljanje relevantnosti določenih dejavnikov za revizijo smotrnosti.

Znanstvena monografija predstavlja odraz iskanja odgovorov na zastavljeno osnovno vprašanje, to je uravnoteženost med učinkovitim izvajanjem obveščevalno-varnostne dejavnosti na eni strani in kvalitetnim nadzorom te dejavnosti na drugi strani, s posebnim poudarkom na reviziji smotrnosti kot obliki vladnega nadzora.

Ta znanstvena monografija ponuja nov in poseben pristop k proučevanju revidiranja obveščevalno-varnostne dejavnosti nasploh in še posebej revidiranja smotrnosti njenega delovanja.

Znanstveno relevantnost predlagane teme bomo skušali potrditi z ugotovitvijo, da je revidiranje smotrnosti obveščevalno-varnostne dejavnosti eden od pogojev za temeljit nadzor nad obveščevalno-varnostno dejavnostjo v demokratičnih družbah.

Izvirnost teme se bo kazala v oblikovanju modela za revidiranje smotrnosti obveščevalno-varnostne dejavnosti z opredelitvijo omejitev in dejavnikov, ki so nujni za njeno uspešno

izvedbo. Tako zasnovan in predlagan model bo moč uporabiti kot rešitev za učinkovitejše in uspešnejše izvajanje revizij smotrnosti na obveščevalno-varnostnem področju.

Aplikativna vrednost znanstvene monografije se bo izkazala s predlogom dopolnitve zakonodaje s področja nadzora nad delom varnostnih in obveščevalnih služb. Proučili in predlagali bomo obvezno uvedbo revizije smotrnosti poslovanja teh služb, kar bo izboljšalo nadzorovanje nad obveščevalno-varnostno dejavnostjo v Sloveniji.

Korelacija med navedenimi elementi, s katerimi se srečuje revidiranje kot oblika nadzora nad obveščevalno-varnostno dejavnostjo, pri čemer je poudarjeno revidiranje smotrnosti njenega delovanja, bo obravnavana iz različnih vidikov in z različnimi metodami.

2.2 HIPOTEZE

Preverjali bomo štiri hipoteze. Postavljene spremenljivke (S) in pripadajoči kazalci (K) omogočajo preverjanje zastavljenih hipotez in ustrezajo strukturi analize.

Hipoteza 1

Revidiranje izvajalcev obveščevalno-varnostne dejavnosti je nujno, saj tajni način delovanja predstavlja tveganje za nepravilnosti in nesmotrnosti pri postopkih njihovega delovanja.

S1: legalnost, strokovnost, etičnost, tajnost obveščevalno-varnostne dejavnosti;

K1: nedorečenost zakonskih opredelitev obveščevalno-varnostne dejavnosti;

K2: nujnost posegov v človekove pravice pri pridobivanju podatkov v obveščevalno-varnostni dejavnosti;

K3: nujnost zaščite virov podatkov pri izvajanju obveščevalno-varnostne dejavnosti;

S2: revidiranje kot element nadzora nad obveščevalno-varnostno dejavnostjo;

K1: oblike revidiranja v obveščevalno-varnostni dejavnosti.

Hipoteza 2

Revidiranje smotrnosti obveščevalno-varnostne dejavnosti je nujen pogoj za kakovosten nadzor nad obveščevalno dejavnostjo v demokratičnih družbah.

S1: revizija smotrnosti kot gradnik nadzora nad obveščevalno-varnostno dejavnostjo;

K1: proces obveščevalno-varnostne dejavnosti kot organizacijski in miselni proces;

K2: pridobivanje podatkov s tajnim sodelovanjem;

K3: odnos operativec–tajni sodelavec je specifičen v obveščevalno-varnostni dejavnosti.

Hipoteza 3

Revidiranje smotrnosti obveščevalno-varnostne dejavnosti je možno, vendar pod določenimi pogoji, če so izpolnjeni dejavniki določeni v raziskavi.

S1: Revidiranje smotrnosti obveščevalno-varnostne dejavnosti je možno, vendar pod določenimi pogoji, če so izpolnjeni dejavniki določeni v raziskavi.

Hipoteza 4

Kljub temu, da so revizorji formalno usposobljeni za revidiranje smotrnosti, pa njihovo nepoznavanje in neizkušeniost pri revidiranju obveščevalno-varnostne dejavnosti ter izpolnjevanje posebnih pogojev za dostop do dokumentacije izvajalcev obveščevalno-varnostne dejavnosti lahko pomenijo večjo omejitev pri izvedbi revizije.

S1: usposobljenost revizorjev in njihovo poznavanje obveščevalno-varnostne dejavnosti;

K1: spoznavanje revizorjev z obveščevalno-varnostno dejavnostjo;

K2: primerjalni prikaz nadzora nad obveščevalno-varnostno dejavnostjo v drugih državah;

K3: vsebinski predlogi sprememb zakonodaje nadzora nad obveščevalno-varnostno dejavnostjo.

Izhajamo iz predpostavke, da v Sloveniji ni revizijske prakse na področju revidiranja smotrnosti obveščevalne dejavnosti oziroma obstaja le delno, in še to le posredno prek revidiranja naročil zaupne narave¹³.

Obseg nadzora nad obveščevalno-varnostno dejavnostjo je pogosto omejen, omejitve pa se lahko nanašajo na vrsto dejavnosti ali na vsebinsko področje (operativne metode, tajna dejavnost).

Raziskava pri izvajalcih obveščevalno-varnostne dejavnosti ni bila mogoča, zato bomo postavili organizacijski ali procesni model s pomočjo ekspertov obveščevalno-varnostne dejavnosti, ki bo zagotavljal zadostno število dejavnikov za kakovostno revizijo smotrnosti in njeno učinkovitosti pri nadzoru obveščevalno-varnostne dejavnosti.

¹³ Računsko sodišče je v letu 2009 izdalo revizijsko poročilo o smotrnosti in pravilnosti naročil zaupne narave. Naročila zaupne narave, ki so opredeljena v Uredbi o oborožitvi, vojaški opremi, specialni operativni tehniki in naročilih zaupne narave, so v skladu z Zakonom o javnih naročilih izvzeta iz sistema javnega naročanja. Za revizijo so se odločili, ker tovrstni postopki naročanja v zakonodaji niso predpisani in niso javni, torej informacije o smotrnosti in pravilnosti postopkov javnosti niso dostopne. Poleg tega naročila zaupne narave predstavljajo pomemben delež porabe javnih sredstev. Cilj revizije je bil odgovoriti na vprašanje, ali so bili postopki nabav pri naročilih zaupne narave na Ministrstvu za obrambo in Ministrstvu za notranje zadeve v letih 2005 in prvi polovici 2006 smotni in pravilni. Z revizijskimi postopki so ugotavljali, ali sta naročnika predpisala postopek naročanja v notranjih aktih in ali ga izvajata v skladu s kriteriji smotrnosti, ki so jih postavili pred začetkom revizije.

2.3 UPORABLJENE METODE

Za doseganje zastavljenih ciljev in preverjanje hipotez je bila uporabljena kombinacija več metod, kar za razliko od enometodološkega pristopa označuje multipla raziskovalna strategija oziroma triangulacija teorij, metod in podatkov.

Osnovna metoda teoretičnega in empiričnega proučevanja je metoda analize vsebine selekcioniranih pisnih virov. Uporabljena je pri ugotavljanju posameznih dejavnikov, ki posredno ali neposredno vplivajo na revidiranje smotrnosti obveščevalno-varnostne dejavnosti.

V povezavi s kombiniranimi pristopi je v teoretičnem delu še najbolj do izraza prišla triangulacija, ki se nanaša na pragmatično kombiniranje različnih teorij v posameznih fazah poteka raziskave in njihovo kombiniranje. Gre namreč za različne teoretične pristope k obveščevalno-varnostni dejavnosti, hkrati pa tudi za različne teoretične metodološke pristope k revidiranju.

Na podlagi predhodno omenjenega pristopa smo oblikovali idealni nabor dejavnikov kot tipski model. Gre namreč za dejavnike, ki omogočajo nemoteno izvedbo obveščevalno-varnostne dejavnosti in hkrati revizijo smotrnosti, ki predstavlja pomemben del nadzora nad obveščevalno-varnostno dejavnostjo.

Ta pristop je bil podlaga v empiričnem delu za preverjanje oblik nadzora v drugih državah, kjer je bila uporabljena metoda študije primerov. Prav tako pa tudi za predlog vsebinskih sprememb zakonodaje na področju nadzora obveščevalno-varnostne dejavnosti v Republiki Sloveniji.

Pri zaključnem delu znanstvene monografije smo uporabili metodo sinteze, ki je poleg verifikacije hipotez usmerjena v oblikovanje priporočil za razvoj nadzora nad obveščevalno-varnostno dejavnostjo s pomočjo revidiranja, vključno z revizijo smotrnosti obveščevalno-varnostne dejavnosti. Metoda sinteze pomaga, da so posamezni pojavi in ugotovitve medsebojno ustrezno povezani.

Primerjalna metoda nam omogoča primerjavo različnih načinov nadzora in revidiranja obveščevalno-varnostne dejavnosti pri nas in v izbranih državah. Tako pridobljeni izsledki predstavljajo podlago za oblikovanje prednosti in slabosti posameznih rešitev in načinov nadzora, vključno z revidiranjem obveščevalno-varnostne dejavnosti.

Problematika revidiranja obveščevalno-varnostne dejavnosti v strokovni literaturi ni obravnavana na enem mestu. Zato je bilo treba zbrati podatke iz različnih virov, iz zakonskih in strokovnih predpisov in tudi iz gradiv revizijskih institucij. Uporabili smo tudi podatke, zbrane iz del strokovnjakov z obveščevalno-varnostnega in revizijskega področja, pri čemer smo uporabili metodo zbiranja primarnih in sekundarnih virov, za povzemanje ugotovitev pa smo uporabili metodo kompilacije.

S primerjalno metodo smo predstavili prakso posameznih revizijskih institucij pri revidiranju izvajalcev obveščevalno-varnostne dejavnosti.

Usmerjeni intervju kot metodo bomo opravili s kvalificiranimi posamezniki, ki so bodisi nastopali v vlogi revidiranca bodisi v vlogi revizorja, ter tako skušali pridobiti relevantne informacije za oblikovanje dejavnikov, ki morajo biti izpolnjeni za uspešno izvedbo revizije smotrnosti.

Model za revidiranje smotrnosti delovanja na področju obveščevalno-varnostne dejavnosti bo vključeval vse standardne faze postopka revizije, dodane pa mu bodo spremembe in dopolnitve, ki se nanašajo na posebne okoliščine in lastnosti delovanja izvajalcev te dejavnosti. Pri oblikovanju predlaganih rešitev za izvedbo posameznih korakov revizije bomo uporabili metodi dedukcije in indukcije.

Uporabili bomo tudi dosedanje izkušnje revizijskih institucij in izvajalcev notranjerevizijske dejavnosti, kolikor te sploh obstajajo. Ob izkustveni bomo uporabili tudi metodo neposrednega udejstvovanja, kar je avtoričin privilegij, saj je skoraj deset let delala v nadzorstvenem procesu kot notranja revizorka, in je revidirala tudi del poslovanja organizacije, ki je izvajala obveščevalno-varnostno dejavnost. Zato smo v trditvah in ugotovitvah lahko bolj eksaktni kot tisti, ki te metode ne morejo uporabiti.

3 OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV

3.1 REVIDIRANJE

Angleška beseda »audit« izhaja iz latinske besede »audire«, ki pomeni »slišati«. »Auditor« (slovensko revizor) je v sodobnih slovarjih angleškega jezika opredeljen kot »... slušatelj; oseba, ki revidira izkaze...«.¹⁴ Beseda revidiranje je francoskega (revision) oziroma latinskega (revisio) izvora in pomeni ponovni pregled oziroma obnovo procesa ali stanja, pregledovanje razvidov, poročil ali urejenost poslovanja, kar opravijo pooblaščen osebe, in izražanje neodvisnega in nepristranskega mnenja teh pooblaščenih oseb o pravilnosti revidirane zadeve (Koletnik, 2007, str. 41).

Revidiranje je širše opredeljeno kot sistematičen postopek nepristranskega pridobivanja in vrednotenja dokazov v zvezi z uradnimi trditvami o gospodarskem delovanju in dogodkih za ugotavljanje stopnje skladnosti teh uradnih trditev z uveljavljenimi sodili in poročanje o izsledkih zainteresiranim uporabnikom (Taylor, Glezen, 1996, str. 32).

Začetki revidiranja porabe javnega denarja segajo daleč v zgodovino, tako v evropski civilizaciji kot tudi v nekaterih neevropskih. Pri pregledovanju zgodovinskega razvoja revizije ne moremo mimo ugotovitev nekaterih avtorjev, da so se njeni prvi zametki pojavili že v starem Egiptu, Babilonu in Grčiji, in sicer kot notranje revizije. Po nekaterih avtorjih naj bi bila prva revizija opravljena okoli leta 4000 pred našim štetjem v Babilonu.

V evropskem civilizacijskem izročilu pa je vsekakor temeljnega pomena atenska ustava iz leta 328 pr.n.š., katere avtorstvo je pripisano Aristotelu, in ki določa posebno desetčlansko revizijsko telo, pristojno in pooblaščen za revidiranje javnih financ.¹⁵ Opisani atenski model revidiranja, ki se je lahko pojavil v okolju razvite grške demokracije, ki je imela za seboj že večstoletno tradicijo, se seveda pozneje v takšni obliki ni obdržal.

V Evropi so okoli leta 1130 opravili prvo revizijo državne blagajne Anglije in Škotske, pisni viri pa navajajo, da se je razvoj zunanje revizije nadaljeval v Angliji, ko je bilo okoli

¹⁴ Ta izpeljanka besede izhaja iz starih časov, ko veliko ljudi ni znalo brati ali pisati, bogati posestnik je tako »poslušal« evidence o svojem premoženju, npr., da razpolaga z določenim številom glav govedi, ovac in koz, da ima toliko ječmena, pšenice in ovsa. Tako je lahko ugotovil, ali njegovi upravniki upravljajo posesti dobro ali slabo v primerjavi s prejšnjimi štetji.

¹⁵ Revizorji, ki jih je z žrebom imenovala atenska skupščina izmed lastnih članov, so se imenovali logistae, poleg njih pa je bil z žrebom iz vsakega plemena določen po en preglednik računov (euthunus), vsak z dvema asesorjema (paredri). To telo je bilo odgovorno za pregled računov, sprejemalo pa je tudi pritožbe in prijave državljanov o domnevnih zlorabah javnega denarja z navedbami domnevnih osumljencev iz vrst javnih uslužbencev. Kadar se je ugotovilo, da je sum zlorabe pooblastil utemeljen, je sporne račune predložilo sodišču, in odločitev sodne porote o vsakem spornem primeru je obveljala kot dokončna. Še posebno pozornost so atenski revizorji namenjali računom in premoženjskemu stanju ljudi, ki so odhajali z javnih funkcij, na katerih bi se bili lahko okoristili z državnim denarjem.

leta 1200 revidirano mesto London, bliže nam pa se je revizija pojavila v začetku 13. stoletja v Italiji.

Za prvo obdobje¹⁶, ki sega nekako do francoske revolucije 1789. leta, je značilno, da je revizije opravljal pooblaščenec kralja oz. vrhovnega vladarja države. V imenu vladarja in v njegovo dobro je preverjal prihodke in odhodke države. Revizija je bila pravzaprav pomoč vladarju, da bi zbral čim več denarja za vodenje države, vojsko, državno administracijo ipd. Iz tega obdobja so predhodniki poznejših računskih sodišč v tedanjih vodilnih zahodnoevropskih monarhijah.

Drugo obdobje¹⁷ razvoja državne revizije sega od francoske revolucije do druge svetovne vojne. V tem obdobju je državna revizija dobila novo vlogo, to je obveščati javnost in vladarja o javnih financah in računovodstvu. Zato se je vse bolj uveljavljal koncept samostojnosti in neodvisnosti revizorjev, njihov položaj pa se je začel utrjevati z

¹⁶ V Franciji je iz kraljeve kurije (curia regis) izšla La chambre de comptes, katere pravila je s posebnim odlokom uzakonil Filip V. leta 1320. V Španiji so na kastiljskem dvoru prvič omenjeni vrhovni revizorji leta 1388, leta 1436 pa je bila ustanovljena Casa de cuentas, Filip II. pa je v 16. stoletju ustanovil Tribunal de Contaduria. Na Portugalskem je bila Casa dos contos ustanovljena leta 1385. V Angliji je mesto London vpeljalo funkcijo mestnega revizorja že leta 1299, funkcija vrhovnega revizorja državnih financ se je pojavila leta 1314, njeno vlogo in vpliv pa je utrdila kraljica Elizabeta I. z ustanovitvijo revizijskega telesa Auditors of the Imprest (1559), ki je bilo odgovorno za revidiranje vseh državnih odhodkov. V nemško govorečih deželah so prvo predhodnico za kontrolo porabe javnih sredstev ustanovili leta 1707 na Saškem, leta 1714 pa tudi v Prusiji, imenovala pa se je Generalrechnungskammer. V habsburški monarhiji so začetki računskega sodišča poznejšega datuma, saj je dvorno računsko zbornico (Rechen-Cammer) ustanovila šele cesarica Marija Terezija leta 1761. Prva strokovna organizacija revizorjev je bila ustanovljena leta 1581 v Benetkah.

¹⁷Tako je bilo najprej v Franciji, kjer je narodna skupščina leta 1891 ustanovila računski urad (Bureau de Comptabilité), Napoleon I. pa je leta 1807 državno finančno revizijo reorganiziral v močno centralizirano računsko sodišče (Cour de Comptes), ki se je s takšnim nazivom ohranilo do danes. V Španiji je bilo računsko sodišče (Tribunal Mayor de Cuentas, pozneje Tribunal de Cuentas) ustanovljeno leta 1828, na Portugalskem (Tribunal de contas) leta 1849, v Italiji v času Cavourjeve vlade leta 1862 (La corte dei conti), v Avstro-ogrski pa se je naziv računsko sodišče (Oberster Rechnungshof) uveljavil leta 1866. V Angliji oziroma Združenem kraljestvu je šel razvoj nekoliko drugače: leta 1834 je bil ustanovljen vrhovni revizijski urad (Office of the Comptroller General of the Exchequer), pomembne reforme pa so prenesle nadzor nad javnimi financami v pristojnost parlamenta, ki mu je bil dolžan vrhovni revizijski urad o svojem delu enkrat letno poročati. Iz tega obdobja izhaja tudi razlikovanje dveh osnovnih modelov institucionalizacije javne porabe, sodnega in revizijskega. Medtem ko se je prvi razvil v kontinentalni Evropi, pripada drugi anglosaški tradiciji – zato sta tudi imeni sodišče in urad izraz te tradicije, ki se je prenesla tudi drugod po svetu. Razlike med obema modeloma organiziranosti so predvsem v pristojnostih in postopkih sprejemanja odločitev: medtem ko računsko sodišča praviloma izrekajo odločbe z izvršilno močjo in delajo v senatih po postopkih, ki so podobni sodnim. Vrhovni državni revizijski uradi takšne neposredne izvršilne moči nimajo, praviloma pa delujejo po hierarhičnem sistemu pod vodstvom vrhovnega revizorja. Leta 1854 je bilo ustanovljeno prvo strokovno združenje revizorjev (Scottish Institute), ki mu je bilo s kraljevo listino dano pooblastilo za revidiranje (Chartered Accountants). Poklic revizorja (chartered accountant) je bil v Angliji uveden leta 1892. V Združenih državah Amerike je bil leta 1887 ustanovljen American Institute of Accountants, kasneje pa so uvedli še naziv revizor (Certified Public Accountant). Za razvoj revizije v Evropi je bila pomembna ustanovitev Zveze berlinskih knjigovodskih revizorjev v Nemčiji leta 1896. Istega leta je bil v Združenih državah Amerike sprejet prvi zakon, ki je urejal področje revidiranja.

zakonskimi normami. Razvoj vrhovnih državnih revizijskih ustanov je sledil uveljavljanju političnega liberalizma in postopni krepitvi parlamentarne demokracije in pravne države, zato ni naključje, da so se te ustanove prav v tem obdobju povečini preimenovala v računsko sodišča.

V tretjem obdobju¹⁸, to je obdobju po drugi svetovni vojni, je bil značilen proces ustanavljanja novih vrhovnih revizijskih institucij, katerih samostojnost in neodvisnost zagotavlja ustava. Poleg tega se je spreminjala vsebina revidiranja javne porabe, povečal pa se je tudi krog nadzorovanih oseb. Zajel je vse tiste osebe, ki so na kakršen koli način ali namen, tudi v manjšem obsegu, porabljale javni denar.

Vrhovne revizijske institucije so preverjanje porabe javnega denarja razširile tako, da niso opravljale samo finančnih revizij (revizije obračunov, računovodskih izkazov), ampak so vse bolj ugotovljale tudi gospodarno rabo javnih sredstev. Vrhovna revizijska institucija je preverjala porabo javnih sredstev pri osebah javnega prava, a tudi pri osebah zasebnega prava.

Na ta način so se začele zmanjševati tudi razlike med računskimi sodišči in revizijskimi uradi, saj so začeli v večini vrhovnih revizijskih institucijah prevladovati organizacijski modeli in načini dela, ki so se vse bolj nagibali v smer revizijskih uradov, ne glede na to, da so prvotna poimenovanja teh ustanov v mnogih državah ostala zvesta tradiciji. To velja tudi za Slovenijo.

Pomen pojma revidiranje se zaradi tega spreminja in širi. Še zdaleč ne gre več le za revidiranje računovodstva oziroma računovodskih izkazov, ampak tudi za revidiranje programov, izvajanja nalog, podatkov, varovanja okolja.

Revidiranje¹⁹ pomeni revidiranje računovodskih izkazov²⁰, druge posle dajanja zagotovil²¹ in posle opravljanja dogovorjenih postopkov²², ki se izvajajo na podlagi pravil

¹⁸ V tem obdobju je bil že leta 1953 ustanovljen tudi INTOSAI, svetovna zveza vrhovnih revizijskih institucij (s sedmimi regionalnimi podzvezami, od katerih pokriva območje Evrope EUROSAI, ki je imela v začetku 34 članic, danes pa jih ima že nad 180. Pomen in vpliv te organizacije na delo posameznih državnih revizijskih ustanov in njihov neodvisni status sta se okrepila, še zlasti ko je bila sprejeta t. i. Limska deklaracija na kongresu v Limi (v Peruju) leta 1977, v kateri so določene smernice in cilji, ki so obvezujoči za vse članice – vrhovne revizijske ustanove v posameznih državah.

¹⁹ Zakon o revidiranju, Uradni list Republike Slovenije, št. 65/2008, z dne 30. 6. 2008.

²⁰ Revidiranje računovodskih izkazov je preizkušanje in ocenjevanje računovodskih izkazov ter podatkov in metod, uporabljenih pri njihovem sestavljanju, in na podlagi tega dajanje neodvisnega strokovnega mnenja o tem, ali računovodski izkazi v vseh pomembnih pogledih podajajo resničen in pošten prikaz finančnega stanja in poslovni izid pravne osebe skladno s primernim okvirom računovodskega poročanja.

²¹ Drugi posli dajanja zagotovil so revidiranje razen revidiranja računovodskih izkazov, posli preiskovanja in drugi posli dajanja zagotovil, kot so opredeljeni v pravilih Mednarodne zveze računovodskih strokovnjakov.

²² Posli opravljanja dogovorjenih postopkov so storitve revizijske narave, opravljene na podlagi dogovora med revizijsko družbo in organizacijo ali kako tretjo stranko, kot so opredeljene v pravilih Mednarodne zveze računovodskih strokovnjakov.

Mednarodne zveze²³ računovodskih strokovnjakov s področij revidiranja, dajanja zagotovil in etike.

Državno revidiranje je v Pojmovniku računovodstva, financ in revizije (Turk, 2000, str. 644) opredeljeno kot revidiranje, ki ga opravljajo revizorji, vezani na državne organe, in je urejeno z zakoni. Namen državnega revidiranja je proučiti namenskost uporabe proračunskih in drugih državnih sredstev skladno s predpisi ter pravilnost poročanja o tem.

Državno revidiranje je kombinacija revidiranja skladnosti s predpisi in revidiranja računovodskih izkazov. Praviloma se ukvarja še s proučevanjem učinkovitosti in uspešnosti porabe državnih sredstev, zato ima tudi naravo revidiranja poslovanja. Organizacijsko je praviloma vezano na parlament, in ne na državno upravo, ker nadzira tudi organe državne uprave. V Sloveniji ima to nalogo računsko sodišče.

Razlikujemo dve vrsti državnega revidiranja, in sicer davčno revidiranje in revidiranje državnega financiranja. Davčno revidiranje (Odar, 2008, str. 3) razumemo kot revidiranje obračunavanja in plačevanja davkov, ki ima za cilj proučiti, ali so bili davki pravilno obračunani in plačani skladno z veljavnimi zakoni in njihovimi pojasnili. Organizacijsko je praviloma vezano na ministrstvo za finance. Je posamezna vrsta revidiranja skladnosti s predpisi, ki je vezana na organe državne uprave.

Druga vrsta državnega revidiranja je revidiranje državnega financiranja, ki je lahko označeno tudi kot proračunsko revidiranje (Odar, 2008, str. 3). Njegov namen je najprej proučiti namenskost uporabe proračunskih in drugih državnih sredstev skladno z ustreznimi predpisi in proučiti pravilnost poročanja o tem. Je kombinacija revidiranja skladnosti s predpisi in revidiranja računovodskih izkazov. Praviloma pa vstopa tudi v proučevanje učinkovitosti in uspešnosti uporabe državnih sredstev, zato ima tudi naravo revidiranja poslovanja, ki se pri državnem revidiranju najpogosteje povezuje z revidiranjem izvajanja nalog (performance governmental auditing) (Odar, 2008, str. 3).

To pa je tudi eno najpomembnejših področij revidiranja poslovnih nalog, ki je v strokovni literaturi znano tudi kot revidiranje dosežkov (value for money auditing) in je zelo tesno povezano s »tremi E-ji« (gospodarnost (economy), uspešnost (effectiveness) in učinkovitost (efficiency)).

K »trem E-jem« se v zadnjem času dodajajo še trije novi in sicer pravičnost, okolje in etika (equity, environment, ethics), tako da lahko govorimo o »šestih E-jih«, ki so podlaga temeljnemu cilju poslovanja.

V zvezi z novimi »E-ji« zanimajo revizorja predvsem naslednja vprašanja:

²³ Pravila Mednarodne zveze računovodskih strokovnjakov so Mednarodni standardi revidiranja in drugi mednarodni standardi, okvirna določila, stališča in kodeks etike, ki jih izdaja Mednarodna zveza računovodskih strokovnjakov in so povezani z revidiranjem.

- pravičnost (equity) – izogibanje nepoštenosti in možni družbeni neodgovornosti skladno s skupnimi usmeritvami in splošno prakso;
- okolje (environment) – delovanje na okolje prijazen način;
- etika (ethics) – spoštovanje zakonskih, in sicer prevladujočih vrednot obnašanja pri odločanju o delovanju ravnateljstva in zaposlencev.

Z Zakonom o spremembah in dopolnitvah zakona o javnih financah v letu 1999 je Republika Slovenija prevzela temelje sodobnega sistema finančnega poslovanja in kontrol v svoj pravni red. S tem zakonom je bil opredeljen notranji nadzor nad javnimi financami, ki obsega na enotnih temeljih zasnovan sistem finančnega poslovanja²⁴ (menedžmenta) in kontrol²⁵ ter notranjega revidiranja pri neposrednih in posrednih uporabnikih državnega proračuna ter stalno preverjanje tega sistema.

Notranji nadzor javnih financ mora zagotoviti, da finančno poslovanje (menedžment) in sistem kontrol delujeta skladno z načeli zakonitosti, preglednosti, učinkovitosti, uspešnosti in gospodarnosti.

Robert de Koning je predlagal tri ključne elemente (de Koning, 2005, str. 9) ali stebre sistema notranjega nadzora nad javnimi financami, kar je povzel kot:

PIFC = FMC + IA + CHU ali

Sistem notranjega nadzora nad javnimi financami (PIFC) = finančno poslovanje in notranje kontroliranje (FMC) + notranje revidiranje (IA) + centralna usklajevalna enota (CHU oz. CUE).

Uporabljeni izraz notranji nadzor nad javnimi financami²⁶ ali PIFC (Public Internal Financial Control) pomeni zbir vseh sistemov za notranji nadzor nad javnimi financami v javnem sektorju. Vključuje tri glavne elemente, in sicer:

- finančno poslovanje in notranjo kontrolo²⁷ kot odgovornost predstojnika, ki je odgovoren za pravilno uporabo načel ter za vzpostavitev in izvajanje urejenega finančnega poslovanja in kontrol;

²⁴ Zakon o javnih financah, UPB4, Uradni list RS, št. 11/11, z dne 21.2. 2011, v 100. členu določa, da finančno poslovanje (menedžment) obsega vzpostavitev in izvajanje načrtovanja in izvrševanja proračunov in finančnih načrtov, vodenja računov in poročanja, da bi dosegli zastavljene cilje in zagotovili, da bodo sredstva zavarovana pred izgubo, oškodovanji in prevarami. Finančno poslovanje poleg tega vključuje tudi nadziranje poteka in vrednotenje uspešnosti projektov.

²⁵ Notranje kontrole obsegajo sistem postopkov in metod, katerih cilj je zagotoviti spoštovanje načel zakonitosti, preglednosti, učinkovitosti, uspešnosti in gospodarnosti.

²⁶ V sistemu notranjega nadzora javnih financ je za poslovanje s sredstvi proračunskih uporabnikov odgovoren predstojnik oziroma poslovodni organ proračunskega uporabnika, ki mora uvesti potrebne sisteme in postopke, s katerimi zagotovi doseganje ciljev proračunskega uporabnika. Ti sistemi in postopki skupaj predstavljajo notranji nadzor proračunskih uporabnikov.

²⁷ S sistemom notranjih kontrol organizacija upravlja svoje aktivnosti tako, da učinkovito in uspešno izvaja dane naloge. Vzpostavitev učinkovitih notranjih kontrol vključuje ocenitev tveganj, ki pretijo organizaciji. Sistem notranjih kontrol zajema organizacijsko strukturo, metode, postopke, procese kot tudi dodelitev

- funkcionalno neodvisno službo za notranjo revizijo, ki je orodje predstojnika proračunskega uporabnika za neodvisno ocenjevanje, vrednotenje in svetovanje glede ustreznosti in učinkovitosti sistema finančnega poslovanja in notranjih kontrol. Pomembno je, da ji je zagotovljena funkcionalna neodvisnost;
- centralni neodvisni organ za razvoj²⁸ je sestavni in nujni del sistema notranjega nadzora nad javnimi financami.

Osnovni cilji notranjega nadzora so zagotavljanje spoštovanja zakonov, predpisov in postopkov, celovitosti dokumentacije in informacij, varovanja premoženja ter gospodarne, učinkovite, uspešne in namenske uporabe sredstev.

Notranje kontrole delujejo na področjih prevzemanja obveznosti v breme proračuna, pri oddaji javnih naročil in sklepanju pogodb, na področjih plačil in vračil neupravičeno plačanih zneskov. Sistem notranjih finančnih kontrol²⁹ obsega tiste kontrole, ki imajo specifično finančno komponento. Zajema predhodno finančno kontrolo (predhodne odobritve) in dodatno finančno kontrolo ter zagotavlja pravilno uporabo sredstev skladno z ustreznimi pravili in predpisi.

odgovornosti in pooblastil ter kot posebno obliko kontrole notranjo revizijo. Notranje kontrole so integralni del poslovanja, ki ga predstojnik vzpostavi in uporablja za vodenje aktivnosti. Obvladovanje je katerokoli dejanje poslovanja, sveta ali drugih strank za ravnanje s tveganjem in povečanje verjetnosti, da bodo vzpostavljeni nameni in cilji doseženi. Poslovanje načrtuje, organizira in usmerja izvajanje zadostnih dejanj, da lahko upravičeno zagotovi doseganje namenov in ciljev.

²⁸ Razvija metodologijo in koordinira decentralizirane notranje revizijske službe pri proračunskih uporabnikih, zagotavlja funkcionalno neodvisnost notranjih revizorjev, nadzira delovanje celotnega sistema in o tem integralno poroča vladi.

²⁹ Predhodna finančna kontrola je niz kontrol, ki jih je treba izvesti pred finančnimi odločitvami v zvezi z uporabo proračunskih sredstev, s prevzemanjem obveznosti v breme proračuna, s postopki oziroma oddajo javnih naročil, pogodbami ter s tem povezanimi plačili in izterjavo neupravičeno plačanih zneskov. Običajno predhodno finančno kontrolo izvajajo kontrolne enote pri uporabnikih proračuna kot podporo pri finančnem odločanju. Dodatna finančna kontrola preverja na vseh ravneh končnih upravičencev pravilno uporabo javnih sredstev skladno z ustreznimi pravili in predpisi.

3.2 NOTRANJA REVIZIJA

Inštitut notranjih revizorjev³⁰ (angl. Institute of Internal Auditors ali krajše IIA), katerih standarde³¹ je prevzela tudi Republika Slovenija in predstavljajo smernice za delovanje notranjerevizijskih služb, opredeljuje notranjo revizijo kot neodvisno in nepristransko dejavnost dajanja zagotovil³² in svetovanja³³, namenjeno povečevanju koristi in izboljševanju delovanja. Organizaciji pomaga dosežati njene cilje, pri čemer uporablja sistematični in disciplinirani pristop k ovrednotenju ter izboljšanju učinkovitosti računovodskih in poslovodskih kontrol, obvladovanja³⁴ tveganj³⁵ in upravljanja.

Odbor za mednarodne standarde revidiranja in dajanja zagotovil opredeljuje pojem notranje revizije v mednarodnem standardu revidiranja³⁶ (MSR 610) in navaja, da je notranje revidiranje ocenjevalna dejavnost, vzpostavljena ali zagotovljena v organizaciji

³⁰Slovenski inštitut za revizijo je bil ustanovljen 11. januarja 1994. Podlago za njegovo ustanovitev je predstavljal zakon o revidiranju, sprejet julija 1993, ki je za ustanovitelja inštituta postavil Zvezo računovodij, finančnikov in revizorjev Slovenije. Kmalu po ustanovitvi so bili sprejeti prvi temeljni akti, ki so urejali delovanje revizijske stroke v Sloveniji, kot npr. kodeks poklicne etike zunanjega revizorja, temeljna revizijska načela, navodila za delovanje revizijskih družb in drugi. V letih svojega delovanja je postajal vedno aktivnejši, ne samo na domačem strokovnem področju, temveč tudi v tujini. Tako je postal član pomembnih strokovnih mednarodnih organizacij, kot so na področju računovodstva Mednarodno združenje računovodskih strokovnjakov (International Federation of Accountants, IFAC), na področju revizije Zveza evropskih revizorjev (Federation des Experts Comptables Europeens, FEE) in na področju ocenjevanja vrednosti Svet za mednarodne standarde ocenjevanja vrednosti (International Valuation Standards Committee, IVSC).

³¹ Mednarodni standardi strokovnega ravnanja pri notranjem revidiranju, Slovenski inštitut za revizijo, Ljubljana, 2010.

³² Storitve dajanja zagotovil zajemajo objektivno presojo notranjih revizorjev o dokazu, ki omogoča neodvisno mnenje ali sklepe v zvezi z organizacijo, delovanjem, področjem dela, postopki, ureditvijo ali kako drugo obravnavano zadevo. Naravo in obseg posla dajanja zagotovil določa notranji revizor. Na splošno so tri stranke vključene v storitve dajanja zagotovil, in sicer: oseba ali skupina, ki je neposredno povezana z organizacijo, delovanjem, področjem nalog, postopki, ureditvijo ali drugo obravnavano zadevo – lastnik postopka; oseba ali skupina, ki ocenjuje – notranji revizor; in oseba ali skupina, ki uporablja oceno – uporabnik.

³³ Storitve svetovanja so po svoji naravi nasveti in so na splošno opravljene na posebno prošnjo naročnika posla. Narava in obseg posla svetovanja sta sporazumno določena s stranko – naročnikom. Storitve svetovanja na splošno vključujejo dve stranki: osebo ali skupino, ki daje nasvet – notranjega revizorja, in osebo ali skupino, ki išče in dobi nasvet – naročnika posla. Kadar opravlja notranji revizor storitve svetovanja, ohranja nepristranskost in ne prevzema poslovodskih nalog.

³⁴ Obvladovanje tveganj je katerokoli dejanje poslovodstva, sveta ali drugih strank za ravnanje s tveganjem in povečanje verjetnosti, da bodo vzpostavljeni nameni in cilji doseženi. Poslovodstvo načrtuje, organizira in usmerja izvajanje zadostnih dejanj, da lahko upravičeno zagotovi doseganje namenov in ciljev.

³⁵ Tveganje je možnost pojavitve dogodka, ki bo vplival na doseganje ciljev. Tveganje se meri v izrazih vpliva in verjetnosti. Preostalo tveganje, ki ostane potem, ko poslovodstvo uveljavi ukrepe za zmanjšanje vpliva in verjetnosti neugodnih dogodkov, vključno s postopki obvladovanja kot odgovorom na tveganje.

³⁶ Zakon o revidiranju (Uradni list RS, št. 11/01) določa, da morajo revizorji pri svojem delu upoštevati temeljna revizijska načela in druga pravila revidiranja, ki jih sprejema Slovenski inštitut za revizijo, ter mednarodne standarde revidiranja in mednarodna stališča o revidiranju, ki jih pri Mednarodnem združenju računovodij sprejema Mednarodni odbor za pravila revidiranja.

za njene potrebe. Njene naloge so med drugim proučevanje, vrednotenje in spremljanje ustreznosti in uspešnosti notranjega kontroliranja. Notranji revizorji so tisti posamezniki, ki opravljajo dejavnosti notranjega revidiranja.

Notranja revizija ima torej dve poslanstvi: v organizaciji opravljati storitve v zvezi z dajanjem zagotovil in svetovanjem, kako premišljeno in urejeno delovati na področju poslovanja (in upravljanja) in obvladovanja poslovnega tveganja, da bi izboljšali poslovanje in dosegali večje koristi. Nosilci³⁷ notranjerevizijske dejavnosti delujejo na dveh področjih:

- dajanje zagotovil, ki je temeljno področje delovanja notranje revizije in
- svetovanje, ki razširja njeno temeljno področje delovanja.

Namen obeh področij notranjerevizijske dejavnosti je pomagati poslovodnikom in nadzornim organom, da pri svojem delu (usmerjanju in uravnavanju poslovanja) lažje dosegajo bistvene, glavne in izvedbene cilje pri delovanju organizacije (Koletnik, 2007, str. 61).

Notranje revidiranje³⁸ se opravlja zato, da se lahko neodvisno poroča poslovodstvu o ustreznosti notranjih kontrol, ki, če so primerne in se izvajajo, lahko prispevajo k gospodarni, učinkoviti in uspešni rabi virov. Od notranjerevizijske funkcije ne moremo pričakovati popolnega zagotovila, da pomanjkljivosti v kontrolah ali nepravilnosti ni.

Notranje revidiranje poteka v različnih pravnih in kulturnih okoljih, v organizacijah, ki se razlikujejo po namenu, obsegu, zapletenosti in ustroju. Izvaja se v organizacijah ali zunaj njih. Medtem ko lahko te razlike vplivajo na ravnanje pri notranjem revidiranju v vsakem okolju, je usklajenost z Mednarodnimi standardi strokovnega ravnanja pri notranjem revidiranju³⁹ bistvena za izpolnjevanje nalog notranjih revizorjev in notranjerevizijskega izvajalca.

³⁷ Oddelek, odsek, skupina svetovalcev ali drugi strokovnjaki (drug strokovnjak), ki izvaja(jo) neodvisno in nepristransko dajanje zagotovil ter svetovalne storitve, namenjene povečevanju koristi in izboljševanju poslovanja organizacije. Notranjerevizijski izvajalec pomaga organizaciji uresničevati njene cilje s spodbujanjem premišljenega, urejenega načina ovrednotenja in izboljšanja uspešnosti ravnanja s tveganjem ter njegovega obvladovanja in upravljanja.

³⁸ Notranji revizorji objektivno proučujejo in vrednotijo sistem notranjih kontrol. Te storitve izvajajo za organizacijo. Notranji revizorji so navadno zaposleni v organizaciji in delajo samo zanjo, čeprav nekatere organizacije sklepajo pogodbe z zunanjimi izvajalci notranjerevizijskih storitev. Notranji revizorji so odgovorni poslovodstvu organizacije in mu poročajo. Notranja revizija je odgovorna samo poslovodstvu, ključno pri tem je, da lahko neposredno poroča poslovodstvu na najvišji ravni. V zasebnem sektorju notranji revizorji črpajo svojo moč in pravice od najvišjega poslovodstva, v javnem sektorju pa ta moč in pravice običajno izhajajo iz zakonske podlage.

³⁹ Namen standardov je opredeliti temeljna načela, ki predstavljajo ravnanje pri notranjem revidiranju, ustvariti podlago za izvajanje in pospeševanje obsežnejše koristi notranjega revidiranja, pripraviti podlago za ovrednotenje notranjerevizijskih dosežkov in pospeševati in izboljševati postopke in delovanje organizacije. Standardi so na načelih temelječe obvezne zahteve, sestavljene iz stališč o temeljnih zahtevah strokovnega ravnanja pri notranjem revidiranju in ocenjevanju učinkovitosti izvajanja, ki so mednarodno

Zunanje in notranje revizorje⁴⁰ vodijo revizijski standardi, usmeritve in druga pojasnila, ki jih izdajajo strokovni revizijski organi, ter standardi na področju delovanja, kakovosti in etike, ki jih sami uvajajo, ter dobra praksa.

3.3 REVIZIJA SMOTRNOSTI

Revidiranje smotrnosti opredeljujejo INTOSAI⁴¹ revizijski standardi kot pregledovanje gospodarnosti, uspešnosti in učinkovitosti. Celoten obseg državnega revidiranja⁴² zajema revidiranje pravilnosti poslovanja in revidiranje smotrnosti poslovanja, revidiranje smotrnosti poslovanja pa obsega revidiranje gospodarnosti, uspešnosti in učinkovitosti, in sicer:

- revizijo gospodarnosti upravnih aktivnosti skladno z zdravimi načeli in prakso upravljanja ter z usmeritvami vodstva;
- revizijo učinkovitosti izrabe človeških, finančnih in drugih virov, vključno s preizkušanjem informacijskih sistemov, meril uspešnosti poslovanja in načinov spremljanja ter postopkov, s katerimi revidirana enota odpravlja ugotovljene pomanjkljivosti;
- revizijo uspešnosti izvajanja nalog v zvezi z doseganjem ciljev revidiranega uporabnika javnih sredstev in revizijo dejanskega vpliva aktivnosti v primerjavi z njihovim načrtovanim vplivom.

Revizija smotrnosti poslovanja je neodvisno preizkušanje učinkovitosti in uspešnosti programov ali organizacij, pri čemer se upošteva gospodarnost, da bi dosegli izboljšanje

uporabna na ravni organizacij in posameznikov ter pojasnil, ki opredeljujejo izraze ali zamisli v okviru stališč.

⁴⁰ V današnjem poslovnem okolju pomenijo notranji revizorji ključ do poslovne uspešnosti. Njihovo delo je pregledovanje procesov, delovanja in doseganja ciljev organizacije. Vodstvu na vseh organizacijskih ravneh strokovno svetujejo pri iskanju nenehnih izboljšav. So raziskovalci, poročevalci in analitiki. Njihovo delovanje zajema usmerjanje prihodnjih aktivnosti, spreminjanje postopkov že utečenih aktivnosti ali pripravljane novih aktivnosti, ki jih zahtevajo spremenjene okoliščine.

⁴¹ Revizijski standardi INTOSAI, 1994, str. 23 in 24.

⁴² Revizijski standardi INTOSAI 1.0.38 in 1.0.40.

stanja. Kot je zapisano v revizijskih standardih⁴³, revidiranje smotrnosti poslovanja⁴⁴ ni predmet natančno določenih zahtev oziroma pričakovanj.

Medtem ko se revizije računovodskih izkazov in pravilnosti poslovanja izvajajo z določenimi standardi, se revizije smotrnosti poslovanja razlikujejo med seboj glede na predmet revidiranja, glede na cilje, metode in mnenja. Pri revidiranju smotrnosti poslovanja ne gre za običajne revizije, kjer je mnenje strukturirano in formalizirano. Skladno z revizijskimi standardi lahko posamezna revizija smotrnosti poslovanja zajema enega ali več izmed teh treh vidikov.

Gospodarnost ali ekonomičnost (economy) je lastnost, značilnost, izvirajoča iz vložka⁴⁵ v poslovanje. Je razmerje med količino in kakovostjo vložka ter njegovo nabavno ceno. Gospodarnost je tudi značilnost preudarnega ravnanja z dobrinami, njihovimi potroški in stroški. (Turk, 2000, str. 133.) Gospodarnost največje možno zmanjšanje stroškov virov, porabljenih za neko dejavnost, pri čemer se upošteva ustrezna kakovost.

Učinkovitost (efficiency) je lastnost, značilnost, ki izvira iz pretvorbe vložka v poslovanje v izloček iz njega. Je razmerje med količino in kakovostjo izločka ter porabo oziroma stroški vložka. (Turk, 2000, str. 761.) Učinkovitost se nanaša na gospodarnost.

Tudi pri učinkovitosti gre za porabo virov. Ključno vprašanje je, ali so bili viri optimalno in zadovoljivo porabljeni ter ali bi glede na kakovost in porabljen čas in z manj viri lahko dosegli enake ali podobne rezultate. Ali dobimo največji učinek (glede na kakovost in

⁴³ Implementation Guidelines for Performance Auditing, Standards and guidelines for performance auditing based on INTOSAI's Auditing Standards and practical experience, 2004. Smernice upoštevajo ustrezne revizijske standarde INTOSAI in so zasnovane na splošno sprejetih načelih revizije smotrnosti poslovanja, ki izhajajo iz izkušenj članov INTOSAI. Da bi lahko oblikovali smernice, ki bi temeljile na izkušnjah, je bila opravljena analiza standardov in smernic številnih vrhovnih revizijskih institucij, ki imajo dolgoletne izkušnje pri izvajanju revizij smotrnosti poslovanja. Ni mogoče izdelati smernic, ki bi bile uporabne za vse vrste revizij smotrnosti poslovanja, kajti, že primerjava med praksami različnih VRI kaže na razlike v zakonodaji, organizaciji in metodologiji. Smernice o revizijah smotrnosti poslovanja ne morejo zajeti vseh pristopov, metod in tehnik, sicer bi morale predstaviti celoten obseg socioloških znanosti. Poleg tega se revizije smotrnosti poslovanja ukvarjajo z množico tem in vidikov, ki se nanašajo na celotni javni sektor.

⁴⁴ Revidiranje smotrnosti poslovanja nima svojih korenin v revidiranju, ki je značilno za zasebni sektor. Revidiranje smotrnosti poslovanja temelji na potrebi po neodvisnih in širših analizah gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti javnih programov in agencij, pri tem pa ne gre za ponavljanje istih vzorcev. Revizije smotrnosti poslovanja so neodvisne raziskave, ki ne temeljijo na ponavljanju vzorcev. Po naravi so revizije smotrnosti poslovanja obsežne in odprte za interpretacije ter presoje. Pri revizijah smotrnosti poslovanja se uporabljajo različne raziskovalne metode in metode vrednotenja, ki temeljijo na povsem drugačni bazi znanja kot pri tradicionalni reviziji. Posebnost revizij smotrnosti poslovanja je v raznolikosti in kompleksnosti revizijskih vprašanj. V okviru zakonskih določil morajo imeti revizije smotrnosti poslovanja možnost, da raziščejo katero koli vladno dejavnost z različnih vidikov. Značilnosti revizije smotrnosti poslovanja pa ne smejo biti argument za zmanjševanje vrednosti sodelovanja med dvema vrstama revizij.

⁴⁵ Vložek ali imput je, kar sestava prejme/prejema iz okolja, npr. material, energijo, podatke; je nasprotje izločka (Turk, 2000, str. 133.)

količino) iz naših vložkov in dejavnosti? Vprašanje se nanaša na razmerje med kakovostjo in količino opravljenih storitev in dejavnostjo ter stroški uporabljenih virov.

Uspešnost (effectiveness) je lastnost, značilnost, ki izvira iz izločkov iz poslovanja. Je razmerje med doseženimi cilji, izraženimi z izločki⁴⁶ iz poslovanja in postavljenimi cilji, izraženimi z izločki iz poslovanja (Turk, 2000, str. 791). Uspešnost je koncept doseganja ciljev. Ukvarja se z razmerjem med cilji, učinki in dosežki. Ali so bili doseženi zastavljeni cilji z uporabo razpoložljivih sredstev? Ali so bili doseženi izidi in ugotovljeni učinki? Ali so ugotovljeni učinki res posledica politike ali drugih okoliščin?

Vprašanje uspešnosti zajema dvoje; ali so bili doseženi cilji politike in ali gre to pripisati izvedeni politiki. Da bi lahko presodili, v kolikšnem obsegu so bili cilji doseženi, jih je treba oblikovati na način, ki omogoča takšno oceno. Tega ni mogoče doseči, če so cilji nejasni ali abstraktni.

Da pa bi presodili, v kolikšni meri lahko opažene dogodke povežemo s politiko, je treba opraviti primerjavo. Najboljše je, če ta primerjava vsebuje oceno pred uvedbo politike in po njej ter oceno neodvisne, kontrolne skupine, ki ni bila predmet politike. V praksi je običajno težko narediti takšne primerjave deloma tudi zaradi pomanjkanja primerljivega gradiva. Tedaj je mogoče oceniti verjetnost domnev, na katerih temelji politika.

3.4 NADZOR (NADZORSTVO)

Slovar slovenskega knjižnega jezika⁴⁷ nadzor opredeljuje kot sistematično pregledovanje, spremljanje poteka in razvoja česa, zlasti določene dejavnosti, pa tudi prizadevanje ter skrb za pravilno ravnanje. Nadzorovati pomeni sistematično pregledovati, spremljati potek ali razvoj česa, zlasti določene dejavnosti, kar se lahko počne z opazovanjem, pregledovanjem in ugotavljanjem.

Nadzorstvo je pojem in fenomen, ki se dnevno pojavlja v različnih zvezah in pomenih. Glagol nadzorovati ponuja pri razčlembi možnost opravljanja nadzora, pregledovanja in nadzorovanja. Pri takem tolmačenju to lahko pomeni, da gre za dejavnost, ki ima elemente trajanja, podrejanja in element moči tistega, ki nadzor opravlja (Anžič, 2000, str. 142).

Glagol nadzorovati nam pri razčlembi ponuja več možnosti, in sicer pregledovanja, nadzorovanja in opravljanja nadzorstva. Vendar nadzora (nadzorstva) 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

⁴⁶ Izložek ali output je, kar sestava odda/oddaja v okolje – npr. proizvode, storitve, informacije, je nasprotje vložka. (Turk, 2000, str. 167.)

⁴⁷ Slovar slovenskega knjižnega jezika, Slovenska akademija znanosti in umetnosti in Znanstvenoraziskovalni center Slovenske akademije znanosti in umetnosti, Inštitut za slovenski jezik Frana Ramovša, Ljubljana, DZS, 2002.

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 ali podobno deluje skladno s postavljenimi pravili, zahtevami in pričakovanji, ki so lahko le neformalna, največkrat pa oblikovana v pravnih podlagah (Anžič, 2010, str. 128).

Nadziranje zajema vse dejavnosti in vse dele vsake organizacije. Je proces, ki je lahko izrazito pozitiven, saj meri doseganje smotrov in ciljev in je v interesu vseh udeležencev organizacije. Že prva teoretika managementa Fayol in Urwick sta poleg predvidevanja, načrtovanja, organiziranja, ukazovanja in usklajevanja opredelila nadziranje kot sestavino vodenja.

Nadzorovanje je vedno namenjeno za družbeno ureditev, pa se to poudarja ali ne. Vedno je v središču pozornosti politike, in ni bilo zgodovinske dobe, v kateri ne bi šla politika in nadzorovanje z roko v roki pri usmerjanju družbenih tokov in vedenjskih oblik (Pečar, 1998, str. 38). V družbi se torej nič ne dogaja brez nadzorovanja.

Vsekakor je nadzor ali njegova dejavnost (nadzorstvo) sestavina načela odgovornosti, brez katere ni mogoče razviti in utrditi nobene oblike učinkovitosti, hkrati pa je tudi pomemben del vodenja, ki ga morata determinirati pravna in tudi etična pravičnost. Vsega tega pa ni mogoče zajeti in utesniti v pravne norme (Anžič, 2010, str. 128), lahko pa nadzorstvo sproži negativne učinke⁴⁸, če je izvedeno, da bi se ugotovile le slabosti pri delu posameznika ali institucije, ali pa, ko je nadzorstveni proces politično sprožen.

Teorija o nadzoru ločuje predvsem dve obliki nadzorovanja – formalno in neformalno, za kateri je značilno, da so pravila in norme pisani ali nepisani, da so izražene različne stopnje neposrednosti, navzoči so institucionalizacija, prisila, kaznovanje in tradicionalnost. Obe obliki nadzorstva sta lahko, ena bolj kot druga, zastraševalni in preprečevalni, pozitivni in negativni, združevalni in ločevalni, vidni in skriti, posredni in neposredni (Pečar, 1991, str. 12-17).

Nadzor je proces, v katerem sodelujeta dva subjekta, ki sta medsebojno povezana z nadzornim procesom, pri čemer ena stran (nadzornik) nadzor opravlja in ugotavlja odstopanje določenih opravil ali dejavnosti od postavljenih zahtev (izvrševanje nadzora), druga stran pa je nadzoru izpostavljena in ga prenaša (nadzorovani). Poleg tega se pri nadzorstvu soočamo z dvojnimi, a protislovnimi pomenom nadzora nad subjekti obveščevalno-varnostnega sistema, saj po eni strani zagotavlja legitimnost vsakokratni politični oblasti ter prispeva k varstvu pravic in temeljnih svoboščin posameznikov, po drugi strani pa za obveščevalne službe velja, da tista služba, ki jo je mogoče popolnoma nadzorovati, državi ni kaj prida (Anžič, 1999, str. 10). Varnostne službe se pogosto

⁴⁸ Psihološke posledice v nadzoru so v končni posledici nagrada ali sankcija. Sankcije so lahko izražene v pravnih, statusnih, materialnih ali drugih posledicah. Nagrajevanje je oblika izražanja zahvale za opravljeno delo. Pomembne so tudi sociološke posledice, te vzpostavljajo in zagotavljajo red, omogočajo razvoj in utrditev avtoritete ter v marsičem drugem omogočajo doseganje postavljenih ciljev. (Povzeto po Anžič, 2000)

poskušajo izogniti nadzoru, še zlasti, če jim to dopušča vlada, ki ni najbolj pripravljena sodelovati v nadzorstvenem procesu (Purg, 1996, str. 269-281).

Nekateri opazovalci razumejo obveščevalno dejavnost primarno kot orodje zunanje in obrambne politike, drugi se osredotočajo na vlogo v notranji varnosti, spet tretji raziskujejo vlogo obveščevalnih služb kot mehanizem državnega zatiranja. Pri tem se pojavi posebno področje, ki mu pravimo nadzor nad obveščevalno dejavnostjo (Britovšek, 2008, str. 6).

Vse demokratične države izjemno poudarjajo pomen nadzora nad obveščevalno-varnostno dejavnostjo. Pomembni so vsi vidiki nadzora, ne le varovanje človekovih pravic in svoboščin, pač pa tudi nadzor nad zakonitostjo, strokovnostjo, nad rabo finančnih sredstev. Nadzor nad obveščevalno-varnostno dejavnostjo je pomemben predvsem zaradi tega, ker imajo državne obveščevalno-varnostne službe pooblastila, kot je npr. prisluškovanje, ki jim omogočajo poseganje v pravice človeka. Ker ne sme prihajati do zlorab takšnih pooblastil, je treba posebno pozornost posvečati nadzoru.

Z nadzorom se ugotavlja učinkovitost služb in, ali obveščevalne službe dosegajo svoje cilje, kar pomeni, ali opravičujejo svoj obstoj in porabo davkoplačevalskega denarja. Prvi cilj po navadi zasleduje izvršna oblast. Drugi cilj nadzorstva je ugotavljanje, ali je obveščevalna dejavnost potekala skladno s pravili družbe in z zakonodajo. Potem je tu še področje sodstva. Zakonodajna oblast izvaja nadzor nekje med tema dvema ciljema, prav tako naj bi to veljalo za širšo javnost (Britovšek, 2008, str. 6).

Predmet našega proučevanja je tudi revidiranje, zato je treba omeniti tudi, kako nadziranje razume in opredeljuje revizijska stroka.

Pojmovnik računovodstva, financ in revizije (Turk, 2000, str. 307) opredeljuje nadziranje kot presojanje pravilnosti in odpravljanje nepravilnosti in nadalje, da je glede na njegovo mesto v poslovnih sestavi treba razlikovati odločevalno nadziranje⁴⁹, računovodsko nadziranje ali širše nadziranje obravnavanja podatkov⁵⁰ ter izvajalno nadziranje⁵¹.

Koletnik pravi, da nadziranje pomeni vnaprejšnje, sprotno in dodatno presojanje dejavnosti in njenih učinkov, da uravnavamo dejavnike, od katerih je odvisna uresničitev zelenih ciljev. Nadziranje razumemo kot presojanje pravilnosti procesov in stanj, da ugotovimo z vnaprej opredeljenimi merili istovetnost uresničenega. Nadziranje lahko

⁴⁹Nadziranje kot odločevalno področje nalog (supervising as decision-making function), nadzorovanje kot odločevalna funkcija je presojanje pravilnosti načrtovanja, pripravljanja izvajanja in izvajanja iz zornega kota tistih, ki odločajo, pa tudi odstranjevanje ugotovljenih nepravilnosti. (Turk, 2000, str. 307.)

⁵⁰ Nadziranje obravnavanja podatkov (data processing supervising) je presojanje pravilnosti pri oblikovanju podatkov in njihovem spreminjanju v informacije, pa tudi odpravljanje pri tem ugotovljenih nepravilnosti. Predmet nadziranja je obravnavanje podatkov o preteklosti, obravnavanje podatkov o prihodnosti, pa tudi proučevanje podatkov iz prejšnjih stopenj nadziranja obravnavanja podatkov. Med drugim obsega tudi računovodsko nadziranje. (Turk, 2000, str. 307)

⁵¹ Izvajalno nadziranje (supervising of implementation) je presojanje skladnosti izvajanja z izdanimi nalogami ter izvajalnimi, taktičnimi in strateškimi cilji. (Turk, 2000, str. 307)

gledamo z raznih zornih kotov, pri čemer se srečujemo z različnimi nadzornimi opravili ter izvajalci posameznih vrst nadziranja. Njihova temeljna naloga je, da prispevajo k učinkovitejšemu, varčnejšemu in uspešnejšemu odločanju v zvezi s strateškim in izvedbenim uravnavanjem in usmerjanjem vseh dogodkov, procesov in stanj v podjetju ali drugi organizaciji (Koletnik, 2007, str. 24-26).

Z vidika vsebine nadzora poznamo tri vrste nadzora, in sicer kontrolo, inšpekcijo in revizijo.

Kontroliranje ali sprotno pregledovanje je pretežno preprečevalno, na strokovnem ugotavljanju dejstev zasnovano vzporedno nadziranje, ki ga opravljajo v nadzirano delovanje organizacijsko vključene in po načelu stalnosti delujoče osebe ali naprave. (Turk, 2000, str. 226.) Kontroliranje pomeni predhodno, sprotno ali dodatno pregledovanje poslovnih procesov in stanj ter ugotavljanje dovoljenih in nedovoljenih odmikov od postavljenih strokovnih in poklicno etičnih pravil (Koletnik, 2007, str. 26).

Inšpiciranje⁵² ali dodatno pregledovanje je pretežno popravljalno, na strokovnem ugotavljanju dejstev zasnovano poznejše nadziranje, ki ga opravljajo organi, ki niso vključeni v nadzirano delovanje in ne delujejo po načelu stalnosti (Turk, 2000, str. 147). Inšpiciranje pomeni pregledovanje in ocenjevanje spoštovanja pravnih norm v delovanju podjetja ali organizacije (Koletnik, 2007, str. 26). Inšpekcijski nadzor⁵³ je nadzor nad izvajanjem oziroma spoštovanjem zakonov in drugih predpisov. Inšpiciranje porabe javnih sredstev opredeljuje Zakon o javnih financah.⁵⁴

Revidiranje ali dodatno presojanje je pretežno popravljalno, na izvedenskem obnavljanju zasnovano poznejše nadziranje, ki ga opravljajo organi, ki niso organizacijsko vključeni v nadzirano delovanje in ne delujejo po načelu stalnosti. Obsega oblikovanje in vrednotenje dokazov o trditvah v zvezi s predmetom nadziranja ter poročanje o

⁵² Inšpicirati pomeni gledati na kaj, preiskovati; nadzorovati, nadzirati, sistematično pregledovati, spremljati potek ali razvoj, z opazovanjem, pregledovanjem ugotavljati položaj ali stanje. Več o tem: Veliki slovar tujk, Cankarjeva založba, Ljubljana, 2002, str. 504.

⁵³ Zakon o inšpekcijskem nadzoru, UPB1, Uradni list RS št. 43/2007, z dne 18.5. 2007; Ta zakon ureja splošna načela inšpekcijskega nadzora, organizacijo inšpekcij, položaj, pravice in dolžnosti inšpektorjev, pooblastila inšpektorjev, postopek inšpekcijskega nadzora, inšpekcijske ukrepe in druga vprašanja, povezana z inšpekcijskim nadzorom. Opredelitev inšpekcijskega nadzora je podana v 2. členu zakona.

⁵⁴ Nadzor nad izvajanjem tega zakona in predpisov, ki urejajo poslovanje s sredstvi državnega proračuna, opravlja finančno ministrstvo. Naloge inšpekcijskega nadzora opravljajo proračunski inšpektorji kot delavci s posebnimi pooblastili v finančnem ministrstvu. Proračunski inšpektor samostojno opravlja naloge inšpekcijskega nadzora, ki mu je dodeljen, izdaja zapisnike, odločbe in sklepe v upravnem postopku in odreja druge ukrepe, za katere je pooblaščen. Proračunski inšpektor obravnava tudi prijave, pritožbe, sporočila in druge vloge v zadevah iz svoje pristojnosti in vlagatelje na njihovo zahtevo obvešča o svojih ukrepih. Proračunski inšpektor je odgovoren predstojniku za pravilno in pravočasno opravljanje oziroma opustitev nalog v okviru danih pooblastil. Pooblastilo za opravljanje inšpekcijskega nadzora izkazuje proračunski inšpektor s službeno izkaznico. Če ni z zakonom drugače določeno, se za proračunske inšpektorje in za izvrševanje proračunskega nadzora uporabljajo določbe zakona, ki ureja splošni upravni postopek, ter zakona, ki sistemsko ureja inšpekcije.

ugotovitvah uporabnikom, ki jih takšne informacije zanimajo, da bi na tej podlagi lahko ustrezno ukrepali (Turk, 2000, str. 644). Revidiranje je pretežno kasnejše izvedensko presojanje pravilnosti pri metodoloških, organizacijskih, poklicno etičnih in drugih ravnanjih izvajalcev v odločevalni, informacijski ali izvedbeni dejavnosti podjetja ali organizacije (Koletnik, 2007, str. 26).

Ko govorimo o nadziranju, ne moremo niti mimo opredelitve računovodskega nadziranja in nadziranja računovodenja. Računovodski standardi računovodsko nadziranje⁵⁵ opredeljujejo kot računovodsko presojanje o pravilnosti pojavov in računovodskih podatkov, nadziranje vodenja računov⁵⁶ pa je del celotnega nadziranja delovanja podjetja in sestavni del odločevalne, izvajalske in informacijske sestave.

3.5 OBVEŠČEVALNO-VARNOSTNA DEJAVNOST

Pod pojmom varnost razumemo celo vrsto različnih vidikov človeškega obstoja in delovanja v družbi in naravi. Opredelimo jo lahko kot stanje, v katerem je zagotovljen uravnotežen fizični, duhovni in duševni ter gmotni obstoj posameznika in družbene skupnosti v razmerju do drugih posameznikov, družbenih skupnosti in narave (Grizold, 1999, str. 23).

Zagotavljanje varnosti države izhaja iz nacionalnih interesov ter spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, upoštevajoč ustavo, zakonodajo, načela pravne države, načela mednarodnega prava ter obveznosti države, ki izhajajo iz sprejetih mednarodnih pogodb (Žirovnik, 2003, str. 12).

Nacionalno varnost opredelimo kot varnost naroda v neki državi in kot sposobnost zaščite fizične integritete države, njenega ozemlja, ohranjanja gospodarskih odnosov z drugimi državami pod razumnimi pogoji, zaščite narave države, institucij in vodstva pred zunanjim ogrožanjem ter sposobnost nadzora nad državnimi mejami. (Grizold, 1999, str.

⁵⁵ Računovodsko nadziranje je sestavina finančnega računovodenja, kadar obravnava ustaljene računovodske podatke, pomembne za prikazovanje celotnega podjetja ali njegovih razmerij z drugimi, sestavina stroškovnega računovodenja, kadar obravnava ustaljene računovodske podatke o podrobnostih z notranjega področja delovanja, in sestavina poslovnega računovodenja, kadar obravnava informacije za odločanje. Računovodsko nadziranje je pomembno, kadar so njegov predmet računovodski podatki oziroma računovodske informacije za notranje potrebe, pa tudi, kadar so njegov predmet računovodske informacije za zunanje potrebe. Računovodsko nadziranje se izvaja kot računovodsko kontroliranje podatkov ob njihovem vnosu in med obdelovanjem. Obsega nadziranje pridobivanja podatkov, ki se nato vključijo v knjigovodenje ali računovodsko predračunavanje, ter njihovega obdelovanja in proučevanja pa tudi sestavljanja računovodskih poročil o načrtovanih in uresničenih poslovnih procesih in stanjih. Povečuje zanesljivost računovodskih informacij, ki pojasnjujejo stanje poslovanja in dosežke pri delovanju, ter podlage za izboljšave.

⁵⁶ Nadziranje vodenja računov se izvaja kot notranje in zunanje revidiranje vodenja računov. Z notranjim in zunanjim revidiranjem vodenja računov se ukvarjata službi, ki sta organizacijsko ločeni od računovodske službe, katere delovanje je v takšnem primeru predmet njenega nadziranja.

25.) Na nacionalni ravni zagotavljajo sodobne države svojim državljanom varnost z delovanjem nacionalnovarnostnega sistema (Grizold, 1999, str. 35).

Z učinkovitim nacionalnovarnostnim sistemom⁵⁷ se kaže sposobnost države pri zavarovanju temeljnih družbenih vrednot pred zunanjim in notranjim ogrožanjem kot tudi sposobnost, da se zagotavljajo gospodarski, politični, znanstveni, tehnološko-tehnični in družbeni razvoj (Žirovnik, 2003, str. 12).

Del nacionalnovarnostnega sistema predstavljajo tudi obveščevalno-varnostne službe, ki izvajajo obveščevalno-varnostno dejavnost, o kateri bomo govorili v nadaljevanju. Da bi lahko razumeli kompleksnost obravnavane tematike, se bomo najprej ustavili pri osnovnih pojmi. Srečali se bomo z definicijami različnih avtorjev, ki so si v bistvu podobne in se med seboj dopolnjujejo. Zaradi lažje predstave in zaradi posebnosti, ki jih vsak avtor dodaja, jih podajamo več. Najprej si pogledjmo, kako različni avtorji definirajo obveščevalno-varnostno dejavnost.

Pri opredelitvah, kaj je obveščevalna dejavnost, se velikokrat uporablja opredelitev, kot jo navaja Jeffrey T. Richelson, ki pravi, da se obveščevalna dejavnost nanaša na informacije, ki jih vlada spoznava kot pomembne za svoje vojaške, zunanje in varnostne interese. Večkrat se omenja samo kot vohunstvo, vendar jo sestavlja veliko širši spekter aktivnosti. Vsebuje vse od zbiranja, analiziranja in širjenja informacij (tako informacij odprtega in zaprtega tipa); skladno z izkoriščanjem informacij, kot je tajno vplivanje na dogodke tako, da delujejo v prid lastnim interesom in preprečevanje delovanja nasprotnikovih obveščevalnih služb (Britovšek, 2008, str. 2).

Obveščevalno dejavnost lahko definiramo v širšem in ožjem pomenu. V širšem pomenu gre za izdelek, ki je nastal z zbiranjem, obdelavo, integracijo, analizo, vrednotenjem in interpretacijo razpoložljivih podatkov v zvezi s tujimi državami ali območji, v ožjem

⁵⁷ Za delovanje sistema in podsistema nacionalne varnosti je nujno usklajeno delovanje vseh subjektov, ki delujejo znotraj tega sistema. Nekatere od njih so tako ali drugače vpeti v delovanje obveščevalno-varnostnega sistema. Tako ločimo med subjekti, ki so nosilci nacionalnovarnostnega sistema v ožjem in subjekti, ki so nosilci nacionalnovarnostnega sistema v širšem smislu. Prvi so tisti, ki so neposredno povezani z obveščevalno dejavnostjo (SOVA, OVS), nosilci nacionalnovarnostnega sistema v širšem smislu pa so službe in organi, ki so pristojni za usmerjane, usklajevanje in nadzor obveščevalnih in varnostnih služb. To so: Državni zbor, Vlada, Sekretariat za nacionalno varnost, predsednik republike, koordinacija obveščevalnih služb, Inštitut za nacionalnovarnostna vprašanja, obveščevalni del Ministrstva za obrambo, varnostno-obveščevalni del Ministrstva za notranje zadeve in analitični del Ministrstva za zunanje zadeve (Purg, 1995), pa tudi Medresorska delovna skupina za boj proti nadnacionalnim grožnjam. Vsi omenjeni subjekti so dolžni medsebojno sodelovati, si pomagati ter usklajevati svoje dejavnosti. Subjekti v ožjem smislu, ki delujejo na obveščevalno-varnostnem področju, zagotavljajo pristojnim organom informacije, analitične in operativne ocene, ki so potrebne za zagotavljanje nacionalne varnosti. Tu so mišljene informacije o prizadevanjih tujih držav, organizacij in skupin, ki so usmerjene proti obstoju ali varnosti države in imajo zunanjepolitični, obrambni ali gospodarski pomen za državo, informacije o delovanju terorističnih in organiziranih kriminalnih skupin ter informacije o osebah, ki bi lahko ogrožale varnost določenih oseb ali objektov.

pomenu pa zajema samo zbiranje in analiziranje podatkov in njihovo transformacijo v obveščevalni izdelek (Richelson, 1995, str. 2).

Obveščevalna služba ni samo aparat za zbiranje tajnih podatkov, temveč zbrane podatke tudi analizira, ocenjuje in nosilec državne oblasti daje dolgoročne ocene, predvidevanja ter konkretna priporočila za vodenje politike. Cilji in metode dela obveščevalne službe so praviloma determinirani s političnimi cilji in načini vodenja vladne politike (Purg, 2002, str. 15).

Po mnenju nekaterih avtorjev bi bilo možno pojem obveščevalno-varnostni sistem⁵⁸ v ožjem pomenu opredeliti ko enoten sistem vseh obveščevalnih in protiobveščevalnih dejavnosti, ki jih izvajajo posamezne organizacije in ustanove ter službe na vseh ravneh in imajo enoten cilj, zaščititi temeljne in splošne družbene vrednote.

Obveščevalno-varnostni sistem Slovenije sestavljajo službe, ki opravljajo obveščevalno-varnostno dejavnost, in sicer Slovenska obveščevalno-varnostna agencija, Obveščevalno varnostna služba Ministrstva za obrambo, obveščevalni organi Slovenske vojske, policija ter organi, ki so pristojni za njihovo usmerjanje, usklajevanje in nadzor. To so Državni zbor, Vlada in Svet za nacionalno varnost (Purg, 1995, str. 121). Dejavnost takih služb, ki izvajajo obveščevalno-varnostno in protiobveščevalno vrst obveščevalne dejavnost, imenujemo obveščevalno-varnostna dejavnost. Njihove glavne značilnosti so tajnost delovanja, osebe, o katerih služba zbira podatke, pa o tem praviloma niso obveščene.

Zagotavljanje notranje in zunanje varnosti države je ključnega pomena za zavarovanje drugih državnih vrednot in interesov, torej tudi človekovih pravic. Zato je obveščevalna dejavnost neizbežna nujnost tudi v sodobni demokratični državi.⁵⁹ Pri tem je mišljena pomoč pri sprejemanju odločitev, saj je obveščevalna dejavnost v procesu odločanja eden najpomembnejših elementov (Šaponja, 1999, str. 10).

Varnostno-obveščevalna dejavnost označuje celoto obveščevalne in varnostne dejavnosti, torej zbiranje podatkov in ukrepanje (Purg, 1995, str. 34). V slovenski literaturi najpogosteje najdemo definicijo, ki razume obveščevalno dejavnost v ožjem in širšem smislu (Anžič, 1997; Purg, 1995; Šaponja, 1999). V ožjem smislu zajema javno ali tajno pridobivanje podatkov, njihovo analizo ter interpretacijo, v širšem smislu pa poleg tega poznamo še tajne akcije in protiobveščevalno dejavnost.

Obveščevalna dejavnost je proces, ki zajema zbiranje in analitično obdelavo surovih podatkov ter izdelavo celovitega obveščevalnega izdelka, ki ga določen uporabnik potrebuje pri oblikovanju in sprejemanju odločitev na državnem, političnem, gospodarskem in varnostnem področju. Poleg organiziranega načina zbiranja podatkov je

⁵⁸ Dorđević (1978 v Purg, 2002) opredeli obveščevalno-varnostni sistem kot enoten sistem vseh obveščevalnih in protiobveščevalnih dejavnosti, ki jih izvajajo posamezne organizacije in ustanove ter službe na vseh ravneh, z enotnim ciljem zaščite temeljnih in splošnih družbenih vrednot.

⁵⁹ Poročilo Evropske komisije za demokracijo skozi pravo o demokratičnem nadzoru nad varnostnimi službami, Strasbourg, 11. 6. 2007, študija št. 388/2006, tč. 11 (v nadaljevanju: Poročilo Beneške komisije).

za obveščevalno dejavnost značilno, da je zbiranje podatkov zavestno, načrtno in usmerjeno k zadovoljevanju določene potrebe.

Obveščevalna dejavnost v ožjem smislu je organiziran proces zbiranja, analiziranja in posredovanja podatkov državnim odločevalcem in oblikovalcem politike, ki jih potrebujejo za sprejemanje odločitev. Je najpomembnejši dejavnik v procesu odločanja. Pomeni selekcioniranje in postavljanje podatkov v kontekst časa in prostora ter do takrat znanega vedenja o določenem predmetu, osebi, pojavu, dogodku. Med njene najpomembnejše naloge in poslanstvo sodi predvidevanje prihodnjih dogodkov oziroma razvoja določenih procesov, ki lahko bistveno vplivajo na uporabnikov položaj. Omogoča mu sprejemanje pravočasnih odločitev v njegovo korist. Obveščevalna dejavnost poteka v krogu; govorimo o tako imenovanem obveščevalnem ciklusu. Je interdisciplinarna in v svojem bistvu intelektualna dejavnost. Njena uporaba kot dejavnost v ožjem smislu⁶⁰ je omejena na specializirane državne organizacije, katerih delovanje je urejeno z zakoni ali drugimi predpisi. Zbirajo podatke in izvajajo aktivnosti, ki so sicer prepovedane (Šaponja, 1999, str. 56). Obveščevalno dejavnost v ožjem smislu izvajajo obveščevalne službe.

Obveščevalna dejavnost v širšem smislu je zavestno in organizirano pridobivanje novega znanja in informacij o dogodkih, pojavih in procesih v bivalnem okolju, naravi, družbi, skratka o vsem, kar se dogaja okrog nas. Informacije in nova znanja potrebujemo pri vsakodnevnem odločanju. Uporaba te dejavnosti v širšem smislu ni omejena zgolj na državne, specializirane organizacije, marveč je dostopna vsem (Šaponja, 1999, str. 56).

Obveščevalno dejavnost zaznamujejo tri stvari: proces pridobivanja, analiziranja informacij in posredovanja informacij naročnikom, ki sprejemajo odločitve. Obveščevalno dejavnost lahko torej razdelimo na več različnih nalog, ki sestavljajo tako imenovani obveščevalni krog. Gre za naloge, kot so načrtovanje, zbiranje vseh razpoložljivih podatkov, ki zadevajo enega ali več vidikov tuje države oziroma operativno področje, ki je neposredno ali potencialno pomembno za načrtovanje, sledijo analiziranje zbranih obveščevalnih podatkov, ocena in analiza dobljenih obveščevalnih informacij ter njihovo posredovanje naročniku.

Obveščevalno dejavnost je mogoče v najširšem smislu opredeliti kot skupino aktivnosti in postopkov sistematičnega zbiranja in analize informacij ter njihove pretvorbe v uporabno obliko, ki je pristojnim organom v pomoč pri oblikovanju in izvrševanju strategije uveljavljanja nacionalnovarnostnih interesov in pri obrambi pred grožnjami tem

⁶⁰ Medtem ko se z obveščevalno dejavnostjo v ožjem smislu ukvarjajo le za to pooblašteni državni organi, pa se z obveščevalno dejavnostjo v širšem smislu pogosto srečujemo v vsakdanjem življenju, npr. pri nakupu stanovanja ali avtomobila.

interesom.⁶¹ S tem ko obveščevalne službe varujejo nacionalno varnost in ureditev demokratične države, opravljajo v demokratičnih družbah izjemno pomembno funkcijo.⁶²

Zelo podobno obveščevalno dejavnost opredeljuje tudi Bjorn Muller Wille⁶³, ki razlikuje naslednje vrste obveščevalne dejavnosti:

- vojaška obveščevalna dejavnost, ki zbira in proučuje informacije o aktualnih in potencialnih dejavnostih tujih oboroženih sil znotraj in zunaj nacionalnega ozemlja;
- obveščevalno-varnostna dejavnost, ki zbira in proučuje grožnje ustavni ureditvi;
- kriminalistična obveščevalna dejavnost, ki izvaja aktivnosti boja proti organiziranemu kriminalu;
- zunanja obveščevalna dejavnost, ki se osredotoča na delovanje v tujini in katere namen je podpora pri odločanju v zunanji politiki ter ocenjevanje obrambne in varnostne situacije.

Obveščevalna dejavnost je potemtakem dejavnost obveščevalnega ciklusa, katerega glavni cilj je oskrbeti uporabnika z relevantnimi in uporabnimi obveščevalnimi informacijami. Proces obveščevalnega ciklusa hkrati spremlja protiobveščevalna dejavnost, katere glavni namen je zaščita lastnih informacij in procesa obveščevalnega ciklusa. Skladno z omenjeno definicijo lahko trdimo, da obveščevalna dejavnost ni samo domena države, temveč tudi drugih organizacij, ki izvajajo organizirano zbiranje in analiziranje informacij, ki so potrebne za odločanje, hkrati pa skrbijo za zaščito lastnih informacij in dejavnosti (Britovšek, 2009, str. 3).

Obveščevalna služba ni samo aparat za zbiranje tajnih podatkov, temveč zbrane podatke tudi analizira, ocenjuje in nosilec državne oblasti daje konkretna priporočila za vodenje politike. Da pa bi takšne podatke lahko vodila, njeno delo ne more temeljiti le na tajno zbranih podatkih. Zato je danes ena temeljnih značilnosti dela tudi uporaba številnih legalnih možnosti za pridobitev podatkov (Anžič, 1996, str. 61).

Iz teh definicij je torej razvidno, da tudi v našem primeru drži, da je definicij toliko, kolikor je avtorjev. Pri obveščevalni dejavnosti gre za več kot le za načrtno zbiranje, analiziranje in združevanje podatkov, iz katerih nastane obveščevalni izdelek, ki ga posredujemo uporabniku.

⁶¹ Primerjaj z opredelitvijo, podano v: M. Caparini, Controlling and overseeing intelligence services in democratic states v: H. Born in M. Caparini (ur.), 2007, str. 4-5.

⁶² Priporočilo Skupščine Sveta Evrope št. 1402 (1999), z dne 26. 4. 1999, tč. 1 (v nadaljevanju Priporočilo Sveta Evrope). Priporočilo se sicer izrecno nanaša le na notranje varnostne službe (internal security services), vendar pa bi njegovo sporočilo lahko razumeli tudi v širšem smislu.

⁶³ Bjorn Muller Wille: For our eyes only? Shaping an intelligence community within EU. Occasional paper no.50. Paris. Institute for security studies. Dostopno na Internet: www.iss.europa.eu/uploads/media/occ50.pdf.

Uporabnik končnih izdelkov je lahko npr. predsednik vlade ali države, ki na podlagi posredovanega obveščevalnega izdelka sprejema odločitve. Zaradi tega potrebuje tudi obveščevalne informacije⁶⁴, ki mu ob pravem času dajo pravi odgovor na prava vprašanja.

Varnostna dejavnost pomeni preprečevanje, preiskovanje in odpravljanje določenih oblik ogrožanja varnosti neke dobrine, v tem primeru države. V primerjavi z obveščevalno dejavnostjo, ki predvsem pomeni zbiranje podatkov, njihovo analiziranje in obveščanje, je zagotavljanje varnosti oziroma varnostna dejavnost predvsem ukrepanje, in sicer pretežno na način ter z metodami in sredstvi, ki se razlikujejo od načina, metod in sredstev obveščevalne dejavnosti. Varnostno dejavnost kot funkcijo države opravljajo policija in druge varnostne službe (Purg, 2002, str. 18).

Varnostne službe so del notranjega represivnega državnega aparata. Uporabljajo iste metode in sredstva dela kot obveščevalne službe, le da so v pretežni meri usmerjene zoper domače državljane. Bistvo njihove dejavnosti je predčasno odkrivanje kriminalnih dejanj, ki ogrožajo varnost. Odkrivajo tudi dejanja, ki jih storilci šele pripravljajo in zanje še ni danih znakov za utemeljen sum storitve kaznivega dejanja, kot jih opredeljuje zakonodaja. Druga dejavnost varnostnih služb je zbiranje dokazov za kazenski postopek (Šaponja, 1999, str. 50-51).

Obveščevalno-varnostna dejavnost označuje celoto obveščevalne in varnostne dejavnosti, torej zbiranje podatkov in ukrepanje (Purg, 2002, str. 18). Obveščevalna dejavnost deluje skladno z obveščevalnim krogom, ki največkrat obsega naslednje korake: načrtovanje in usmerjanje, zbiranje podatkov in njihovo obdelavo, analiziranje in izdelavo ter posredovanje (Richelson, 2008, str. 4).

Obveščevalno-varnostni sistem je vsota vseh obveščevalnih in protiobveščevalnih služb ter služb za varstvo ustavne ureditve. Je del nacionalnega varnostnega sistema (Šaponja, 1999, str. 57). V manjših državah je uveljavljena praksa, ki združuje obveščevalno in varnostno-informativno komponento v okviru ene državne službe.

Obveščevalno-varnostna služba⁶⁵ je posebna organizacija države, katere prednostni cilji so zbiranje, analiziranje in ocenjevanje obveščevalnih podatkov in spoznanj o drugih državah, njihovem vojaškem in ekonomskem potencialu, političnem stanju in namerah ter znanstvenih dognanjih.

Obveščevalna služba daje nosilcem oblasti dolgoročne ocene in predvidevanja ter odgovore na niz vprašanj, ki so pomembna za strateško in praktično vodenje politike. Od

⁶⁴ Obveščevalne informacije morajo ustrezati osnovnim kriterijem, in sicer: novosti, pomembnosti, uporabnosti, pravočasnosti, ažurnosti, resničnosti oziroma preverjenosti podatkov, točnosti, natančnosti, objektivnosti, nepristranskosti, ustreznosti, jasni razmejitvi med podatki in mnenji ter navajanjem virov podatkov.

⁶⁵ Zakon o slovenski obveščevalno-varnostni agenciji (ZSOVA) opredeljuje obveščevalno službo kot samostojno vladno službo (1. člen ZSOVA), ki opravlja obveščevalno-varnostne naloge, kar izhaja že iz njenega imena »Slovenska obveščevalno-varnostna agencija«.

njih stroka ločuje varnostne službe, torej specializirane organizacije, ki opravljajo naloge, s katerimi se uresničuje varnostna funkcija oziroma celota dejavnosti in ukrepov, s katerimi se država brani pred nasprotnikom.

Temeljna značilnost obveščevalno-varnostne dejavnosti je tajnost delovanja, kar jo zelo jasno loči od drugih dejavnosti. Tajnost se v prvi vrsti kaže v načinu pridobivanja praviloma tajnih podatkov. Te podatke je treba zelo hitro analitično ovrednotiti in oblikovati v obveščevalne informacije. Ti in drugi obveščevalni izdelki gradijo in bogatijo obveščevalno zakladnico znanja, ki predstavlja posebno moč in s tem nezanemarljivo sestavino moči države. Dejavnost opredeljujejo legalna, strokovna in etična načela, kar je še zlasti pomembno zaradi njene posebne občutljivosti. Vključuje namreč posege v človekovo zasebnost in predstavlja določena varnostna tveganja ter naposled posega tudi na področje tajnosti podatkov (Žirovnik, 2003, str. 8).

3.6 TAJNOST IN TAJNI PODATKI

Razumevanje pojma tajnosti zahteva njegovo semantično in teoretično opredelitev z vidika politološke in komunikološke znanosti, kjer je ta pojem najnatančneje definiran.

Pojem taje Slovar slovenskega knjižnega jezika, ki je najpomembnejši vir za semantično opredelitev, je v prvem pomenu naveden kot »za katerega javnost, oblast ne ve« (imeti taje sestanek, dogodki so ostali tajni, tajna organizacija ...), v drugem pomenu pa kot »s katerim se javnost, ljudje ne morejo seznaniti« (tajno srečanje, taje sporazum, tajno glasovanje ...) in v tretjem pomenu kot »ki je tak, da se ne opazi, ne vidi«, to je »skriven«.

Slovar slovenskega knjižnega jezika taje v prvem pomenu opredeljuje kot značilnost tajnega (jamčiti taje, podatki morajo ostati v tajnosti ...), v drugem pomenu pa pravi, da je taje, kar je tajno (podatki so taje, državna taje) ter izpostavi knjižni sinonim za skrivnost. Skrivnost pa Slovar slovenskega knjižnega jezika opredeljuje najprej kot »kar se ne da razumeti, dojeti, pojasniti« (nekateri stvari so za človeka še vedno skrivnost) in tudi kot »kar, kdo ve, mu je zaupano in se ne sme pripovedovati drugim« (izdati skrivnost, izmamiti komu skrivnost; obdržati skrivnost zase).

Tajnost⁶⁶ se pogosto zmotno razume ali celo enači s skrivnostjo. Toda, če razumemo skrivnost kot nekaj, kar se ne da razumeti, dojeti ali pojasniti, taje ne more biti sinonim za skrivnost, oziroma je lahko sinonim le do neke mere, saj taje ni nekaj neznanega, temveč ravno nasprotno, saj gre za znane stvari, ki pa ne morejo biti dostopne javnosti. Pri vsebini tajnosti gre za znano, kar posameznik ali institucija ali država ne sme ali noče narediti dostopno širši javnosti. Tajnost torej pomeni obstoj znanih dejstev o družbenih, varnostnih, obrambnih, gospodarskih in drugih podatkih in informacijah, ki so posamezniku ali instituciji zaupana v uporabo in varovanje. Ti jih zaradi obstoja različnih,

⁶⁶Galnoor za taje pravi, da je rezultat namernega dejanja A (imetnika informacije), da prepreči B (ki ne ve), da spozna nekaj (taje) v določenem času. (Galnoor v Rajko, 1997: 190, v Brezovšek in Črnčec, 2007)

velikokrat spornih interesov na zavesten, organiziran in formaliziran način skrivajo pred javnostjo (Anžič, 2001, str. 35).

Tajnost lahko definiramo kot nekaj, kar je sicer znano določenemu krogu ljudi, a mora zaradi določenih razlogov ostati neznan širšemu krogu ljudi.

Oblastniki se silno radi obdajajo s skrivnostmi, saj je oblast vselej v posesti vedenja, ki ni dostopno vsem, z zakonom pa se določa obseg tajnosti. Po določenih pravilih skoraj vse države opravičujejo skrivnostnost z razlogi državne varnosti, s strahom, da bi dejanski ali morebitni nasprotnik, bodisi resničen ali namišljen, zvedel za državne skrivnosti.

Tajnost ima v komunikacijskih medčloveških in globalnih odnosih ter pri uravnavanju teh interakcij gotovo pomembno vlogo. Je sredstvo za zaščito določenih interesov in je odvisno, ali gre za družbeno upravičeno rabo tajnosti ali pa za njeno zlorabo. Pravna država jo mora skrbno, tudi kazenskopravno varovati, redko uporabljati, in še to po vnaprej predvidenih pravnih pogojih in okvirih. Le tako bo opravičila svojo vlogo družbenega fenomena, ki ima najširši družbeni pomen in tudi verifikacijo javnosti (Anžič, 1996, str. 68).

Kaj lahko opravičuje obstoj tajnosti? Anžič (Anžič, 2000, str. 854) navaja, da v demokratični državi opravičujejo obstoj tajnosti naslednji razlogi:

- obstoj nasprotujočih si interesov;
- izrecno pravno opredeljeni interesi, ki so predmet varovanja tajnosti;
- kršitev tajnosti mora predstavljati posamezniku ali družbi nevarno in škodljivo ravnanje;
- tajnost mora biti namenjena varovanju, obrambi in zaščiti obstoja države, njene ustavne ureditve, ali posebnim interesom pri varovanju človekovih pravic;
- s pravno normo morajo biti določeni podatki označeni kot tajni, imenovani morajo biti upravljavci tajnosti in ti podatki morajo biti označeni z ustrezno stopnjo in vrsto tajnosti;
- določeni morajo biti ukrepi za varovanje tajnih podatkov, s katerimi se preprečuje njihovo prilaščanje, neopravičeno odstopanje od njih, spreminjanje ali pridobivanje.

S sociološkega vidika lahko ugotovimo, da tajnost temelji na določenih, objektivno različnih družbenih interesih, ki so rezultat konfliktnih razmerij v družbi. Na eni strani demokratični razvoj družbe posameznikom in javnosti odpira področja, ki so bila v preteklih obdobjih zaprta v krog privilegiranih slojev, na drugi strani pa razmerja med različnimi subjekti v okviru sodobnih družb oziroma držav še vedno ustvarjajo tekmovalne, konfliktno ali celo sovražne odnose, ki generirajo potrebo po skrivanju določenih podatkov, torej po uporabi instituta tajnosti (Čaleta, 2008, str. 265).

Tajnost je pomemben element obveščevalne dejavnosti, hkrati pa je zaradi nje oteženo proučevanje obveščevalnih služb. V svoji definiciji to poudarja tudi Purg. Tajnost je pomembno obeležje obveščevalne službe in se nanaša na vse, kar ta izraz vsebuje: obstoj posebne organizacije, zaposlene, posebne dejavnosti (akcije), sredstva in metode

delovanja, prostore ipd. Tajnost predstavlja enega glavnih objektivnih razlogov znanstvene neraziskanosti pojma in pomena obveščevalne službe (Purg, 2002, str. 19). Tajnost se lahko nanaša tudi na podatke, ki jih zbirajo obveščevalne službe. Delimo jih na več vrst.⁶⁷

Po zakonu o tajnih podatkih⁶⁸ je tajni podatek opredeljen kot dejstvo ali sredstvo z delovnega področja organa, ki se nanaša na javno varnost, obrambo, zunanje zadeve ali obveščevalno-varnostno dejavnost državnih organov Republike Slovenije oziroma na znanstvene, raziskovalne, tehnološke, gospodarske in finančne zadeve, ki so pomembne za javno varnost, obrambo, zunanje zadeve ter obveščevalno-varnostno dejavnost državnih organov. Tajen podatek je torej tisti, ki je tako pomemben, da bi z njegovim razkritjem nepoklicani osebi nastale škodljive posledice tako za varnost države kot tudi za njeno politično ali gospodarsko stabilnost, in ga je treba v ta namen ustrezno zavarovati.⁶⁹

Podobna definicija tajnih podatkov je zapisana tudi v dokumentih zveze NATO in Evropske unije. Tajni podatek je v varnostnih določilih Evropske unije definiran kot podatek ali sredstvo, katerega nepooblaščen razkritje bi povzročilo določeno škodo interesom Evropske unije ali eni izmed njenih članic, ne glede na to, ali je podatek nastal v Evropski uniji, bil posredovan od države članice Evropske unije ali drugih držav oziroma mednarodnih organizacij.⁷⁰

Tajni podatek tuje države je podatek, ki ga je Republiki Sloveniji oziroma njenim organom posredovala tuja država oziroma njen organ ali mednarodna organizacija oziroma njen organ v pričakovanju, da bo ostal tajen, ter podatek, ki je rezultat sodelovanja Republike Slovenije oziroma njenih organov s tujo državo ali mednarodno

⁶⁷ Šaponja kot najpomembnejšo delitev opisuje delitev po kriteriju dostopnosti, oblike in namena podatka. 1. Glede dostopnosti ločimo javno dostopne in tajne podatke. Tajni podatki so tisti, ki jih država ali organizacija razglasi (določi) za tajne ali kako drugače omeji dostop do njih. Kot tajen lahko podatek razglasi tudi fizična oseba (telefonska številka). Javni so vsi tisti podatki, do katerih dostopnost ni omejena na noben način. Javno so dostopni in tudi okoliščine njihovega razkritja so takšne, da je mogoče sklepati, da oseba ali institucija nima zadržkov, da bi postali javno dostopni. Tak primer so javni nastopi posameznikov.

2. Podatki so lahko pisni, ustni, v obliki računalniških zapisov, slikovni ali z elektromagnetnim valovanjem.

3. Po namenu se delijo na vsebinske in operativne.

Povzeto po Šaponja, 1999, str. 179–180.

⁶⁸Zakon o tajnih podatkih ureja skupne osnove enotnega sistema določanja, varovanja in dostopa do tajnih podatkov z delovnega področja državnih organov Republike Slovenije, ki se nanašajo na javno varnost, obrambo, zunanje zadeve ali obveščevalno in varnostno dejavnost države. Skladno s 7. členom tega zakona je dostop do tajnih podatkov omejen in mogoč na način in ob pogojih, določenih s tem zakonom in s predpisi, izdanimi na njegovi podlagi, ter na način in ob pogojih, določenimi z drugimi sistemskimi postopkovnimi zakoni ali mednarodnimi pogodbami, ki jih je sklenila Republika Slovenija.

⁶⁹ 2. Točka 1. dela Security regulations of Council of the EU, Official Journal of the European Communities I. 101, 2001 in annex 1, priloge A dokumenta C-M (2002) 49 (zveza NATO).

⁷⁰ 2. točka 1. dela Security regulations of Council of the EU, Official Journal of the European Communities L 101, 2001.

organizacijo oziroma z njihovimi organi, in za katerega se dogovori, da mora ostati tajen.⁷¹

Za preprečevanje nepooblaščenega dostopa⁷² do tajnih podatkov veljajo posebna določila⁷³, ki urejajo kdo, koliko časa in do kakšnih podatkov je dostop možen. V 22. členu Zakona o tajnih podatkih je urejena pridobitev dovoljenja⁷⁴ za dostop do tajnih podatkov. Ko organi države izvajajo varnostno preverjanje, država uresničuje svojo pravico, da varuje svojo zasebnost in da na ta način onemogoči prosto razpolaganje s svojimi tajnostmi. Večina pravnih in drugih strokovnjakov se strinja, da ima tudi država pravico do zasebnosti, kot jo ima posameznik.

Dostop do tajnih podatkov je možen ob izpolnjevanju dveh pogojev⁷⁵, in sicer na podlagi pridobljenega dovoljenja za dostop do tajnih podatkov, ki ga izda pooblaščen organ ter

⁷¹ 2. člen Zakona o tajnih podatkih, Uradni list Republike Slovenije, št. 50/2006, z dne 16.5. 2006.

⁷² Dostop do tajnih podatkov ureja Zakon o tajnih podatkih (ZTP) v IV. poglavju. 31. ZTP člen v prvem odstavku določa, da imajo pravico dostopa do tajnih podatkov samo tiste osebe, ki imajo dovoljenje in se morajo s temi podatki seznaniti zaradi opravljanja funkcije ali delovnih nalog, in sicer samo do tajnih podatkov stopnje tajnosti, določene v dovoljenju. Drugi odstavek tega člena določa, da nihče ne sme dobiti tajnega podatka prej in v večjem obsegu, kot je to potrebno za opravljanje njegovih delovnih nalog ali funkcije. Iz prvega odstavka 35. člena v zvezi s tretjim odstavkom 1. člena ZTP izhaja, da se lahko tajni podatki posredujejo (tudi) dobaviteljem, izvajalcem gradenj ali izvajalcem storitev, ki so jim posredovani zaradi izvršitve naročil organov, ki pri izvajanju zakonsko določenih nalog pridobijo tajne podatke ali razpolagajo z njimi. Iz navedenega izhaja, da ZTP primarno ureja vprašanja v zvezi z dostopom do tajnih podatkov za osebe, ki se morajo s takšnimi podatki seznaniti v zvezi z opravljanjem funkcije ali v zvezi z izvajanjem delovnih nalog v organih, ki pri izvajanju svojih nalog razpolagajo s tajnimi podatki. Ne glede na navedeno pa je na podlagi drugega odstavka 33. člena ZTP, ki določa, da lahko predstojnik organa na zahtevo pristojnih organov osebo, ki se je v okviru svojega dela seznanila s tajnimi podatki, za namen in v obsegu, ki ga vsebuje zahteva pristojnega organa, razreši dolžnosti varovanja tajnosti podatka, ki mu je bila določena tajnost v tem organu, mogoče sklepati, da lahko predstojnik organa dovoli tudi posredovanje tajnih podatkov zaradi njihove uporabe v sodnem postopku. Posledično je (v okviru veljavnih predpisov) upravičen določiti tudi način, na katerega se lahko stranke pravnega postopka seznanijo s takšnimi podatki.

⁷³ Ministrstvo za notranje zadeve, ministrstvo za obrambo ter Slovenska obveščevalno-varnostna agencija izdajajo dovoljenja za dostop do tajnih podatkov stopenj zaupno, tajno in strogo tajno. Izdajata jih ministra ali direktor Sove tistim osebam, ki jih potrebujejo zaradi opravljanja delovnih dolžnosti ali funkcij v omenjenih organih. O izdaji morajo obvestiti tudi Urad Vlade Republike Slovenije za varovanje tajnih podatkov. Z varnostnim preverjanjem se ugotavlja primernost posameznika za delo na varnostno občutljivem delovnem mestu ali za ravnanje s tajnimi podatki.

⁷⁴ Dostop brez posebnega dovoljenja imajo le nekateri funkcionarji, za katere se šteje, da dobijo dovoljenje z začetkom funkcije oziroma opravljanja dela in podpisom izjave, da so seznanjene s tem zakonom in drugimi predpisi, ki urejajo varovanje tajnih podatkov, in da se zavezujejo s tajnimi podatki ravnati skladno s temi predpisi (3. člen ZTP). To so: predsednik republike, predsednik vlade, poslanci, državni svetniki, župani in občinski svetniki, ministri in predstojniki vladnih služb, ki so neposredno odgovorni predsedniku vlade, varuh človekovih pravic in njegovi namestniki, guverner, namestnik in vice guverner centralne banke, člani računskega sodišča, sodniki, državni tožilci, generalni državni pravobranilec in informacijski pooblaščenec.

⁷⁵ V zvezi NATO in posameznih državah, tudi v ZDA, uporabljajo za dostop do tajnih podatkov najvišjih stopenj tajnosti poleg navedenih pogojev, še tretjega, to je tako imenovan seznam oseb ali access list, ki so pooblaščenec za dostop do konkretnih tajnih podatkov.

na podlagi izkazane potrebe po vedenju oziroma need to know, kar pomeni, da mora oseba izkazati upravičen interes za dostop do tajnih podatkov, ker brez vpogleda vanje ne bi mogla opravljati svojih delovnih nalog ali svoje funkcije.

Poleg ureditve dostopa do tajnih podatkov mora biti določen tudi način njihovega shranjevanja.⁷⁶ Postopke za varovanje tajnih podatkov predpiše vlada.

Ureditev ravnanja s tajnimi podatki je izredno pomembna za varnost države in za preprečitev prepovedanega zbiranja tajnih podatkov, kot je to značilno za vohunstvo.

Tajnost kot oblika skrivanja znanega ne sme biti politizirana. Morala bi služiti univerzalnim, splošnim in posebnim interesom ter preprečevati možnosti, da bi jim škodovala. Le tako je lahko tajnost vrednota in daje varnosti pomen dobrine. Praksa na slovenskem varnostnem in obrambnem področju pa je žal ravno nasprotna. S tajnostjo se zaradi različnih političnih, statusnih, osebnostnih in drugih egoističnih razlogov manipulira, tako da postaja zlo za posameznike in družbo v celoti. Tajnost je lahko dobrina le, če jo tisti, ki bi jo morali varovati, lahko zavarujejo in preprečijo odliv informacij in podatkov, s katerimi se lahko ogrožajo interesi posameznikov, institucij ali države. Vsekakor je tajnost lahko pravi strup, ker je posest nad njo močno orožje politične, finančne, varnostne ali drugačne manipulacije (Anžič, 2001, str. 35).

Temelj sistema varnostnega obravnavanja podatkov je ustrezna kakovost in status oseb, ki imajo do njih dostop⁷⁷. Varnostno preverjanje oseb je torej najpomembnejša sestavina varovanja tajnih podatkov. Varnostno preverjanje oseb je poizvedba, ki jo pred izdajo dovoljenja za dostop do tajnih podatkov opravi pristojni organ, in katere namen je zbrati podatke o morebitnih varnostnih zadržkih. Izvaja se zato, da so tajnosti dostopne lojalnim in zanesljivim osebam, ki bodo takšne podatke varovale in uporabljale v dobro celotne skupnosti (države). To pa pomeni, da bodo nevarnosti za državo, ki bi (lahko) nastale zaradi razkritja tajnosti, zmanjšane na sprejemljivo mero. Še vedno bodo namreč tajnosti ogrožene zaradi delovanja tujih obveščevalnih služb, katerih temeljni cilj je pridobivanje tajnih podatkov (Anžič, 2001, str. 43).

Zakon o tajnih podatkih določa tudi pooblaščen osebe, ki lahko opredelijo podatke kot tajne in jim posledično, glede na možne škodljive posledice za državni organ ali državo, če bi bili odkriti nepooblaščenim osebam, določajo različne stopnje tajnosti. V zakon so sicer

⁷⁶ Način shranjevanja tajnih podatkov določa 39. člen Zakona o tajnih podatkih. Podatke je treba hraniti tako, da se prepreči dostop nepooblaščenim osebam in oseb, ki jih ne potrebujejo za izvajanje delovnih nalog ali opravljanje funkcij. Pri pošiljanju podatkov je treba zagotoviti, da jih dobi oseba, ki je do njih upravičena in ima dovoljenje za dostop do tajnih podatkov. Upoštevati je treba tudi postopke in ukrepe, ki se razlikujejo glede na stopnjo tajnosti podatkov.

⁷⁷ Zakon o tajnih podatkih opredeljuje dostop do tajnih podatkov kot seznanitev osebe s tajnim podatkom oziroma možnost osebe pridobiti tajni podatek na podlagi dovoljenja za dostop do tajnih podatkov. Vsekakor je ta dostop omejen in je mogoč na način in ob pogojih, določenih s tem zakonom oziroma na podlagi predpisov, drugih sistemskih zakonov ali mednarodnih pogodb, ki jih je sprejel ali ratificiral državni zbor.

vgrajena nekatera varovala⁷⁸, ki pooblaščenim osebam onemogočajo neomejeno določanje podatkov za tajne, vendar te osebe oceno škodljivih posledic⁷⁹ še vedno določajo na podlagi svoje subjektivne ocene, ki ostaja pri odločanju edina podlaga.

Razkritje tajnega podatka bi lahko resno škodovalo interesom države in njeni nacionalni varnosti ter ji povzročilo veliko škodo ali celo ogrozilo njen obstoj, zato je tajnost podatka, ki je na voljo sodobni državi, instrument države za zaščito njenih vitalnih interesov. Tajen podatek v svojem bistvu namreč pomeni, da mora biti varovan. Država zaradi zavarovanja svoje zasebnosti (tajnosti), ki je gotovo legitimen cilj, hkrati tudi posega v zagotovljeno tajnost človekove zasebnosti. Tajnost države in tajnost posameznika predstavljata trajno in nepomirljivo medsebojno nasprotje⁸⁰. Pri tem lahko pride do nevarnosti, da bi načelo zasebnosti za državo prevladovalo nad načeli zakonitosti in ustavnosti (Anžič, 2001, str. 36).

Nedvomno je tajnost kompleksen družbeni pojav, ki državi omogoča, da zavaruje svoje vitalne interese in tako zadosti nacionalni varnosti. Pri tajnosti je mogoče upoštevati tudi problem hierarhije vrednot, še zlasti zato, ker tajnost v sodobni družbi/državi ni le pravno ali politično vprašanje, temveč ji je mogoče dati tudi etični pomen, izražen v poštenosti, zvestobi, primernosti, lojalnosti (Anžič, 2000, str. 85).

⁷⁸ 6. člen Zakona o tajnih podatkih določa, da podatek, ki mu je bila tajnost določena zato, da bi se prikrilo storjeno kaznivo dejanje, prekoračitev ali zloraba pooblastil ali prikrilo kakšno drugo nezakonito dejanje ali ravnanje, ni tajen.

⁷⁹ 13. člen Zakona o tajnih podatkih določa, da imajo tajni podatki glede na možne škodljive posledice za varnost države ali za njene politične ali gospodarske koristi, ki utegnejo nastati, če bi bili razkriti nepoklicani osebi, eno od naslednjih stopenj tajnosti:

- STROGO TAJNO, ki se določi za tajne podatke, katerih razkritje nepoklicani osebi bi ogrozilo vitalne interese Republike Slovenije ali jim nepopravljivo škodovalo;
- TAJNO, ki se določi za tajne podatke, katerih razkritje nepoklicani osebi bi lahko hudo škodovalo varnosti ali interesom Republike Slovenije;
- ZAUPNO, ki se določi za tajne podatke, katerih razkritje nepoklicani osebi bi lahko škodovalo varnosti ali interesom Republike Slovenije;
- INTERNO, ki se določi za tajne podatke, katerih razkritje nepoklicani osebi bi lahko škodovalo delovanju ali izvajanju nalog organa.

⁸⁰ Človek je ključen dejavnik pri varovanju tajnih podatkov. Iz vsebine Zakona o tajnih podatkih jasno izhaja, da ima država, ki upošteva z ustavo zajamčene temeljne človekove pravice in svoboščine, pravico varovati svoje tajnosti. Kako je sedaj to mogoče uskladiti z 39. členom ustave? Anžič (2001; str. 35) pravi, da je to ustavno določbo mogoče razumeti kot obvezo državnih organov, da v okviru določenih in z zakonom opredeljenih pogojev vsakomur zagotovijo dostop do podatkov in informacij. Vendar pa dostop ni neomejen in absoluten, pač pa obstajajo pri tem tudi določene omejitve, s katerimi je dopustno določene podatke in informacije odtegniti javnosti.

4 NADZOR NAD OBVEŠČEVALNO-VARNOSTNO DEJAVNOSTJO V NEKATERIH DRŽAVAH EVROPSKE UNIJE

4.1 PRIPOROČILA PARLAMENTARNE SKUPŠČINE SVETA EVROPE

Parlamentarna skupščina Sveta Evrope⁸¹ je posvetovalno telo, ki ga sestavljajo predstavniki nacionalnih parlamentov 47-ih držav članic. Parlamentarna skupščina Sveta Evrope samostojno oblikuje program svojih zasedanj, razpravlja o delovnih področjih Sveta Evrope in aktualnih mednarodnih temah ter sprejema priporočila, naslovljena na Odbor ministrov Sveta Evrope ali države članice.

Kot sredstvo za predstavitev svojih mnenj in politik lahko Parlamentarna skupščina Sveta Evrope sprejme resolucije, na katere pa se Odboru ministrov Sveta Evrope ni treba izrecno odzvati, čeprav se lahko v komunikaciji s Parlamentarno skupščino Sveta Evrope nanjo sklicuje.

Medtem ko ima v Odboru ministrov Sveta Evrope vsaka država članica vsaj en glas, je število predstavnikov in glasov v Parlamentarni skupščini Sveta Evrope odvisno od velikosti⁸² posamezne države. Razmerje predstavnikov političnih strank v delegaciji posamezne države mora odražati razmerje političnih strank v nacionalnem parlamentu te države.

Parlamentarna skupščina Sveta Evrope lahko sprejme različne vrste besedil:

- priporočila, ki vsebujejo predloge, naslovljene na Odbor ministrov, katerih izvajanje je v pristojnosti vlade;
- resolucije, ki zajemajo odločitve skupščine o vprašanjih, za katera ima pooblastila, da jih uveljavi, ali izražanje mnenj, za katere je odgovorna;
- mnenja, ki jih skupščina izraža v glavnem o vprašanjih, ki jih zastavi Odboru ministrov, kot je npr. vključitev novih držav članic v Svet Evrope, o osnutkih

⁸¹ Predsednika izvolijo parlamentarci iz svojih vrst za največ tri seje (tri leta). Seja Parlamentarne skupščine Sveta Evrope je razdeljena na štiri plenarne seje. Vsaka traja običajno teden dni in poteka praviloma konec januarja, aprila, junija in septembra. Stalni odbor Parlamentarne skupščine Sveta Evrope določi datume rednih zasedanj, pripravlja delo skupščine, zagotavlja kontinuiteto in včasih nastopa v njenem imenu. Sestavljajo ga urad, vodje nacionalnih delegacij in predsedujoči odborov. Praviloma se sestane vsaj dvakrat letno. Parlamentarna skupščina Sveta Evrope ima deset stalnih odborov, ki razpravljajo o besedilih, ki jih dobijo v obravnavo, vključno s predlogi resolucij, priporočil in mnenj, ter o vsakem vprašanju, glede katerega se skupščina ali stalni odbor z njim posvetuje.

⁸² Največje število predstavnikov je 18, ki jih imajo Francija, Nemčija, Ruska federacija, Italija in Velika Britanija, najmanjše pa dva, ki ju imata Andora in Liechtenstein. Ker je število predstavnikov in njihovih namestnikov enako (318), skupno število vseh znaša 636. K temu moramo prišteti še nekaj opazovalcev, saj imajo Izrael, Kanada in Mehika status opazovalke v Parlamentarni skupščini Sveta Evrope.

konvencij, o proračunu, izvajanju Evropske socialne listine ali o dejavnostih kongresa lokalnih in regionalnih oblasti Sveta Evrope.

Parlamentarna skupščina Sveta Evrope je 26.4. 1999 sprejela pomembno priporočilo št. 1402⁸³ o nadzoru nad notranjimi varnostnimi službami držav članic Sveta Evrope. V svojem Priporočilu št. 1402 Parlamentarna skupščina Sveta Evrope poudarja, da notranje varnostne službe opravljajo pomembno funkcijo v demokratičnih družbah pri varovanju nacionalne varnosti in svobodne ureditve demokratične države. Hkrati opozarja, da te službe pogosto postavljajo interese, ki jih štejejo za interes nacionalne varnosti, nad spoštovanje posameznikovih pravic. Ker te službe običajno niso ustrezno nadzorovane, obstaja veliko tveganje, da bodo zlorabile pooblastila in kršile človekove pravice.

Skupščina ugotavlja, da gre za potencialno nevarno situacijo. Medtem ko je treba službam za notranjo varnost omogočiti izpolnjevanje njihovega legitimnega cilja varovanja nacionalne varnosti in svobodne ureditve demokratične države pred jasnimi in dejanskimi nevarnostmi, se jim ne sme dati prostih rok, da bi kršile temeljne pravice in svoboščine. Treba je vzpostaviti skrbno ravnovesje med pravico demokratične družbe do nacionalne varnosti in posameznimi človekovimi pravicami.

Nekatere človekove pravice (kot je pravica do zaščite pred mučenjem ali nečloveškim ravnanjem) so brezpogojne, s katerimi se državnim organom, vključno s službami notranje varnosti, nikoli ne bi bilo treba ukvarjati. V drugih primerih pa je treba določiti, katere pravice naj bodo prioriteta – posamezne človekove pravice ali pravica demokratične družbe do nacionalne varnosti – z uporabo načela sorazmernosti in zakonitosti, kot je določeno z Evropsko konvencijo o človekovih pravicah.

Tveganje zlorabe pooblastil⁸⁴ služb notranje varnosti in s tem nevarnost resnih kršitev človekovih pravic narašča, kadar so službe za notranjo varnost organizirane na poseben način, ko imajo nekatere pristojnosti, kot so preventivne in represivne metode, ki vključujejo prisilna sredstva (npr.: možnost preiskave zasebne lastnine, vodenje kazenskih preiskav, aretacije in pridržanje), in so neustrezno nadzorovana, kar je naloga izvršilne, zakonodajne in sodne veje oblasti, in tudi takrat, ko jih je preveč. Učinkovit demokratični nadzor, predhodni in naknadni, je zato po stališču Skupščine nujen.

V smernicah Odboru ministrov, ki so kot podlaga za pripravo osnutka okvirne konvencije o notranjih varnostnih službah, je ta nadzor razdeljen med vse tri veje oblasti, med druge

⁸³ Council of Europe, Parliamentary Assembly: Recommendation 1402, Control of Internal Security Services in Council of Europe Member States.

⁸⁴ Skupščina predlaga, da se službam za notranjo varnost ne bi smelo dovoliti vodenje kazenskih preiskav, aretacij in pridržanj ljudi, niti ne bi smele biti vključene v boj proti organiziranemu kriminalu, razen v zelo posebnih primerih, ko organiziran kriminal predstavlja jasno nevarnost svobodni ureditvi demokratične države. Vsakršen poseg operativnih dejavnosti služb za notranjo varnost v implementacijo človekovih pravic in temeljnih svoboščin, kot so zaščitene z Evropsko konvencijo o človekovih pravicah, je treba odobriti z zakonom, še bolje odobriti jih mora sodnik, preden se dejavnost izvrši. V povezavi s tem je še posebej pomemben učinkovit demokratični nadzor nad službami notranje varnosti, tako a priori kot tudi ex post facto, v vseh treh vejah oblasti.

državne organe (npr. varuha človekovih pravic) in posameznike. Zakonodajalec je po teh smernicah zadolžen, da sprejme jasne in ustrezne zakone, ki naj vsebujejo podlago za obstoj notranjih varnostnih služb, urejajo dovoljene vrste operativnih aktivnosti, ki vsebujejo visoko tveganje kršitve posameznikovih pravic in zagotavljajo ustrezna sredstva zoper zlorabe.

Poleg tega naj bi izvajal strog nadzor nad proračunom teh služb na podlagi natančnega letnega poročila o tem, kako so uporabile svoj proračun, in naj bi ustanovil posebne nadzorne komisije. Kot izhaja iz poročila Komisije Sveta Evrope za demokracijo skozi pravo, je parlamentarni nadzor nad delom varnostnih in obveščevalnih služb že postal nujna dopolnitev notranjega nadzora, ki je predvsem operativen in strokoven, ter sodnega predhodnega in naknadnega nadzora v pravnih redih demokratičnih držav.

Parlamentarni Skupščina Sveta Evrope predlaga, da Odbor ministrov pripravi smernice o demokratičnem nadzoru nad varnostnim sektorjem držav članic.

Načela, ki naj se upoštevajo pri nadzoru nad obveščevalnimi službami so:

- delovanje teh služb naj temelji na jasni in primerni zakonodaji⁸⁵, ki jo nadzirajo sodišča;
- vsak parlament mora imeti primeren specializiran odbor. V minimalni nadzorni standard sta zajeta nadzor nad proračunom⁸⁶ in pristojnostmi obveščevalnih služb;
- uporaba posebnih ukrepov⁸⁷ naj bo časovno omejena in določena z zakonom;

⁸⁵ Vse službe notranje varnosti je treba organizirati in morajo delovati na zakonski osnovi, to je na podlagi nacionalne zakonodaje, sprejete prek običajnega parlamentarnega zakonodajnega postopka in ki je popolnoma javna. Edina naloga službe notranje varnosti mora biti zaščita nacionalne varnosti. Zaščita nacionalne varnosti je opredeljena kot boj proti jasnim in dejanskim nevarnostim za demokratično ureditev države in njene družbe. Gospodarskih ciljev ali boj proti organiziranemu kriminalu kot tak se ne sme razširiti na službe notranje varnosti. Te bi morale ekonomske cilje in organiziran kriminal obravnavati samo, kadar ti predstavljajo jasno in dejansko nevarnost za nacionalno varnost. Izvršilni veji oblasti se ne sme dovoliti razširitev ciljev na službe notranje varnosti. Temveč je treba te cilje določiti z zakonom, da jih lahko v primeru nasprotujočih si razlag interpretira le sodstvo. Služb notranje varnosti se ne sme uporabiti kot politično orodje zatiranja političnih strank, narodnih manjšin, verskih ali drugih posebnih skupin prebivalstva. Če je le možno, naj službe notranje varnosti ne bi bile organizirane v okviru vojaške strukture. Prav tako naj ne bi bile civilne varnostne službe organizirane na vojaški ali pol-vojaški način.

⁸⁶ Države članice se ne smejo posluževati nevladnih virov financiranja za podporo svojih služb notranje varnosti, temveč jih financirati izključno iz državnega proračuna. Proračuni, predloženi Parlamentu v potrditev naj bi bili podrobni in jasni.

⁸⁷ Službe notranje varnosti morajo spoštovati Evropsko konvencijo o človekovih pravicah. Vsakršno navskrižje operativnih dejavnosti služb notranje varnosti z Evropsko konvencijo o človekovih pravicah je treba odobriti z zakonom. Telefonska prisluškovanja, mehanska ali tehnična, zvočni in vizualni nadzor ter drugi operativni ukrepi, ki predstavljajo veliko tveganje za poseg v pravice posameznika, morajo biti predmet posebne predhodne odobritve s strani sodstva. Zakonodajna veja oblasti mora običajno določiti parametre, ki jih morajo upoštevati sodniki ali sodno-upravni uradniki, ki bi morali biti na voljo za predhodne odobritve štiriindvajset ur na dan, tako da se lahko zahteva za pridobitev dovoljenja obravnava v nekaj urah (največ), preden se odobri operativne dejavnosti, kot so hišne preiskave. Kot minimalne zahteve za odobritev morajo ti parametri vključevati, da obstaja verjeten vzrok za domnevo, da posameznik

- obveščevalne službe ne smejo biti pod vplivom politike. Ustvarjalcem politike morajo poročati objektivno, nepristransko in profesionalno. Vse omejitve, ki se nanašajo na civilne in politične pravice varnostnega osebja, morajo biti predpisane z zakonom;
- od Odbora ministrov se zahteva, da sprejme Evropski kodeks etike obveščevalnih služb (European code of intelligence ethics), podoben kot Evropski kodeks policijske etike;
- občutljivo ravnotežje med zaupnostjo in odgovornostjo se lahko upravlja do določene mere z načelom »odložene preglednosti« (the principle of deferred transparency), kar pomeni, da bi bilo z zakonom določeno časovno obdobje, po katerem bi se zaupnemu gradivu odstranila oznaka zaupno;
- parlament mora biti sproti obveščen o spremembah, ki bi lahko vplivale na splošno politiko obveščevalne dejavnosti.

Izvršna veja oblasti bi morala izvajati tako imenovani naknadni nadzor nad dejavnostmi služb notranje varnosti na primer tako, da od njih zahteva pripravo in predložitev podrobnih letnih poročil o njihovih dejavnostih. Enemu ministru bi bilo treba dodeliti politično odgovornost za preverjanje in nadzor nad službami notranje varnosti in ta urad bi moral imeti popoln dostop, zato da bi lahko izvajal učinkovit vsakodnevni nadzor. Minister bi moral parlamentu predložiti letno poročilo o dejavnostih služb notranje varnosti.

Zakonodajna veja oblasti naj bi sprejela jasne in ustrezne zakone, ki bi postavili službe notranje varnosti v zakonske okvire. Ti bi urejali vrste operativnih dejavnosti z velikim tveganjem kršitve človekovih pravic, ki se jih lahko uporabi ter v kakšnih okoliščinah se jih lahko uporabi in bi zagotavljali ustrezne varovalne ukrepe pred zlorabami. Prav tako bi morala dosledno nadzorovati proračun služb, med drugim tako, da od njih zahteva predložitev podrobnega letnega poročila o uporabi njihovega proračuna ter ustanovi posebne izbrane odbore za nadzor.

Sodstvu bi moralo biti dovoljeno izvajanje obsežnega nadzora, vključno s predhodnim dovoljevanjem opravljanja določenih dejavnosti z velikim potencialom za tveganje kršenja človekovih pravic. Osebe, ki menijo, da so bile njihove pravice kršene z dejanji (ali opustitvijo) varnostnih organov, na splošno lahko s pritožbo na sodišču ali pri drugih pravosodnih organih zahtevajo odškodnino.

izvaja, je storil, ali bo storil kaznivo dejanje; da obstaja verjeten vzrok za domnevo, da se bo prek predlaganega prestrežanja ali hišnih preiskav pridobilo posebno komunikacijo ali izrecen dokaz, ki zadeva kaznivo dejanje, ali da se (v primeru aretacije) kaznivo dejanje tako lahko prepreči, da so bili običajni preiskovalni postopki uporabljeni, vendar so bili neučinkoviti oziroma je malo verjetno, da bodo učinkoviti ali pa so prenevarni. Dovoljenje za opravljanje tovrstnih operativne dejavnosti bi moralo biti časovno omejeno (na največ tri mesece). Ko se opazovanje ali telefonsko prisluškovanje zaključi, bi bilo treba zadevno osebo obvestiti o izvršenih ukrepih. Službe notranje varnosti ne smejo biti pooblašene za izvajanje nalog kazenskega pregona, kot so kazenske preiskave, aretacije ali pridržanja. Zaradi velikega tveganja zlorabe teh pooblastil in da bi se izognili podvajanju tradicionalnih dejavnosti policije, bi morala biti ta pooblastila izključno v domeni drugih organov pregona.

Ta sodišča bi morala imeti pristojnost, da določijo, ali so bili ukrepi, zaradi katerih se oseba pritožuje, v okviru pristojnosti in funkcije služb notranje varnosti, kot je določeno z zakonom. Tako naj bi imelo sodišče pravico, da ugotovi, ali je prišlo do neupravičenega nadlegovanja posameznika oziroma do zlorabe samovoljnih upravnih pooblastil glede na to osebo.

Prav tako bi moral biti nadzor nad varnostnimi službami dovoljen drugim organom (npr.: Varuhu človekovih pravic in odgovornemu za varstvo podatkov).

Iz tega pregleda priporočil je mogoče z gotovostjo potrditi spoznanje, da je učinkovit demokratičen nadzor, tako predhodni kot naknadni nujen. Biti mora razdeljen med posamezne organe oblasti in med druge subjekte. Vsak v okviru svoje pristojnosti izvaja nadzorstveno funkcijo, torej ni možno poseganje enega nadzorstvenega subjekta v pristojnosti drugega.

Poleg tega priporočila, je bil podan tudi predlog za priporočilo demokratičnega nadzora nad varnostnim sektorjem v državah članicah. Predlog ni bil obravnavan v Skupščini in obvezuje samo države članice, ki so ga podpisale. Slovenija je podpisnica, zaradi tega se mora držati naslednjih priporočil:

- nadzor nad varnostnim sektorjem se mora v demokratični skupnosti nujno nanašati na demokratične institucije in postopke;
- parlamentarni nadzor je zelo pomemben element, a ni edini.

Parlamentarna skupščina Sveta Evrope predlaga, da Odbor ministrov pripravi konvencijo ali priporočilo vladam. Nanaša naj se na politične standarde, norme in praktična navodila za uveljavitev načela demokratičnega nadzora nad varnostnim sektorjem v državah članicah.

Parlamentarna skupščina Sveta Evrope je, zaradi naraščajoče grožnje s strani terorizma in organiziranega kriminala ter vse večje potrebe po varnosti, 23. junija 2005 sprejela priporočilo št. 1713 o demokratičnem nadzorstvu nad varnostnim sektorjem držav članic.

Ker moderne grožnje zlahka prehajajo notranja in zunanja varnostna področja, je treba zagotoviti usklajeno zoperstavljanje, ki mora biti po možnosti usklajeno na evropski ravni. Z novimi grožnjami se ukvarjajo tudi obveščevalno-varnostne službe, ki delujejo na različnih področjih nacionalne varnosti. 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 vzpostavljane temeljnih smernic in harmoniziranje pravil (Kolenc, 2008, str. 35).

Delovanje demokracije in spoštovanje človekovih pravic sta glavna skrb Sveta Evrope. Tudi zato parlamentarna skupščina ministrskemu svetu v Priporočilu 1713 predlaga pripravo in sprejetje smernic vladam za vzpostavitev takih političnih pravil, standardov in praktičnih pristopov za uveljavitev demokratičnega nadzora nad obveščevalno-varnostnim sektorjem, ki naj temeljijo na naslednjih načelih:

- Delovanje obveščevalnih služb mora temeljiti na jasni in ustrezni zakonodaji in mora biti pod nadzorom sodne veje oblasti.
- Vsak parlament mora imeti telo za nadzor nad obveščevalnimi službami, ki mora obvezno nadzorovati najmanj porabo proračuna.
- Posebni ukrepi morajo biti urejeni v zakonu in morajo biti časovno omejeni.
- 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 državljanjskih in političnih pravic zaposlenih v varnostnem sektorju.
- Potrebno bi bilo sprejeti mednarodni kodeks obveščevalne etike, podoben kodeksu policijske etike, ki ga je sprejel Svet Evrope.
- 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.
- Parlament je potrebno redno obveščati o vseh spremembah, ki se nanašajo na obveščevalno politiko.
- V zakonodaji mora obstajati jasna razlika med varnostnimi in obveščevalnimi službami na eni strani ter organi pregona na drugi.
- Parlament mora biti vključen v odločanje na področju mednarodnega obrambnega sodelovanja, pri čemer ima demokratična legitimnost prednost pred tajnostjo.
- Na evropski ravni je potrebno zadržati raven demokratičnih dosežkov nekdanje WEU 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.
- 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.
- Izredni ukrepi na kateremkoli področju morajo biti predmet parlamentarnega nadzorstva in z njimi ni dovoljeno kršiti temeljnih ustavnih pravic.

- V varnostnih službah je potrebno zagotoviti ustrezno zastopanost žensk na vseh ravneh, vključno z zastopanostjo žensk na mednarodni ravni.
- 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.
- 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 mehanizmi spremljanja in licenciranja ter sredstva za vzpostavitev minimalnih zahtev za delovanje zasebnih obveščevalnih služb.

V Poročilu odbora za politične zadeve iz leta 2005 je bilo ugotovljeno, da je demokratičen nadzor nad varnostnim sektorjem nujen, posegi vlade morajo biti legitimni in legalni. Za zagotovitev politične preglednosti in odgovornosti naj se za nadzor uporablja vrsta specifičnih orodij. Parlamentarna skupščina močno priporoča demokratičen nadzor, ki ga izvršuje parlament. Nadzor naj bo osredotočen na štiri glavna področja, na obrambo, policijo, obveščevalne agencije in mejni management.

Ureditev nadzora v posameznih državah Evropske unije je predstavljena v nadaljevanju.

Organizacija SIGMA⁸⁸, ki deluje v okviru Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj, je leta 1996 izdala dokument⁸⁹ v katerem obravnava revidiranje obveščevalnih služb ter drugih organizacij, ki imajo status tajnih in politično občutljivih subjektov ter se financirajo z javnimi sredstvi oziroma iz državnega proračuna. Namen ni postavljanje modelov, ampak prikaz primerov praks in metod, med katerimi lahko vsaka država najde uporabne ideje za prilagoditev v kontekstu svojih administrativnih kultur.

Tri države (Velika Britanija, Nemčija in Francija) in njihovi postopki revidiranja, ki so obravnavani v nadaljevanju, ponujajo razumne vzorce postopkov, ki jih uporablja večina držav. Iz teh ugotovitev lahko sklenemo nekaj splošnih zaključkov.

Običajno bodo tajne fonde uporabljale vladne organizacije, ki se lahko obravnavajo tudi kot politično občutljive. Zelo težko je potegniti ločnico med tajnimi subjekti na eni strani in politično občutljivimi na drugi strani. Če se subjekt obravnava samo kot politično občutljiv, kakor se v večini držav obravnavajo izdatki za obveščevalno-varnostno dejavnost, mora revizor delovati posebej preudarno, vendar ima načeloma popoln dostop do potrebnih informacij.

⁸⁸ Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries – SIGMA je skupen projekt OECD in programa PHARE Evropske zveze, ki je bil ustanovljen leta 1992.

⁸⁹ SIGMA papers: No.7: The Audit of Secret and Politically Sensitive Subject: Comparative Audit Practices, 1996. Dokument je bil pripravljen in izdan kot pomoč vzhodnoevropskim državam pri reformi javne uprave in pri vzpostavljanju novih služb v njenem okviru, namenjen pa naj bi bil tudi kot podlaga za organizacijo ter izboljšanje delovanja vrhovnih revizijskih institucij. SIGMA je izvedla primerjavo revizijskih praks na tem območju. Rezultati so predstavljeni v tem poglavju.

V Veliki Britaniji parlament določi, ali bo subjekt označen kot tajen. V drugih državah so s soglasjem parlamenta kot tajni določeni nekateri deli letnega proračuna. Na primer: operativni fondi tajnih služb so lahko označeni kot tajni, medtem ko so stroški kadra in operativni stroški del javnega proračuna enega od ministrstev. Za revizorja lahko to pomeni, da ne more pridobiti informacij o uporabi tajnih sredstev, medtem ko ima neomejen dostop do informacij o drugih dejavnosti organizacije. Samoumevno je, da mora v takih primerih revizor imeti ustrezno varnostno dovoljenje za dostop do informacij in mora biti zelo previden komu in kakšne informacije sploh lahko posreduje.

Odnos med revizorjem in subjektom revizije ni nikjer po svetu enostaven. Že po definiciji njihovi posamezni interesi ustvarjajo možnosti za konflikt. V državni upravi in še posebej pri obveščevalno-varnostni dejavnosti, so dejavnosti zaupne narave ali politično občutljive dejavnosti tiste, za katere je najverjetneje, da se bo pri vodenju in poročanju zunanjih revizij pričakovalo izvzetje ali njihova drugačna obravnava.

Osnovno načelo je, da mora revizor dosegati enake varnostne standarde, kot veljajo za subjekt revizije. Glede na stopnjo tajnosti mora sprejeti ustrezne ukrepe za zaščito informacij pred nepooblaščenim dostopom. Ti ukrepi lahko vključujejo tudi odmaknjene sobe, posebni tajni register, prostor za razprave, ki je varen pred prisluškovanjem, in namestitve varnih fotokopirnih strojev in računalnikov. Poleg tega je treba vsakega revizorja, ki sodeluje pri zaupnih revizorskih zadevah, redno preverjati skladno z veljavnimi predpisi, tako da je ohranjen visok standard varnosti osebja.

Ko gre za subjekte, ki jih parlament uradno označi za tajne, naj bi si revizor prizadeval za izvedbo popolne revizije, vendar mora pri tem biti pripravljen zmanjšati število vključenega osebja in omejiti krog prejemnikov poročila revizije.

Omejevanje števila osebja, vključenega v revizijo, lahko v skrajnem primeru pomeni, da revizijski postopek vodi samo ena oseba. Več ljudi je seznanjenih s tajnim revizijskim postopkom, težje je varovati informacije. Načrtovanje revizije tajnega subjekta torej pomeni tudi odločanje o najmanjšem možnem številu osebja, ki mora sodelovati pri reviziji. V večini primerov se je glede števila osebja priporočljivo posvetovati s subjektom revizije.

Glede na stopnjo tajnosti lahko revizor izbira med naslednjimi formulami:

- ustno poročilo;
- ustno poročilo, podprto s pisnim poročilom, ki ga je treba po seji v navzočnosti revizorja uničiti;
- en izvod pisnega poročila;
- omejeno število pisnih poročil; vsako poročilo je individualizirano in ko ga naslovnik prevzame se mora osebno podpisati;
- pisno delno poročilo (»prečiščeno poročilo«) z dodatnimi informacijami, ki je posredovano ustno ali v ločenem, omejenem pisnem poročilu.

Natančna kombinacija ukrepov, primernih za posamezno državo, kot je jasno razvidno iz tega dokumenta, se spreminja, da se prilagodi in ustreza tradiciji države in njeni upravni ureditvi. Priporoča se obsežno posvetovanje med zainteresiranimi stranmi, s čimer bi najlažje dosegli soglasje pri sprejemanju primernih postopkov.

SIGMA v tem dokumentu ne opredeljuje oziroma ne obravnava posebej revizij smotrnosti v obveščevalno-varnostni dejavnosti, kar potrjuje potrebo po tovrstnem raziskovanju.

4.2 NADZOR NAD OBVEŠČEVALNO-VARNOSTNO DEJAVNOSTJO V NEKATERIH DRŽAVAH EVROPSKE UNIJE

4.2.1 Nadzor nad obveščevalno-varnostno dejavnostjo v Zvezni republiki Nemčiji

Sodobni obveščevalno-varnostni sistem Nemčije sestavljajo naslednje organizacije: BND (Bundesnachrichtendienst), ki je Zvezna obveščevalna služba, MAD (Millitaerische Abschirmdienst), ki se ukvarja s protiobveščevalno dejavnostjo v okviru vojske, BfV (Bundesamt für Verfassungsschutz), ki je Zvezna služba za zaščito ustavne ureditve, BKA (Bundes Kriminal Amt), ki je Zvezni kriminalistični urad in BGS (Bundesgrenzschutz), ki je Zvezna mejna zaščita (Purg, 2002, str. 80-81).

Šef urada zveznega kanclerja je odgovoren za delo BND, BfV je podrejena vladi, nadzira jo notranje ministrstvo, enako velja za BKA, MAD je prav tako podrejena vladi in je pod nadzorom obrambnega ministrstva, BGS pa je pod nadzorom zveznega ministra (Purg, 2002, str. 80-81).

V Nemčiji poznajo še posebno funkcijo, to je pooblaščenec za obveščevalne službe, ki skrbi za usklajevanje in sodelovanje BND, BfV in MAD ter drugih državnih organov. Med naloge pooblaščenca spada tudi vodenje Odbora državnih sekretarjev za tajno obveščevalno delo in varnost, sodelovanje pri parlamentarnih obravnavah proračunov in usklajevanje priprav zasedanj parlamentarne nadzorne komisije (Purg, 2002, str. 81).

V Nemčiji sega začetek parlamentarnega nadzora nad obveščevalnimi službami v leto 1956, ko ga je opravljala parlamentarna komisija zaupnikov, ali tako imenovani tajni parlamentarni odbor kot posebno telo, ki je od leta 1964 nadziralo le dejavnosti civilne obveščevalne službe. Zakon o parlamentarnem nadzoru⁹⁰ dejavnosti obveščevalnih služb

⁹⁰Nadzor nad obveščevalno dejavnostjo je urejen z Zakonom o parlamentarnem nadzoru obveščevalne dejavnosti Zveze. (Ritter, 1989, v Purg, 2002.) 1. člen omenjenega zakona določa za izvajanje nadzora nad BfV, BND in MAD Parlamentarno nadzorno komisijo (PNK). Zvezna vlada obvešča PNK o delovanju omenjenih organizacij. Člane PNK imenuje Bundestag. Posvetovanja PNK in njene informacije so tajne. (Purg, 2002, str. 80-82.)

je bil sprejet leta 1978, s tem zakonom pa je bila ustanovljena tudi parlamentarna nadzorna komisija.

Poleg Zakona o parlamentarnem nadzoru⁹¹ obveščevalne dejavnosti so za ureditev nadzora pomembni še naslednji pravni akti: Zakon o notranji varnosti, Zakon o omejitvah pisemske tajnosti in 10. člen ustave.

Za nadzor nad obveščevalnimi službami obstajajo štirje mehanizmi, in sicer parlamentarni in administrativni nadzor ter nadzor javnosti in pravni nadzor, ki omogoča nadzorovanemu posamezniku, da se pritoži na pristojno institucijo.

V Nemčiji imajo tudi tri vrste administrativnega nadzora; to so javni organi, odgovorni izvoljenim predstavnikom ljudstva, in sicer nadzor, ki je iz sestave Ministrstva za notranje zadeve, nadzor Računskega sodišča, katerega poročila se predložijo zveznemu parlamentu, in nadzor, ki je pod okriljem Zveznega komisarja za zaščito podatkov, ki zveznemu parlamentu vsaki dve leti predloži podrobno poročilo o dejavnostih svojega urada.

V Nemčiji, skladno z Zakonom o parlamentarnem nadzoru obveščevalne dejavnosti zveze nadzor opravljajo parlamentarna nadzorna komisija (Parlamentarische Kontrollgremium), G-10 Odbor ter G-10 Komisija.

Parlamentarna nadzorna komisija (PKK) se dopolnjuje z drugimi oblikami parlamentarnega nadzorstva, kot so: odbor za obrambo, odbor za notranje zadeve, možne preiskovalne komisije, interpelacije, poslanska vprašanja itd. (Anžič, 1996, str. 156-157). Odbor za notranje zadeve dobiva letna poročila od zveznega ministra za notranje zadeve.

Poročila se nanašajo na dejavnost zveznega urada za varstvo ustavne ureditve (BfV). Proračunski odbor razpravlja o porabi tajnih finančnih sredstev in o finančnih načrtih. Izvedo lahko le končno vsoto porabljenih sredstev, ne pa tudi namena in drugih podrobnosti (Anžič, 1996, str. 156-157). Obrambni minister poroča odboru za obrambo (MAD), ki sprejema tudi stališča o delu vojaške obveščevalne službe. Kljub temu, da obstoječi mehanizmi za nadzor ohranjajo svoje funkcije, se poskušajo nadzorstvena pooblastila koncentrirati v PKK.

Iz Zakona o parlamentarnem nadzoru zvezne obveščevalne dejavnosti (PKGrG) in iz nekaterih specialnih predpisov izhajajo v Nemčiji široka pooblastila Parlamentarne nadzorne komisije. Sestavljena je iz poslancev spodnjega doma nemškega parlamenta. Število članov komisije ni zakonsko določeno, ampak se določi ob vsakem imenovanju komisije na začetku mandata parlamenta. Za imenovanje v komisijo je potrebna večina članov parlamenta.

⁹¹ Zakon je določal, da je predmet nadzora Parlamentarne nadzorne komisije dejavnost zvezne vlade, ki jo izvajajo BfV, MAD in BND.

Na predsedniškem položaju komisije se vsakih šest mesecev izmenjujeta poslanec vladne večine in poslanec opozicije. Zvezna vlada je dolžna komisiji podajati poročila⁹² o splošnih aktivnostih obveščevalnih služb in o aktivnostih posebnega pomena, na zahtevo pa tudi o preostalih. Skladno z napovedanim mora vlada komisiji zagotoviti vpogled v akte in dokumente služb, dovoliti zaslišanje sodelavcev teh služb (takšna zadeva je podana redko) in pri njih omogočiti obiske.

Na nekaterih področjih, kjer zvezne obveščevalne službe posegajo v človekove pravice, je ta sistem nadzora okrepljen še s pooblastili neodvisne Komisije G-10, katere člane imenuje Parlamentarna nadzorna komisija, ki odloča na podlagi pritožbe ali po uradni dolžnosti o dopustnosti in nujnosti različnih omejevalnih ukrepov in o kasnejši obdelavi osebnih podatkov, ki so jih pridobili z ukrepi.

Parlamentarno nadzorstvo je namenjeno zaščiti človekovih pravic in je politična oblika nadzorstva, ker je tudi odgovornost politična. PKK nadzira zvezno vlado glede na dejavnost obveščevalnih služb MAD, BfV in BND. Komisija dobiva potrebne informacije od zvezne vlade. Trajnost nadzorstva je zagotovljena tako, da komisija s svojim delom nadaljuje tudi po zaključku mandatnega obdobja zveznega zbora. Komisija se sestaja vsaj enkrat v četrletju. Seje so tajne in se jih lahko udeležijo člani komisije, zastopniki zvezne vlade in uradnik, ki je zadolžen za vodenje administrativnih zadev komisije. Člani komisije so zavezani k molčečnosti, kar pomeni da nikoli ne smejo v nobeni obliki izdati podatkov, do katerih so prišli kot člani komisije. Na sredini in ob koncu mandatnega obdobja mora komisija poslati poročilo zveznemu zboru (Anžič, 1996, str. 158-160).

Leta 1999 je sledila novela zakona, dotedanja Parlamentarna nadzorna komisija, se je preimenovala v Parlamentarni kontrolni gremij (PKGr)⁹³, ki ga po zakonu ustanovijo kot parlamentarno delovno telo. Leta 2009 je bilo sprejeto dopolnjeno besedilo Zakona o parlamentarnem nadzoru obveščevalne dejavnosti zvezne države (PKGrG), s katerim pa do bistvenih novosti glede pristojnosti Parlamentarnega kontrolnega gremija ni prišlo.

Vlada je za delovanje obveščevalnih služb politično odgovorna. Komisija lahko v okviru svojih pooblastil zahteva od zvezne vlade ali posameznih obveščevalnih služb, da ji izroči dokumente in uradne podatke, tudi originale in podatke iz datotek posameznih služb.

Vsebina in način dela komisije (Anžič, 1996, str. 160):

⁹² Zvezna vlada lahko takšno poročanje tudi zavrne, če bi to pomenilo razkritje obveščevalnih virov, če je to potrebno zaradi varstva pravic drugih in če to zadeva jedro samostojne odgovornosti izvršilne oblasti. Takšna zavrnitev mora biti posebej obrazložena. Predmet poročanja pa niso niti podatki, ki so jih obveščevalne službe pridobile od tujih tovrstnih organizacij. Iz tega jasno izhaja, da parlamentarna komisija ne more zahtevati, da vlada objavi vse podatke. Predložijo se ji osnutki letnih finančnih načrtov obveščevalnih služb in poroča o njihovem izvrševanju v proračunskem letu.

⁹³ Člane PKGr izvoli Bundestag na začetku vsakega mandatnega obdobja, pri čemer določi sestavo gremija, število članov in način njegovega delovanja. Za izvolitev posameznega člana je potrebna večina vseh članov Bundestaga.

- obravnavanje poročil zvezne vlade in obveščevalnih služb; na seji komisije predstavnik vlade predstavi poročilo; po razpravi člani komisije določijo smernice za nadaljnje delo obveščevalnih služb;
- komisija obravnava tudi informacije, ki jih dobijo neposredno od pripadnikov obveščevalnih služb;
- pregledovanje pravnih aktov, ki jih izdajajo predstojniki služb ali vlada;
- imajo pravico, da zaslišijo osebe;
- politično preverjanje dejavnosti tajnih služb in razprava o finančnih načrtih;
- na podlagi poročila o porabi finančnih sredstev razpravljajo tudi o izvajanju finančnih načrtov⁹⁴;
- sodelujejo z drugimi organi, ki izvajajo splošni parlamentarni nadzor;
- opravljajo druge naloge, ki jih določa poslovnik komisije.

Instrumenti nadzorne komisije za učinkovito izvajanje nadzora se kažejo v pravici do vpogleda v akte in datoteke obveščevalnih služb, v pravici do zaslišanja sodelavcev in obiska prostorov obveščevalnih služb, v možnostih zaposlenih v obveščevalnih službah, da se o službenih in svojih problemih obrnejo na komisijo, ter v pravici, da nadzorna komisija v posameznih primerih pooblasti izvedence za izvajanje preiskav.

Delovanje članov tega delovnega telesa je strogo profesionalno in zaradi njihovega profesionalnega odnosa in drže so mnenja, stališča in druge odločitve, ki jih sprejemajo v zvezi z zakonitostjo delovanja obveščevalnih in varnostnih služb, vedno rezultat razprav o sami vsebini problema, nikoli pa te razprave niso povezane s strankarsko pripadnostjo posamezne osebe ali problema. Člani nadzornega telesa so strogo zavezani k varovanju tajnosti podatkov in informacij, ki jih pridobijo pri nadzoru nad delovanjem obveščevalnih in varnostnih služb.

Nadzorno telo razpravlja tudi o porabi finančnih sredstev⁹⁵ obveščevalnih služb. Službe ga morajo redno obveščati, kaj in koliko sredstev predvidevajo za posamezno operacijo oziroma nalogo, običajno pa je tudi, da člani nadzornega telesa sodelujejo pri izdelavi načrta porabe sredstev, ga nadzirajo ter preverjajo njegovo porabo.

Nadzorna komisija večkrat razpravlja tudi o vprašanju, v kolikšnem obsegu naj bo javnost obveščena o tem, kaj se dogaja v obveščevalnih službah. Poročila komisije parlamentu so precej skopa in včasih celo potekajo razprave o tem, ali morda predložena poročila ne bi kazala vsebinsko bolj obogatiti, torej, da bi vsebovala več informacij s področja delovanja obveščevalnih služb.

⁹⁴ PKGr je pristojen tudi za nadzor proračuna obveščevalnih služb, saj se njegovi člani lahko udeležijo sej teles, ki so odgovorna za proračun, in pri katerih imajo posvetovalno funkcijo.

⁹⁵ Pri obravnavi letnih proračunskih predlogov, ki so namenjeni za delovanje obveščevalnih služb, ima parlamentarno nadzorno telo svetovalno vlogo. Svoje poročilo pošlje zaupnemu odboru za proračun, ki je zadolžen za pregled proračunskih postavk, namenjenih obveščevalnim službam. Tudi zvezna vlada mora redno poročati o poteku izvrševanja finančnih načrtov obveščevalnih služb.

Drugi organ, ki v Nemčiji opravlja nadzor, je tako imenovani G-10 Gremium (odbor), ki ga sestavlja devet poslancev parlamenta. Opravlja nadzor nad dejavnostjo obveščevalnih služb na področju tajnosti pisem in komunikacij⁹⁶. Odbor dobiva obvestila o splošni ureditvi tako imenovanih G-10 aktivnostih, to je o prestrezanju pošte in prisluškovanju sredstvom komuniciranja in praviloma ni obveščen o individualni uporabi posebnih metod.

Za nadzor nad pošto in telekomunikacijami je zadolžena tudi komisija G-10⁹⁷ (Anžič, 1996, str. 161). Komisija G-10⁹⁸ je nekako navidezno sodno telo⁹⁹, ki v posebnih primerih skladno z zakonom, sprejetim na podlagi 10. člena ustave, nadzira dejavnost obveščevalnih služb. Njena glavna naloga je, da po uradni dolžnosti odloča o upravičenosti in nujnosti nadzora nad poštnimi in telekomunikacijskimi linijami oziroma številkami ter te prisluhe tudi odobri.

Nadzor izvaja nad vsemi mesti, kjer se pripravljajo in izvajajo prisluhi, odloča pa tudi o obveščanju posameznika, ki mu je tajna služba prisluškovala. Zakon daje komisiji možnost, da lahko za izvrševanje svojih nadzornih funkcij pooblasti neodvisnega strokovnjaka za vodenje preiskave, kar v slovenskem sistemu parlamentarnega nadzora pogošajo člani komisije in tudi strokovna javnost.

Komisija G-10 je pri svojem delu neodvisna in ni vezana na kakršna koli navodila. Ima zelo pomembno nadzorno vlogo in zagotavlja zakonitost v okviru izvajanja nadzora, kakor ga določa zakon o parlamentarnem nadzoru.

Komisija G-10¹⁰⁰ odloča o dopustnosti in nujnosti omejevalnih ukrepov v okviru individualnega in strateškega nadzora. Izvaja nadzor nad posamičnimi primeri, kar vključuje odobritev nadzornih ukrepov, pa tudi njihovo podaljšanje. Nadzorna pooblastila Komisije G-10 obsegajo preverjanje pridobivanja, obdelave in uporabe podatkov o določenih osebah, pridobljenih z nadziranjem pošte in telekomunikacij. Poleg tega

⁹⁶ Nadziranje pošte in telekomunikacij je področje, ki je izvzeto nadzoru parlamentarne nadzorne komisije. Po zakonu G-10 tovrstno nadzorstvo lahko opravljata organ G-10 in komisija G10. (Anžič, 1996, str. 161.)

⁹⁷ Organ G-10 je poslanska skupina, ki opravlja nadzorstvo nad individualnimi in strateškimi omejevalnimi ukrepi. (Anžič, 1996: 161.) Zahteve za nadzorstvo morajo biti pisne. Na zahtevo BfV, MAD ali BND odredi individualno nadzorstvo notranji minister. Zvezni minister za obrambo odredi strateško nadzorstvo. Prvo nadzorstveno instanco predstavlja organ G-10, ki imenuje Komisijo G-10.

⁹⁸ Seje Komisije G-10 so zaprte za javnost in potekajo pod oznako tajnosti. Člani komisije so zavezani molčečnosti o zadevah, s katerimi so se seznanili med opravljanjem svojih nalog v komisiji, kar velja tudi, ko jim mandat preneha.

⁹⁹ Komisija G-10 je kontroli organ sui generis in njena vloga je, da s preverjanjem posameznih ukrepov nadomesti zakonsko pravno varstvo, ki je po drugi poti zelo omejeno ali celo nemogoče. Zvezno ustavno sodišče je v zvezi s tem v sklepu, z dne 15.12. 1970, zapisalo: »Načelo delitve oblasti dovoljuje, da pravnega varstva pri ukrepih izvršilne veje oblasti izjemoma ne zagotavljajo sodišča, temveč neodvisna telesa, ki jih imenuje ali oblikuje parlament, spadajo pa na delovno področje izvršilne veje oblasti.«

¹⁰⁰ Komisijo G-10 sestavljajo štiri člani, ki jih imenuje parlamentarno nadzorno telo – PKGr za eno mandatno obdobje. Gre za pravne strokovnjake, ki niso poslanci. Kandidate za člane predlagajo vodstva parlamentarnih strank, imenuje pa jih G-10 Gremium.

komisija obravnava tudi pritožbe državljanov, ki menijo da so jim z domnevnim nadzorom kršene ustavne pravice.

Postavlja se vprašanje, ali je Komisija G-10 organ izvršilne veje oblasti, organ parlamenta ali pa celo del upravnega sodišča. Komisija ima poseben status, saj ne sodi med izvršne in ne med sodne nadzorstvene organe, zaradi česar Anžič meni, da je organ »sui generis«. Komisija nadzoruje izvajanje Zakona G-10. Vsekakor ima lastnosti in manjkajoče dejavnike vsakega od naštetih nosilcev oblasti (Anžič, 1996, str. 163).

Vlada ima Medresorsko delovno skupino za informiranje in varnost ter stalni odbor za obveščevalne službe, kjer se sestajajo vodje MAD, BND in BfV in vodje oddelkov nadzornih resorjev. Osrednja oseba na področju zvezne vlade, ki je pooblaščen za nadzor obveščevalnih služb, je navadno vodja Urada zveznega kanclerja, lahko pa je to tudi državni sekretar ali minister. Kot nadzornik BND dobiva informacije, ki mu jih pošilja BND, prav tako pa dobiva tudi informacije, poslane od BfV in MAD, ki sta mu dolžni poročati o svojem delu. Kot je razvidno iz navedenega, nadzor in koordinacija potekata znotraj vlade na več nivojih.

Poleg PKGr in zaupnega odbora¹⁰¹ pa finance tajnih služb preverja tudi računsko sodišče, ki preverja vse izdatke tajnih služb prek tako imenovanega Kolegija zveznega računskega sodišča. O svojih ugotovitvah seznanja izključno omenjeni »zaupni odbor« (kot pristojno zvezno oblast) in predsednika zveznega ministrstva za finance, na zahtevo pa še predsednika Zveznega sveta.

V deželah sedanje Nemčije je bila predhodnica institucije, ki je kontrolirala porabo javnih sredstev, ustanovljena leta 1707 na Saškem, kmalu za tem, leta 1714 pa tudi v Prusiji. Nemška ustava določa, da je največji revizijski organ v Nemčiji Zvezno računsko sodišče, katerega pooblastila, odgovornosti in področje delovanja so opredeljeni z zakonom.

Predsednika in podpredsednika imenujejo zvezna vlada in oba domova parlamenta. Zvezno računsko sodišče ima 63 članov, ki imajo podoben položaj kot sodniki in v času mandata ne morejo biti odstavljene s položaja.

Nemško Zvezno računsko sodišče¹⁰² (nem. Bundesrechnungshof- BRH) je najvišji zvezni organ. Devetinpetdeset (59) članov tvori majhne zbornice (kollegium) z dvema ali tremi

¹⁰¹ Gre za člane zaupnega proračunskega odbora, sestavljenega iz petih članov parlamentarnega odbora za proračun.

¹⁰² Zvezno računsko sodišče ima izjemno široka pooblastila, saj pokriva »celotno finančno delovanje zvezne države, vključno z ločenimi premoženjskimi skladi«. To pooblastilo zajema skoraj vse javnopravne subjekte in institucije za socialno varnost, ki se ustanovijo na podlagi zveznega zakona, ter subjekte zasebnega prava, v katerih ima zvezna država lastniški delež. Nadalje lahko Zvezno računsko sodišče revidira organe izven zvezne javne uprave, ki izvajajo dele zveznega proračuna oziroma prejemajo plačila iz proračuna ali zvezna nepovratna sredstva. Zvezno računsko sodišče lahko obseg revizije omeji po lastni presoji, ko se pristojnosti prekrivajo, pa revizijo opravlja skupaj z deželnimi računskimi sodišči. Zvezno računsko sodišče lahko pridobi vse informacije, ki jih potrebuje za izvajanje svojih nalog. Sodišču je treba vse dokumente preložiti v zahtevanem roku.

člani, ki obravnavajo rezultate različnih revizij. Vsebino letnega poročila za parlament določi zbor šestnajstih višjih članov (Grosse senat).

Računsko sodišče ne podaja uradnega revizijskega mnenje o letnih računovodskih izkazih. Njegov mandat je kljub temu zelo širok in vključuje vidike zakonitosti, skladnosti in učinkovitosti. Predsednik BRH služi po uradni dolžnosti kot zvezni komisar za učinkovitost v javni upravi.

Po zakonu iz leta 1949 Zvezno računsko sodišče revidira državni proračun in pravilnost poslovanja uporabnikov sredstev proračuna. Leta 1969 je parlament spremenil ustavo, da bi uveljavil načelo polnega revizijskega pokritja vseh področij delovanja vlade. Kljub temu pa je lahko preiskava tajnih zadev podvržena posebnim, z zakonom določenim proceduram.

Nemški revizijski sistem je oblikoval naslednjo rešitev: medtem ko je revizija omogočena, se za število revizorjev in vrsto poročanja uveljavljajo omejitve. Računsko sodišče lahko pri izvajanju revizij zahteva vso dokumentacijo, potrebno za izvedbo revizije in doseganje zastavljenih ciljev revizije.

Izdatki za obrambo in varnost se v celoti revidirajo. Vendar pa je treba majhno število visoko občutljivih podatkov izpustiti ali pa informacije posplošiti, preden se o njih poroča javnosti. V nekaterih primerih so podatki tako zelo medsebojno soodvisni, da ni mogoče razlikovati med informacijami, ki jih je treba prikriti, in podatki, ki se lahko objavijo. V takih primerih je obrambni ali varnostni projekt v celoti tajen in poročilo – označeno kot interno, zaupno, tajno – se posreduje samo nekaj imenovanim in ustrezno pooblaščenim uradnikom.

Izdatke obveščevalnih služb, ki sodijo v sestavo obrambnega ministrstva, računsko sodišče revidira v celoti, pri poročanju pa so podatki z visoko stopnjo tajnosti izločeni, oziroma so narejeni le povzetki, ugotovitve pa so predstavljene le manjšemu krogu pooblaščenih uradnikov.

Zvezni proračun določa samo skupne vsote sredstev, ki jih parlament namenja trem tajnim službam. O teh proračunih podrobneje razpravljajo zaupni proračunski odbor petih članov parlamentarnega proračunskega odbora. Zaupni odbor sporoči proračunskemu odboru skupne vsote, ki jih mora zvezni proračun zagotoviti. Te proračunske postavke so odobrene brez nadaljnje razprave.

Revizorji pregledajo tajne službe na podoben način kot vse druge vladne agencije. Njihova revizijska merila so zakonitost, skladnost s predpisi in učinkovitost delovanja. Vendar pa rezultate teh revizij poročajo samo zaupnemu proračunskemu odboru, ministru, pristojnemu za tajne službe, in finančnemu ministrstvu.

Tajni fond za posebne namene Ministrstva za zunanje zadeve in neomejeni fond ali tako imenovani diskrecijski sklad zveznega kanclerja osebno revidira predsednik Zveznega računskega sodišča.

Ugotoviti mora, ali morda sredstva niso bila porabljena za aktivnosti, kot so nabava ali presežek financiranja programov, za katere so predvidena sredstva v okviru drugih proračunskih postavk, ali za financiranje programov, ki jih je parlament zavrnil v okviru svojih proračunskih razprav.

Predsednik BRH posreduje svoje ugotovitve stalnemu sekretarju Ministrstva za zunanje zadeve in vodji zveznega kanclerstva. Če presodi, da so ugotovitve posebnega pomena za parlament, jih lahko posreduje le predsednikoma obeh domov parlamenta, zveznemu kanclerju in zveznemu ministru za finance.

4.2.2 Nadzor nad obveščevalno-varnostno dejavnostjo v Veliki Britaniji

V Veliki Britaniji nadzor nad delom obveščevalnih in varnostnih služb opravljajo različni organi, pri čemer so nadzorni mehanizmi osnovani na treh ključnih delih zakonodaje: na Zakonu o varnostni službi, ki določa nadzor nad varnostno službo, na Zakonu o obveščevalnih službah, ki je oblikoval okvir za parlamentarni nadzor nad administracijo, oblikovanjem politik in finančno porabo vseh treh agencij, ter na Zakonu o določenih preiskovalnih sil, ki je ustanovil mesto komisarja za spremljanje komunikacij, komisarja za obveščevalne službe ter Preiskovalno sodišče, katerega naloga je, da preiskuje pritožbe.

Odgovornost in učinkovit nadzor sta zagotovljena na tri različne načine, in sicer prek ministrov, ki so za delo omenjenih agencij neposredno odgovorni parlamentu, prek parlamenta samega, ki zagotavlja neodvisen nadzor nad delom obveščevalnih in varnostnih služb, in prek omenjenih neodvisnih komisarjev, ki zagotavljata pravno mnenje o delovanju agencij skladno z njihovimi zakonsko določenimi nalogami in prek posebnega preiskovalnega sodišča, ki preiskuje pritožbe posameznikov proti delu agencij pri prestrezanju komunikacij.

Nadzor nad obveščevalno in varnostno dejavnostjo v Veliki Britaniji izvajajo trije organi. To so: The Intelligence and Security Committee (odbor), Tribunal in Commissioner. Do leta 1989 ni bilo parlamentarnega nadzora nad obveščevalnimi službami. Nadzor¹⁰³ so

¹⁰³Zakonodaja v Veliki Britaniji, pomembna s stališča nadzora, je Angleška skupnost obveščevalnih agencij, 2010, ki vključuje the Security Service Act (iz leta 1989, spremenjen 1996), ki je postavil notranjega ministra za avtoriteto nad obveščevalno službo. Določil je funkcije obveščevalne službe in odgovornost generalnega direktorja, the Intelligence Services Act 1994, je postavil okvir za izvajanje parlamentarnega nadzora ter the Regulation of Investigatory Powers Act 2000 (RIPA), ki je postavil komisarja za prestrezanje komunikacij (a Commissioner for the Interception of Communications), komisarja obveščevalnih služb (a Commissioner for the Intelligence Services) in tribunal za pregledovanje pritožb po 7. členu Zakona o človekovih pravicah (a Tribunal to examine complaints and hear proceedings under section 7 of the Human Rights Act 1998).

uvedli šele z zakonoma »The Security Services Act« leta 1989 in »The Intelligence Services Act« leta 1994.¹⁰⁴

V Veliki Britaniji parlament nima neposrednega nadzora nad obveščevalnimi agencijami. Namesto tega jih nadzirajo posredno, in sicer s proučevanjem poročil zakonsko postavljenega nadzornega odbora. Čeprav je vseh devet članov iz parlamenta, ne poročajo parlamentu, ampak predsedniku vlade, ki izbira člane odbora. Odbor je glaven pri nadzoru, vendar nima polnega dostopa do informacij. Do leta 1989 ni bilo parlamentarnega nadzora nad obveščevalnimi službami.

V osnovi gre predvsem za notranji in strokovni nadzor nad obveščevalnimi in varnostnimi službami, ki je neposredno ali posredno vezan na predsednika vlade. Premier je vsestransko odgovoren parlamentu za obveščevalne in varnostne zadeve ter druge zadeve, ki so povezane z delom obveščevalnih in varnostnih služb. Kabinet predsednika vlade oziroma njegov obveščevalno-analitični urad predstavlja vrh obveščevalnega sistema Velike Britanije. Predseduje mu sekretar kabineta. Ta urad¹⁰⁵ je zadnja stopnja med posameznimi obveščevalnimi službami in predsednikom vlade.

Nadzor nad obveščevalnimi in varnostnimi službami poleg izvršilne veje oblasti opravljata tudi parlament in sodstvo. Parlamentarni nadzor nad obveščevalnimi in varnostnimi službami je bil do leta 1994 precej nepomemben, saj so člani parlamenta le redko postavljali vprašanja o dejavnosti tajnih služb. V glavnem se je to dogajalo le ob izbruhu kakšnih afer. S sprejemom Zakona o obveščevalnih službah pa je prišlo do velike spremembe, saj je zakon uvedel parlamentarni obveščevalno-varnostni odbor (Intelligence and Security Committee, v nadaljevanju ISC)¹⁰⁶, ki je zadolžen za nadzor nad obveščevalnimi in varnostnimi službami.

Odbor sestavlja devet članov poslanske in lordske zbornice, ki jih imenuje predsednik vlade po posvetovanju z vodjo opozicije. Odbor letno poroča premierju o svojem delovanju, ta pa pa poda poročilo obema domovoma. Njegova naloga je, da preverja izdatke, upravljanje in politiko varnostnih in obveščevalnih služb (the Security Service, the Intelligence Service in GCHQ).

Člani komisije lahko zahtevajo vpogled v podatke teh služb, predstojnik službe pa lahko to odobri ali pa zavrne v naslednjih primerih:

¹⁰⁴ S tem zakonom je bil ustanovljen Obveščevalno-varnostni komite. Njegova naloga je nadzor nad tremi obveščevalnimi službami. Komite ima devet članov, ki prihajajo iz »House of Commons« in »House of Lords«. Imenuje jih predsednik vlade. Komite je zadolžen za izdelavo letnega poročila, ki ga posreduje predsedniku vlade. Kopijo poročila predsednik vlade posreduje parlamentu, pred tem pa odstrani škodljive informacije. (Born in Tuler, 2002.)

¹⁰⁵ Uradu sta neposredno odgovorna najvišja organa strokovnega nadzora: Komite stalnih podsekretarjev za obveščevalne službe (Permanent Secretaries Committee on 111 Intelligence Services, v nadaljevanju PSIS), ki svetuje premierju in JIC. (Baxter, 1990 v Francelj, 2001.)

¹⁰⁶ <http://www.cabinetoffice.gov.uk/intelligence>

- če gre za občutljive informacije (informacije, ki bi pomenile razkritje virov in informacij in operativnih metod, informacije o posameznih že izvedenih operacijah, ali se nameravajo izvajati v zvezi z izvrševanjem nalog služb, informacije, ki so jih službe prejele od tujih vlad ali služb in te nočejo, da bi se razkrile);
- če tako odloči državni sekretar.

V vsakem primeru pa se vpogled dovoli, če državni sekretar oceni, da bi bilo to v javnem interesu.

Skladno z Zakonom o uradnih tajnostih odbor deluje tajno, člani pa morajo spoštovati tajnost pri dostopu do zaupnih podatkov in načrtov služb za prihodnost. O svojem delu mora odbor vsaj enkrat na leto poročati premierju. Kasneje so ta poročila predstavljena parlamentu. Poročilo¹⁰⁷ je zelo obsežno, vsebuje sklepe in priporočila ter program dela za prihodnje leto.

Odbor ima precej omejena pooblastila, saj proučuje predvsem delovanje vseh treh služb ter njihovo finančno porabo, nima pa pristojnosti za pregled operativnih zadev, prav tako ne za zaslišanje oseb, zaposlenih v teh službah, niti nima vpogleda v dokumente služb. Direktorji omenjenih služb ali pristojna ministrstva lahko posredovanje informacij zavrnejo.

Nadzor sodne veje oblasti izvajajo omenjena komisarja in preiskovalno sodišče. Oba komisarja sta imenovana skladno z Zakonom o določilih preiskovalnih sil in morata biti višja sodnika. Proučujeta naloge in pooblastila, ki jih podpišejo ministri, ter preverjata njihovo pravilnost in ustreznost. Komisarja o svojih ugotovitvah enkrat letno poročata predsedniku vlade. Predsednik vlade ta poročila predloži parlamentu, zaupnih prilog, ki vsebuje operativne podrobnosti, pa ne objavi.

Obveščevalne in varnostne službe so tudi pod nadzorom porabe proračunskih sredstev, saj se vse omenjene agencije financirajo prek enotnega računa za obveščevalno dejavnost (Single Intelligence Account), višino sredstev pa določajo ministri in parlament.

Proračunska določila oblikujejo ministri prek mehanizma nadzora nad porabo, ki določa proračun za vladne oddelke, ministrstva in vladne službe. Ta določila omogočajo ministrom, da lahko sami glede na prerazporeditev vladne potrošnje, določijo, koliko denarja bodo porabili za varnost.

Tudi britanske obveščevalne in varnostne službe so podrejene natančnim pregledom, ki jih opravlja Državni revizijski urad (NAO), poraba in alokacija finančnih virov služb pa sta pod nadzorom parlamenta, ki pa dejansko vidi samo celotni znesek, namenjen službam, medtem ko ima nadzorni odbor pregled nad vsemi podrobnostmi.

¹⁰⁷ Prek spletne strani (<http://www.cabinetoffice.gov.uk/intelligence.aspx#reports>) je dostopno širši javnosti (nekateri podatki so skriti), saj so s tem želeli postati bolj transparentni in odprti do davkoplačevalcev, katerih denar se porablja tudi za financiranje delovanja obveščevalno-varnostnih služb.

Vpogled v podrobnosti porabe finančnih sredstev obveščevalnih in varnostnih služb ima tudi predsednik parlamentarnega Odbora za javne finance pri predstavniskem domu, ki lahko prek državnega revizijskega urada službam zastavlja vprašanja o njihovih izdatkih.

V Angliji je mesto London vpeljalo funkcijo mestnega revizorja že leta 1299, funkcija vrhovnega revizorja državnih financ se je pojavila leta 1314, njeno vlogo in vpliv pa je utrdila kraljica Elizabeta I. z ustanovitvijo revizijskega telesa Auditors of the Imprest (1559), ki je bilo odgovorno za revidiranje vseh državnih odhodkov. Leta 1834 je bil ustanovljen vrhovni revizijski urad (Office of the Comptroller General of the Exchequer), leta 1866 pa je bil s posebnim aktom ustanovljen Institut generalnega državnega revizorja (Comptroller and Auditor General).

V Veliki Britaniji je generalni državni revizor (Comptroller and Auditor General - C&AG) odgovoren za revizijo državnih zadev. V nasprotju s francosko in nemško situacijo v Angliji odgovornost ni deljena. Tu je ena oseba odgovorna in sprejme končno odločitev. Generalni državni revizor vsako leto poroča parlamentu in poročilo vsebuje uradno revizijsko mnenje o računovodskih izkazih. Mandat generalnega državnega revizorja ne vključuje preiskave vladne politike.

National Audit Act iz leta 1983 je predpisal, da je generalni državni revizor postal uradnik spodnjega doma parlamenta, z istim aktom pa je bila ustanovljena institucija, National Audit Office, ki generalnemu državnemu revizorju pomaga pri izvajanju njegovih nalog in nadzira porabo proračunskih porabnikov ter o tem poroča parlamentu in javnosti.

Generalnega državnega revizorja imenuje monarh. Angleško računsko sodišče sestavlja šest enot, revizorji pa imajo neomejen dostop do vseh podatkov, potrebnih za izvedbo revizij.

Po zakonu sta vodja revizijskega urada in državni revizijski urad odgovorna za revizijo računovodskih izkazov vseh vladnih oddelkov in agencij ter za poročanje o rezultatih v parlamentu. Torej revidirata tudi obveščevalne in varnostne službe.

Tako kakor drugi revizorji mora vodja državnega revizijskega urada oblikovati mnenje glede tega, ali v računovodskih izkazih ni večjih napačnih navedb. Prav tako mora potrditi, da imajo transakcije pri računovodskih izkazih ustrezno parlamentarno pooblastilo. Če državni revizijski urad ugotovi, da obstajajo večje napačne navedbe, bo vodja izdal mnenje s pridržkom. Če v računovodskih izkazih ni večjih napak ali nepravilnosti, vodja urada za parlament pripravi poročilo glede drugih pomembnih ugotovljenih dejstev. Takšna poročila lahko obravnava odbor za nadzor javnih financ spodnjega doma parlamenta.

Vodja državnega revizijskega urada vsako leto predstavi parlamentu tudi poročilo o učinkovitosti glede na vložena sredstva. Državni revizijski urad preveri in poroča o varčnosti, učinkovitosti in uspešnosti javne porabe. Poročila lahko pokažejo slabe rezultate poslovanja ali poudarijo dobre prakse, prav tako pa se lahko revizijska pisarna osredotoči na dajanje priporočil, katerih upoštevanje bi vodilo k izboljšanju poslovanja.

Generalni državni revizor Združenega kraljestva mora pripraviti uradno revizijsko mnenje o letnih računih. Do leta 1994 je imel NAO in njegov generalni državni revizor dostop in popoln vpogled v vse izdatke vlade z izjemo obveščevalnih in varnostnih služb, ki so bile predmet posebne obravnave in niso bile predmet revidiranja državne revizije. Odbor za javne račune (angl. Public Accounts Committee – PAC) je leta 1879 odločil, da naj bi vsaka služba zaupne narave bremenila proračun tajne službe, katerega generalni državni revizor naj ne bi pregledoval.

Ker je moral predložiti revizijsko mnenje o vseh proračunih, je tajni proračun dobil posebno potrdilo, ki se glasi: »Potrjujem, da zneske, ki so v zgornjih računih prikazani kot porabljeni (in prejeti), podpirajo potrdila odgovornih ministrov Krone«. Odbor za javne račune je leta 1879 odločil, da generalni državni revizor ne more dajati mnenja o porabi sredstev na proračunskih postavkah, ki jih ni mogel pregledati.

Od 1994 dalje je bil spremenjen Zakon o obveščevalnih službah, skladno s katerim mora biti iz proračunskih postavk, s katerih so sredstva namenjena za delovanje obveščevalnih in varnostnih služb, razvidno, za katere namene so sredstva načrtovana. Proračunska postavka tajnih služb ne razkriva porazdelitve izdatkov med agencijami, vendar prikazuje razdelitev med tekočimi stroški in investicijskimi izdatki. Vsaka agencija ustvari račun, ki ga generalni državni revizor revidira.

Ti računi se ne objavijo, temveč so združeni v enoten računovodski izkaz, ki je predložen parlamentu. Generalni državni revizor potrdi skupni računovodski izkaz. Tako ima generalni državni revizor popoln dostop do podrobnosti, vendar je dolžan pridobljene podatke skrbno varovati. Revizorji nimajo omejitev pri dostopu do dokumentacije, tako da lahko izrečejo nepristransko mnenje. Revidirane tajne službe lahko revizorju odrečejo dostop do informacij le v zelo specifičnih primerih, kot so imena tajnih sodelavcev ali cilji posebnih akcij.

Generalni državni revizor v poročilih parlamentu in/ali odboru za javne račune ne razkriva informacij, ki so zelo občutljive zaradi varnostnih razlogov, čeprav zakonodaja formalno ne omejuje razkritja informacij, ki so po presoji generalnega državnega revizorja pomembne. V takih okoliščinah se posvetuje s predsednikom odbora. PAC pristaja, da v takih primerih predsednik odbora sam opravi potrebno poizvedbo in ne obvesti celotnega obora.

Odnosi s parlamentom, zlasti pa z njegovim odborom za nadzor javnih financ, so bistveni za delo revizijskega urada. Po zakonu je vodja državnega revizijskega urada član spodnjega doma parlamenta in svoje glavno delo parlamentu tudi vedno predstavi. Na ta način deluje krog odgovornosti. Ko državni organ porabi javna sredstva, vodja revizije poroča parlamentu o pravilnosti, korektnosti in učinkovitosti porabe glede na vložena sredstva. Odbor za nadzor javnih financ sprejme na znanje poročilo najvišjega uradnika v tem javnem organu, nato pa da priporočila, na katera se mora vlada odzvati.

4.2.3 Nadzor nad obveščevalno-varnostno dejavnostjo v Republiki Franciji

V Franciji nimajo parlamentarnega nadzora nad delovanjem varnostnih in obveščevalnih služb, imajo pa tri odbore, ki sodijo v okvir vlade. Kadar parlament oceni, da obstaja tveganje, da gre za kršenje zakonodaje ali zlorabo pooblastil, ustanovi ad hoc odbore. Francija ima v okviru Ministrstva za narodno obrambo dve obveščevalni službi: DGSE (Generalna direkcija za zunanjo varnost), ki je civilna služba, in Drugi biro, ki je vojaška obveščevalna služba.

Poleg obveščevalnih služb imajo tri protiobveščevalne: Direkcijo za zaščito in varnost obrambe, ki je podrejena Ministrstvu za narodno obrambo, Direkcijo za splošna obvestila (DRG) in Direkcijo za nadzor nad ozemljem (DST), ki sta podrejeni Ministrstvu za notranje zadeve. DST vodi direktor, ki je odgovoren ministru za notranje zadeve in predsedniku republike prek svetovalca za nacionalno varnost, DRG prav tako vodi direktor, ki je odgovoren prefektu v določenem departmaju. (Purg, 2002, str. 82.)

Iz tako imenovane kraljeve kurije se je razvila La chambre des comptes, njena pravila pa je leta 1318 s posebnim odlokom uzakonil kralj Filip V. Z razvojem in uveljavljanjem političnega liberalizma in s krepitvijo parlamentarne demokracije in pravne države, se je po francoski revoluciji razvijala tudi vrhovna revizijska institucija, ki je sčasoma dobila ime Računsko sodišče. Leta 1891 je narodna skupščina v Franciji ustanovila računski urad.

Francosko računsko sodišče (fr. Cour des Comptes - CdC) je ena najstarejših in ena najuglednejših institucij državne uprave ter edina institucija, ki ima pooblastila za revidiranje računovodskih izkazov državnih organov. Računsko sodišče sestavlja več kot dvesto sodnikov, ki so aktivno vključeni v revizije. Vodi jih predsednik, ki ga izvoli svet ministrov, za predsednika računskega sodišča pa ga imenuje predsednik republike. Ta funkcija je nepreklicna in neomejena.

Sodniki tvorijo sedem zbornic. Vsaka od njih obravnava poseben del francoske uprave, na primer, ena zbornica lahko obravnava dve ministrstvi in javna podjetja pod njunim nadzorom. Znotraj tega sektorja uprave je mandat zelo obsežen. Praktično ni omejitev glede vrste revizije, ki jo računsko sodišče želi opraviti. Vsako leto računsko sodišče poroča parlamentu o izvrševanju proračuna. Računsko sodišče ne daje uradnega revizijskega mnenja o letnih računovodskih izkazih in lahko v poročilo svobodno vključuje, karkoli se odloči objaviti.

Francosko računsko sodišče ima pooblastila, ki so bolj podobna pooblastilom sodišča kot pa pooblastilom revizijske institucije. Vsaka zbornica ima popolno neodvisnost pri podajanju ugotovitev v zvezi z opravljenim revidiranjem in sodno moč pri odločanju o delovanju revidiranca pri porabi javnih sredstev.

Na prvi stopnji računsko sodišče izda začasno sodbo s pojasnili revidirancu ali tudi kot obvestilo revidirancu glede poplačila nastalih razlik zaradi morebitnih knjigovodskih napak ali napak pri poslovanju. Končni rezultat revidiranja je sodna odločitev, v kateri so

ugotovitve, ali so odgovorne osebe revidiranja izpolnjevale svoje pristojnosti in odgovornosti skladno z zakoni in danimi pooblastili. Končna sodba določi tudi sankcije za nepravilno delovanje.

Neodvisnost francoskega računskega sodišča, ki ima zelo široka pooblastila, je zagotovljena tako, da ima predsednik trajni mandat. Trajni mandat imajo tudi predsedniki vseh zbornic, drugi zaposleni, to so revizorji oziroma višji preiskovalci in preiskovalci, pa imajo status sodnika.

V Franciji je obveščevalna dejavnost podrejena predsedniku vlade. V proračunu države ni posebne proračunske postavke za sredstva, ki bi bila namenjena za delovanje obveščevalnih služb, zato tudi ni razvidno, kolikšen del denarja gre za posamezne naloge tajnih služb. Kabinet predsednika vlade ima proračunsko postavko »tajni fondi«. Predsednik vlade prosto razpolaga s sredstvi tega sklada.

Če se denar porabi za posebno financiranje obveščevalnih služb, revizijo izvede posebni odbor, sestavljen iz dveh članov računskega sodišča in enega uslužbenca generalne inšpekcije finančnega ministrstva. Odbor zaupno poroča predsedniku vlade osebno v obliki enega samega izvoda pisnega poročila, dopoljenega z ustno posredovanimi podatki.

Običajni organizacijski in kadrovski stroški tajnih služb so vključeni v proračune ministrstev za obrambo, policijo in zunanje zadeve. Te stroške revidira računsko sodišče in o njih razpravlja v okviru zbornice z majhnim številom članov. Pisno poročilo je zaupne narave in se posreduje omejenemu krogu ljudi, ki morajo biti po službeni dolžnosti seznanjeni s temi podatki (need-to-know).

Stroški predsednika republike se štejejo za politično občutljive. Računsko sodišče ugotovi, ali je skupni porabljeni znesek skladen s proračunom, ki ga je odobril parlament. Podrobnosti različnih stroškov samih po sebi ne revidirajo.

Številni stroški predsedstva so zajeti v različnih ministrstvih, na primer stanovanjske stroške krije Ministrstvo za kulturo, stroške varnosti Ministrstvo za policijo, prevoze Ministrstvo za obrambo in notranje zadeve, stroške državnih obiskov Ministrstvo za zunanje zadeve itd. Te stroške revidirajo na običajen način.

Po tradiciji se parlamentarni stroški ne revidirajo. Računsko sodišče samo odloči, ali je skupni znesek skladen s proračunom. Obstaja zaupni svetovalni odbor za proračun, ki ga sestavlja osem članov parlamenta in trije člani računskega sodišča. Ta odbor svetuje predsedstvu parlamenta o proračunu za prihodnje leto.

5 NADZOR NAD OBVEŠČEVALNO-VARNOSTNO DEJAVNOSTJO V REPUBLIKI SLOVENIJI

Kakšen bo nadzor nad obveščevalnimi ali tajnimi službami, vplivajo pravna tradicija države, politični sistem in zgodovinski dejavniki. Nekatere države, ki so pod vplivom tradicije britanskega običajnega prava, se nagibajo k poudarjanju sodnega vidika nadzora. Nasprotno dajejo zakonodajnemu nadzoru prednost evropske kontinentalne države in tiste države, ki so v nekem obdobju moderne zgodovine skusile represijo policije.

V Združenih državah Amerike so nadzorni mehanizmi v izvršilni, zakonodajni ter sodni veji zvezne oblasti. Nekatere demokratične države so ustanovile institucijo Varuha človekovih pravic, ki ima pooblastila, da lahko preiskuje domnevne kršitve človekovih pravic, ki naj bi jih zakrivile obveščevalne službe, ter o ugotovitvah preiskave obvesti širšo javnost.

V našem pravnem sistemu je vključenih veliko institucij, ki nadzirajo delovanje državnih organov oziroma nosilcev javnih funkcij in javnih pooblastil. Njihov položaj, pristojnosti in odgovornosti ter delovanje so različno urejeni, skupno pa jim je dejstvo, da so po svojem položaju formalno neodvisne in pri delu samostojne. To pa je nujen pogoj za njihovo uspešno in učinkovito izvajanje nadzorne vloge, ki jo imajo.

Med posameznimi vejami oblastmi morajo biti vzpostavljena taka razmerja, da nobena ne more dobiti prevlade in monopola nad drugimi. Demokratična delitev oblasti je zato odvisna predvsem od kakovosti razmerij vzajemnega nadzora, omejevanja, pa tudi sodelovanja med oblastnimi organi. Inštitut zavor in ravnovesij je bistveni sestavni del načela delitve oblasti, tako s funkcionalnega kot tudi organizacijskega vidika (Kavčič, 2007, str. 15).

Ustava Republike Slovenije določa tri državne nadzorne institucije, ki imajo zelo podoben položaj v državni organizaciji, in sicer Računsko sodišče in Varuh človekovih pravic, ki sta pomembni tudi za predmet našega proučevanja, ter Banka Slovenije. Kot nadzorno institucijo, pomembno za naše proučevanje, štejemo še informacijskega pooblaščenca, s številnimi pristojnostmi na področju varstva osebnih podatkov, katerega položaj sicer ne ureja ustava, ampak zakon.

Ustava določa, da je Računsko sodišče najvišji organ kontrole državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe, Varuh človekovih pravic pa je po ustavi pooblaščen za varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Samostojen in neodvisen položaj z ustavo in zakoni ustanovljenih državnih nadzornih organov se kaže zlasti v štirih vidikih samostojnosti, in sicer v institucionalni, funkcijski, personalni in finančni (Kavčič, 2007, str. 16).

Države se na različne načine soočajo z vprašanjem, kako zagotoviti kakovosten in učinkovit demokratični nadzor nad obveščevalno-varnostnimi službami, hkrati pa ne okrniti njihove sposobnosti za učinkovito delovanje.

Nadzor njihove dejavnosti ima nekatere posebne lastnosti, saj je za to področje značilna specifična potreba, da bi se zagotovilo občutljivo ravnovesje med učinkovitostjo nadzornih mehanizmov, nujno za varstvo človekovih pravic, in med potrebo po ohranitvi zaupnosti in maneverskega prostora, ki ga mora imeti obveščevalno-varnostna služba na voljo.

Obstajajo trije glavni tipi formalnega nadzora, odvisno od tega, katera od vej državne oblasti ga izvaja, in sicer izvršilni, zakonodajni ali sodni.¹⁰⁸ S praktičnega vidika in zaradi občutljivosti področja je posebej pomemben vidik nadzora, ki se izvaja znotraj izvršilne veje oblasti, vendar ta nadzor nad obveščevalno-varnostnimi službami ni zadosten¹⁰⁹, kar jasno izhaja tudi iz dosedanje presoje Evropskega sodišča za človekove pravice in nekdanje Evropske komisije za človekove pravice.

Evropsko sodišče za človekove pravice in Evropska komisija za človekove pravice sta svoja stališča o varovalkah, ki jih mora vsebovati zakonska ureditev obveščevalne dejavnosti, razvila predvsem ob presoji dopustnosti posegov v pravico do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja iz 8. člena Evropske konvencije o človekovih pravicah.¹¹⁰ Evropsko sodišče za človekove pravice ugotavlja obstoj primernih in učinkovitih jamstev proti zlorabam, da se ne bi pristojnost za tajne posege v sfero zasebnosti izrodila v sredstvo za slabitev in uničevanje demokracije. Ali so ta jamstva v določeni pravni ureditvi podana, je odvisno od vseh okoliščin primera, kot so narava, obseg in trajanje možnih ukrepov, razlogi za njihovo odreditev, oblastni organi, ki so pristojni za odrejanje, izvrševanje in nadziranje teh ukrepov ter pravna sredstva, ki jih nudi domače pravo. Iz presoje Evropskega sodišča za človekove pravice izhaja, da mora izvrševanje posegov v zasebnost in uporabo z ukrepom zbranih informacij nadzirati državni organ, ki je neodvisen v razmerju do organa, ki izvršuje posege zbiranja osebnih podatkov (Petrič, U-I-45/08-21).

5.1 USTAVNOPRAVNI POLOŽAJ VLADE

Delovanje državne organizacije je v sodobnih državah dokaj podrobno pravno urejeno. Pravna ureditev državne oblasti obsega predpise, ki urejajo organizacijo državne oblasti, položaj in pristojnosti temeljnih državnih organov, načela za njihovo delovanje ter njihova medsebojna razmerja (Kavčič, Grad, 2003, str. 167-169).

Kateri organi izvajajo državno oblast in kakšna so njihova pooblastila nasproti državljanom in drugim subjektom v družbi, določajo predpisi, ki tvorijo državno ureditev. Predpisi o državni organizaciji so sicer različni in imajo različno vsebino ter različno

¹⁰⁸ Primerjaj F. Schreier, *The need for efficient and legitimate intelligence v: H. Born in M. Caparini (ur.), Democratic control of intelligence services: containing rogue elephants*, Ashgate, 2007 str. 38.

¹⁰⁹ Poročilo Beneške komisije, tč. 259.

¹¹⁰ Po določbi 8. člena EKČP je poseg v človekovo pravico dopusten, če je to določeno z zakonom in nujno v demokratični družbi zaradi državne varnosti, javne varnosti ali ekonomske blaginje države, da se prepreči nered ali zločin, da se zavaruje zdravje ali morala, ali da se zavarujejo pravice in svoboščine drugih ljudi.

mesto v hierarhiji pravnih aktov, vsi pa tvorijo pravne vire državne ureditve ter se odražajo v različnih pravnih aktih, ki urejajo državno organizacijo.

Državno ureditev določa Ustava tako, da je država dolžna varovati in zagotavljati človekove pravice in svoboščine ter s tem, da država lahko sama vanje posega le na ustavno dovoljen način ter skladno z zakonom. Zato določa, da je Slovenija demokratična republika (1. člen ustave), pravna in socialna država (2. člen ustave), v kateri ima ljudstvo oblast, slednjo pa državljani in državljanke izvršujejo neposredno in z volitvami po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno (drugi odstavek 3. člena ustave).

Smisel ustavnega načela delitve oblasti je zlasti, da varuje in zagotavlja osebno svobodo posameznika, da prepreči koncentracijo in monopol oblasti, da vzpostavi nadzor nad oblastjo in s tem prepreči njeno samovoljo, zlorabo oblasti in brezpravje, da smiselno razporedi državne naloge in pristojnosti, da vzpostavi vzajemno kontrolo nosilcev oblasti, kakor tudi, da vzdržuje ravnotežje in enakomerno porazdeljeno moč med posameznimi vejami oblasti in med njihovimi nosilci.

Ustava je najpomembnejši vir državne ureditve, sledijo zakoni, ki urejajo pomembna vprašanja državne organizacije, podzakonski akti ter akti, ki urejajo notranjo organizacijo in poslovanje temeljnih državnih organov. Vir državne ureditve so lahko tudi sodbe sodišč, zlasti ustavnih sodišč. Vsi ti viri seveda niso enako pomembni, kar izvira že iz dejstva, da zavzemajo različno mesto in položaj v hierarhiji pravnih aktov¹¹¹.

3. člen Ustave Republike Slovenije določa, da ima v Sloveniji oblast ljudstvo. Načelo ljudske suverenosti je v naši ustavi določeno v splošnih določbah kot eden temeljev državne ureditve. Državljanke in državljani jo izvršujejo neposredno in z volitvami, po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno. Načelo delitve oblasti je, enako kot v drugih demokratičnih državah, tudi pri nas eno temeljnih ustavnih načel ureditve in delovanja oblasti v državi.

Temeljna načela, ki jih vsebujejo splošne določbe slovenske Ustave, izhajajo od človeka kot svobodnega posameznika, katerega dostojanstvo, varnost in zasebnost so posebej varovane vrednote. Ena od bistvenih novosti veljavne slovenske Ustave v primerjavi s prejšnjo je prehod od načela enotnosti k načelu delitve oblasti. To ustavno načelo naj vpliva na uravnoteženost in legitimnost nosilcev oblasti zlasti tako, da opredeljuje razmerja med državljani in vsako od vej državne oblasti ter vzajemna razmerja neodvisnosti, kontrole in sodelovanja med njimi.

¹¹¹ Ustava Republike Slovenije v 153. členu določa, da morajo biti zakoni, podzakonski predpisi in drugi splošni akti skladni z ustavo. Zakoni morajo biti skladni s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z veljavnimi mednarodnimi pogodbami, ki jih je ratificiral državni zbor, podzakonski predpisi in drugi splošni akti pa tudi z drugimi ratificiranimi mednarodnimi pogodbami. Podzakonski predpisi in drugi splošni akti morajo biti skladni z ustavo in z zakoni. Posamični akti in dejanja državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil morajo temeljiti na zakonu ali na zakonitem predpisu.

S stališča demokratične ureditve in možnosti vpliva posameznikov na državo se torej slovenska Ustava ne zadovoljuje samo s tem, da slednjim zagotavlja njihove individualne pravice, ampak tudi, da vzpostavlja taka razmerja med osnovnimi vejami oblasti, da nobena ne more dobiti prevlade in monopola nad drugimi.¹¹²

Iz načela ljudske suverenosti izhaja načelo demokratične države. Naša ustava v 1. členu določa, da je Slovenija demokratična republika. V demokratični državni ureditvi vsa oblast izhaja iz ljudstva. V demokraciji torej vladajo tisti, ki jih je izvolilo ljudstvo, kateremu so tudi odgovorni.

Ideja sodobne pravne države je, da celotna državna oblast temelji in se izvršuje izključno na temelju ustave in zakonov. Samo to lahko zagotavlja ustrezno upoštevanje in varstvo človekovih pravic in svoboščin ter njegovo pravno varnost.

Ena pomembnejših načel sodobne države so tako načela pravne države, katerih vsebina in pomen sta v vladavini prava, torej v vrhovnosti prava v delovanju države. To pomeni, da je država v svojem delovanju vezana na pravne predpise in predvsem na ustavo ter ne more delovati arbitrarno.

Če naj država upošteva in zagotavlja pravice in svoboščine, ki so državljanom zagotovljene z ustavo, potem je načelo pravne države nujni element delovanja države. Pri tem je posebno pomembno sodno varstvo. Ustava v 3. odstavku 120. člena zagotavlja sodno varstvo pravic in zakonitih interesov državljanov in organizacij proti odločitvam upravnih organov in nosilcev javnih pooblastil. Sodno varstvo zagotavljajo neodvisna sodišča po zakonitem postopku zoper vse akte in posege državne oblasti, vključno z zakonodajno oblastjo.

Za uveljavljanje načel pravne države je pomembna tudi uveljavitev načela odgovornosti¹¹³ državnih organov za nepravilno delo in povzročeno škodo državljanom. S tem v zvezi se je razvilo tudi načelo, po katerem so lahko kakršnikoli državni posegi v položaj družbenih subjektov le taki, kjer so pri tem upošteevane ustreznost, nujnost in sorazmernost takih državnih posegov.

¹¹² Kot izhaja iz Odločbe Ustavnega sodišča RS, št. U-I-158/94, z dne 9.3. 1995, Uradni list RS, št. 18/95, te ustavne vrednote ne izvirajo le iz zgodovinskih izkušenj svetovne in še posebej evropske pravne in na demokraciji ter človekovih pravicah utemeljene civilizacije, ampak tudi iz posebnih slovenskih demokratičnih zgodovinskih izkušenj ter izročil duhovnega in javnega nasprotovanja prejšnjemu sistemu prevlade monopolne politične partije. Zato je v zgodovinsko poslanstvo slovenske ustave vgrajen tudi njen temeljni cilj, preprečiti vsakršen poskus ponovne vzpostavitve totalitarnega sistema, medtem ko ostaja njen najpomembnejši neposredni cilj varovanje temeljnih človekovih pravic in svoboščin vsakogar danes in tukaj.

¹¹³ 26. člen Ustave Republike Slovenije določa, da ima vsakdo pravico do povračila škode, ki mu jo v zvezi z opravljanjem službe ali kakšne druge dejavnosti državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil s svojim protipravnim ravnanjem stori oseba ali organ, ki tako službo ali dejavnost opravlja. Oškodovanec ima pravico, da skladno z zakonom zahteva povračilo tudi neposredno od tistega, ki mu je škodo povzročil.

Državna oblast v okviru zakonodajne funkcije, ki jo praviloma izvaja poseben zakonodajni organ¹¹⁴, izdaja zakone kot najvišje pravne akte v državi, in s tem postavlja okvir in meje izvajanju drugih državnih funkcij. Izvršilno upravno funkcijo izvajajo izvršilni organi, med katere lahko štejemo državnega poglavarja, vlado in upravne organe. Vsebina te funkcije je izvrševanje zakonov, ki jih sprejme zakonodajno telo (Kavčič, Grad, 2003, str. 169).

Države izvajajo državno oblast po različnih načelih delitve državne oblasti. Teorija in praksa poznata t. i. načelo enotnosti oblasti, ki smo ga do sprejema nove Ustave Republike Slovenije leta 1991 imeli tudi v Sloveniji, ter načelo delitve oblasti¹¹⁵, ki je danes v svetu pogostejše.¹¹⁶ Načelo delitve oblasti je kot v drugih demokratičnih državah tudi pri nas eno temeljnih ustavnih načel ureditve in delovanja oblasti v državi.

Ustava določa načelo delitve oblasti ob načelu ljudske suverenosti, saj najprej določa, da ima oblast ljudstvo. S tem je še bolj poudarjeno, da načelo delitve oblasti¹¹⁷ ni uveljavljeno zaradi oblasti, ampak zaradi ljudstva, kajti načelo delitve oblasti naj bi preprečilo zlorabo oblasti, ki gre vselej na račun ljudstva oziroma na račun pravic posameznika.

Za načelo delitve oblasti je značilno, da so organi, ki opravljajo temeljne funkcije državne oblasti, pri svojem delovanju relativno samostojni in neodvisni od drugih organov, tako da nobeden od njih ne more prevladati nad drugimi. Med njimi je vzpostavljen sistem razmerij, ki se navadno imenuje sistem zavor in ravnovesij (checks and balances)¹¹⁸. V tem okviru medsebojno sodelujejo in se medsebojno nadzorujejo.

¹¹⁴ Ustava Republike Slovenije v 87. členu določa, da pravice in obveznosti državljanov ter drugih oseb lahko državni zbor določa samo z zakonom.

¹¹⁵ V pravni praksi je mogoče zaslediti neustrezno terminološko uporabo pojma »delitev oblasti«. Ta meta-juridični pojem se uporablja v izjemno različnih pomenskih zvezah in brez ustrezne opredelitve vsebine pojma »oblast« in »delitev oblasti«. Izraz »delitev oblasti« je tudi v pravni pozitivistiki in ustavnosodni praksi t. i. nedoločen pravni pojem, ki ima veliko različnih pojmovnih odtenkov in nians. V Klasični terminologiji uporabljen izraz »delitev oblasti« je danes smiselno uporabljati samo v pomenu delitev pristojnosti (med različnimi organi). (Dujic, 2002, str. 332).

¹¹⁶ Zasledimo več teorij o delitvi oblasti, npr. dualistično, ki razmejuje državno oblast na funkcijo odločanja (opravljajo jo zakonodajni organi) in funkcijo izvrševanja (opravljajo jo izvršilni in sodni organi), trialistično, ki deli oblast na zakonodajno, izvršilno-upravno in sodno funkcijo in je primerljiva z načelom oblasti v slovenski ustavi, ter kvadrialistično teorijo, ki oblast deli zakonodajno, izvršilno, upravno in sodno funkcijo. Povzeto po Kristanu/Ribičiču/Gradu/Kavčiču: Državna ureditev Slovenije, str. 99.

¹¹⁷ Že v 16. členu francoske Deklaracije o pravicah človeka in državljana iz leta 1789 je bilo poudarjeno, da družba, v kateri nista zajamčeni varstvo pravic in delitev oblasti, nima ustave. Nekdanji jugoslovanski in v njegovem okviru slovenski ustavni in državno-institucionalni sistem v nasprotju s tem izročilom evropske pravne civilizacije ni postavljajl v ospredje človekovih pravic in ni izoblikoval jasnih pravnih omejitev državni oblasti in njenemu nasilju. Zato je odpiral možnosti za arbitrarno oblast, njegova ustava pa ni bila v celoti pravni dokument v pomenu sodobne evropske pravne civilizacije.

¹¹⁸ Kot izhaja iz Odločbe Ustavnega sodišča Republike Slovenije, št. U-I-83/94, z dne 15.7. 1994, Uradni list RS, št. 48/94 ima načelo delitve oblasti dva pomembna elementa, to je ločitev posameznih funkcij oblasti in obstoj zavor in ravnovesij med njimi. Prvi element zahteva, da so zakonodajna, izvršilna in sodna veja oblasti ločene druga od druge, kar tudi pomeni, da so organi oziroma nosilci teh posameznih vej oblasti ločeni drug od drugega oziroma niso isti. Absolutna izvedba načela ločitve oblasti ne obstaja, saj bi to

Bistvo načela delitve oblasti je v njegovi temeljni funkciji varovanja človekove svobode in dostojanstva v razmerju do države. Demokratična učinkovitost delitve oblasti je zato odvisna predvsem od kakovosti razmerij vzajemnega nadzora, omejevanja pa tudi sodelovanja, ko gre za skupno, uravnoteženo in učinkovito doseganje nacionalnih ciljev.

Načelo delitve oblasti zato ne dopušča avtonomnosti posameznih vej oblasti, ampak med njimi vzpostavlja medsebojno odvisnost in zagotavlja, da vsaka od njih izvršuje funkcije, ki so po svoji naravi izvršilne, zakonodajne in sodne. Institut zavor in ravnovesij je bistveni sestavni del načela delitve oblasti tako s funkcionalnega kot z organizacijskega vidika.

Konkretna izvedba tega načela je v vsaki posamezni državi različno izpeljana. Receptov, kako vzpostaviti ravnotežje med posameznimi vejami oblasti, ni. To je odvisno od vsake posamezne države¹¹⁹, njene specifične ustavne ureditve, ki nastane in živi v določenih zgodovinskih in družbenih okoliščinah.

Državne naloge izvršujejo različne državne institucije, ki opravljajo določene državne dejavnosti oziroma funkcije. Ustava ureja način delitve in ločitve državnih nalog oziroma funkcij med posamezne veje oblasti. Ker delitev oblasti zagotavlja svobodo posameznikov in njihovih združenj, po drugi strani pa omejuje arbitrarno uporabo oblasti, to ustavno načelo predstavlja za državljane bistveno prvino odgovorne oblasti in pravne države.

Izvršilno oblast v parlamentarnem sistemu izvajata skupaj predsednik države in vlada, upravni del izvršilne oblasti pa upravni organi, vendar je temeljni nosilec izvršilne oblasti vlada kot kolegijski organ. Vlada je hkrati vrh izvršilne funkcije in najvišji organ državne uprave (Kavčič, Grad, 2003, str. 265). V prvem pogledu je vlada obrnjena nasproti parlamentu, v drugem pa nasproti državni upravi. V parlamentarnem sistemu je torej glavni nosilec izvršilne oblasti vlada, ki ima v različnih državah različno ime, največkrat se po angleškem vzoru imenuje vlada (government), ponekod pa tudi ministrski svet ali kako drugače.

V parlamentarnem sistemu je vlada sicer dokaj neodvisna, vendar je za svoje delo odgovorna parlamentu, in je njena usoda odvisna od njega, sistem pa vendarle zagotavlja

pomenilo ne samo, da nosilci posamezne veje oblasti postavljajo sami sebe na funkcijo in so le njej sami odgovorni, da si le sami določajo svojo pristojnost in da s svojimi odločitvami ne smejo posegati na področje druge veje oblasti. Zaradi tega je v sistemih, ki poznajo načelo delitve oblasti, postavljena maksima, da mora med posameznimi vejami oblasti obstajati sistem zavor in ravnovesij, s katerim vsaka od teh vej oblasti vpliva na drugo in jo omejuje, prav tako pa tudi do določene mere sodelovanje, saj si sicer ni mogoče predstavljati delovanja sistema državne oblasti kot celote.

¹¹⁹ Zato so, kakor je Ustavno sodišče že reklo v že citirani odločbi v zadevi, U-I-158/94, z dne 9.3.1995, Uradni list RS, št. 18/95, možne in tudi v resnici obstajajo različne organizacijske izvedbe načela horizontalne, vertikalne in funkcionalne delitve oblasti v skladu s specifičnimi zgodovinskimi in kulturnimi okoliščinami konkretne žive in dejavne ustavne ureditve.

tudi neko ravnotežje¹²⁰ med izvršilno in zakonodajno oblastjo. Po svojem nastanku in načinu delovanja je politično telo, ki uresničuje politiko stranke oziroma koalicije strank, ki jo oblikujejo, tako, da jo preliva v svoje oblastno delovanje.

Sprejeto politiko vlada uveljavlja prek svojih zakonskih in drugih predlogov, ki jih daje parlamentu, in pa v okviru svoje izvršilne funkcije. Od usode vladnih predlogov v parlamentu pa ni odvisna samo uveljavitev vladne politike, temveč tudi njen obstoj, saj zavračanje njenih predlogov pomeni, da nima več podpore v parlamentu.

Vlada je nosilka izvršilne oblasti, ki vključuje tudi upravo in se v tej veji oblasti izvajajo klasične funkcije države od represivne do najštevilčnejših ekonomskih, kulturnih, socialnih in drugih funkcij sodobne države. Vlada deluje kot vrh državne uprave, ki usmerja in nadzoruje delovanje upravnih organov.

Taka pristojnost vlade je razvidna iz določb Zakona o Vladi Republike Slovenije v poglavju o njenih funkcijah. V ustavi je sorazmerno kratka opredelitev Vlade v 114. členu, kjer je poudarjeno, da njen predsednik skrbi za enotnost njene politične in upravne usmeritve ter usklajuje delo ministrov.

Kot kolegijsko telo je vlada sestavljena iz ministrov, ki imajo dvojno vlogo – na eni strani so člani vlade kot kolegijskega organa, na drugi strani pa so predstojniki ministrstev. Ministri vodijo posamezne upravne organe, lahko pa so v vladi tudi ministri, ki nimajo upravnega resorja (t. i. ministri brez listnice) in so navadno zadolženi za splošna politična vprašanja.

Ponekod pa tvorijo vlado še drugi člani, kot so razni predsedniki vladnih komisij in odborov, predstojniki direktij, državni sekretarji in podobno. V Angliji pa tudi v nekaterih drugih državah ima vlada ožjo sestavo, v kateri so najpomembnejši ministri, in širšo sestavo, v kateri so manj pomembni ministri, v nekaterih drugih državah (npr. v Franciji) pa je sicer sestava vlade enotna, vendar pa so njeni člani rangirani po pomenu.

V naši ureditvi je položaj Vlade v temeljih urejen že z ustavo¹²¹, zlasti način njenega oblikovanja in njena odgovornost Državnemu zboru, podrobneje pa z Zakonom o Vladi, s poslovníkom Državnega zbora Slovenije in poslovníkom Vlade Republike Slovenije.

Sedanja ustavna ureditev je z uveljavitvijo načela delitve oblasti in parlamentarnega sistema (vsaj na načelni ravni) uvedla povsem drugačen položaj in drugačno organizacijo izvršilne oblasti, kot je bilo v prejšnji ustavni ureditvi. Izvršilno oblast po novi ureditvi

¹²⁰ Izrecna inkorporacija načela delitve oblasti v slovensko ustavo je po mnenju Dujića zgolj deklaratorna. Bolj kot načelo delitve oblasti je za slovenski ustavni sistem organizacije državne oblasti značilna formalna dominacija zakonodajnega organa nad drugimi državnimi organi, oziroma zakonodajna funkcija nad izvršilno funkcijo. Ta dominacija je še posebej očitna v razmerju do vlade. (Dujić, 2002, str. 325).

¹²¹ Vlado obravnava Ustava Republike Slovenije od 110. do 119. člena.

opravljata predsednik republike, kot nominalni šef izvršilne oblasti in vlada¹²² kot dejanski nosilec izvršilne oblasti (Kavčič, Grad, 2003, str. 265).

Parlament ima pomembne kontrolne mehanizme v razmerju do vlade, medtem ko vlada (in drugi deli izvršilno-upravnega segmenta) nima bistvenih sistemskih vzvodov za omejevanje položaja parlamenta. Izvršilni segment v slovenskem sistemu nima niti potrebne organizacijske samostojnosti za urejanje svoje institucionalne strukture (Dujić, 2002, str. 284).

Res je glavni namen delitve oblasti v tem, da se posamezne veje omejujejo, preprečuje monizem v sistemu odločanja in možnost zlorabe pravic ter zagotavlja uresničevanje pravic in svoboščin subjektov. Delitev oblasti pa zagotavlja tudi funkcionalnost države, za kar je med drugim pogoj ohranitev ravnotežja med državnimi organi. Nobena veja oblasti ne sme doseči večje moči do drugih brez ustavne podlage. Zato nobeni veji oblasti ni mogoče odvzeti pristojnosti, ki so zanjo tipične. S pojmovanjem delitve oblasti se povezuje načelo pravne države, kar med drugim pomeni, da ustava na podlagi demokratičnosti vzpostavlja razmerja med vejami oblasti, ki nastanejo z delitvijo. Zato je institucionalna predpostavka parlamentarne vladavine v tem, da je vlada z upravo ustavni organ, s samostojnimi pristojnostmi, ki ne morejo biti nadomeščene z odločitvami parlamenta; temu pripada le kontrola nad njenim delovanjem. Že Stuart Mills je poudaril, da resnična vloga parlamenta ni v tem, da opravlja vladne zadeve, temveč, da jo nadzira, njeno dejavnost osvetljuje pred javnostjo in jo tako prisili, da ravnanja pojasnjuje in utemeljuje ter da ob morebitni zlorabi in kršitvi ustave in zakonov uveljavi njeno odgovornost. Zakonodajna funkcija pomeni zagotavljanje delovanja državnih institucij, ne more biti vseobsegajoča in kompetenčno nevtralna. Demokratični oblastni monizem z morebitno subsidiarno pravico odločanja parlamenta v ustavi nima podlage. Pri razmejevanju pristojnosti med vejami oblasti ne sme priti do posegov v bistveno funkcijo drugega nosilca funkcij. Zato je temeljno pravilo, da se zagotovi organizacijsko in funkcionalno delovanje delitve oblasti, ki je namenjeno porazdelitvi politične moči, odgovornosti in kontrole, usmerjeno je tudi v to, da so državne odločitve pravilne, kar pomeni, da so sprejete po organih, ki imajo za to prednost glede na njihovo organizacijo, sestavo, funkcije in postopke, kar vse naj bi privedlo tudi k učinkovitosti odločitev (dr. Šinkovec v Odločbi Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-158/94.)

Vsak minister skladno s sprejeto politikom vodi in predstavlja ministrstvo, izdaja predpise in druge akte iz pristojnosti ministrstva in organov v njegovi sestavi ter opravlja druge naloge, ki jih določa zakon ali drug predpis. Strokovno delo na širših zaokroženih

¹²²110. čl. Ustave Republike Slovenije in 8. člen Zakona o vladi določata, da je vlada organ izvršilne oblasti in najvišji organ državne uprave Republike Slovenije. Vlado sestavljajo predsednik vlade in ministri. Zakon nadalje določa, da vlado sestavlja 15 ministrov z resorjem, v vlado pa se lahko imenujeta tudi največ dva ministra brez resorja.

področjih v okviru ministrstva vodijo državni sekretarji¹²³, ki jih imenuje in razrešuje vlada na predlog ministra, ki mu je državni sekretar odgovoren za svoje delo.

Funkcije vlade v naši ustavi niso opredeljene, pač pa so določene z zakonom. Po zakonu je vlada organ izvršilne oblasti in najvišji organ državne uprave Republike Slovenije. Njene funkcije po zakonu so predvsem izvajanje politike, ki jo določi državni zbor, ter izvajanje zakonov in drugih aktov državnega zbora. Kot rečeno, je funkcija vlade dvojna, na eni strani opravlja politično izvršilno funkcijo, na drugi strani pa tudi upravno funkcijo. V okviru prve funkcije predlaga parlamentu politiko, predlaga v sprejem zakone in druge akte (inicijativna funkcija) ter skrbi, da se realizirajo. V okviru druge funkcije deluje kot vrh državne uprave, pri čemer usmerja (koordinativna funkcija) in nadzoruje (nadzorstvena funkcija) delovanje upravnih organov. Vse svoje funkcije mora vlada izvrševati v okviru ustave in skladno z zakonom (Kavčič, Grad, 2003, str. 271).

Demokratsko legitimirani politični vrh zahteva zaradi načela demokratičnosti pri delovanju izvršilne veje oblasti neposreden nadzor in možnost učinkovitega usmerjanja upravnega sistema. Najvišji organ izvršilne oblasti mora imeti neomejeno možnost nadzora, torej pridobivanja informacij o vseh zadevah, ki se izvršujejo v okviru upravnih organov, saj je le na ta način mogoče tudi ustrezno ukrepati za zagotovitev demokratičnega nadzora nad delovanjem upravnega sistema (Kerševan, 2004, str. 131).

Pravica vlade, da predstavniskemu telesu predlaga sprejetje zakonov, je značilna za vlado v parlamentarnem sistemu in je določena že v 88. členu ustave, pa tudi v zakonu o vladi, po katerem vlada skladno z ustavo, zakoni in drugimi splošnimi akti državnega zbora določa, usmerja in usklajuje izvajanje politike države. V ta namen izdaja predpise in sprejema druge pravne, politične, ekonomske, finančne, organizacijske in druge ukrepe, ki so potrebni za zagotovitev razvoja države in za urejenost razmer na vseh področjih iz pristojnosti države.¹²⁴

Splošni akt vlade, ki ga izda za izvrševanje zakona, je uredba. Z uredbo vlada podrobneje ureja in razčlenjuje razmerja, ki so sicer določena z zakonom, pri čemer je pri ureditvi posameznega vprašanja vezana na namen zakonske ureditve in merila, določena z zakonom.

¹²³ Od leta 2004 se skladno z določbami Zakona o državni upravi v ministrstvih imenuje le še po en državni sekretar, ki pomaga ministru pri opravljanju njegove funkcije in ga nadomešča med njegovo odsotnostjo ali zadržanostjo. Državni sekretar pa ne more nadomeščati ministra v funkciji izdajanja predpisov in pri glasovanju na vladi. Državni sekretar ima status funkcionarja, imenuje ga vlada, funkcija pa mu preneha z dnem prenehanja funkcije ministra.

¹²⁴ 2. člen Zakona o vladi RS v nadaljevanju določa, da vlada predlaga državnemu zboru v sprejem zakone, državni proračun, nacionalne programe in druge splošne akte, s katerimi se določajo načelne in dolgoročne politične usmeritve za posamezna področja iz pristojnosti države. S proračunskim memorandumom predstavi vlada državnemu zboru temeljne cilje in naloge ekonomske, socialne in proračunske politike vlade ter globalne okvire celotnih javnih financ za naslednje leto. Proračunski memorandum vsebuje tudi globalne cilje politike javnih financ za naslednja leta kot izhodišče za sestavo predloga državnega proračuna.

Za take uredbe vlada po zakonu ne potrebuje posebnega pooblastila, pač pa ga potrebuje za izdajo uredbe, s katero ureja način uresničevanja pravic in obveznosti državljanov ter drugih oseb. Vlada lahko sprejema tudi odloke, s katerimi ureja posamezna vprašanja, ali sprejema posamezne splošne ukrepe.

Vlada v parlamentarnem sistemu ne more delovati, če nima podpore v parlamentu. Politična odgovornost vlade se kaže v dejstvu, ali še ima podporo v parlamentu ali ne. To se izraža na dva načina in sicer z glasovanjem v parlamentu, bodisi o zaupnici¹²⁵ ali nezaupnici vladi.

Posledica tako izglasovane nezaupnice oziroma neizglasovane zaupnice je, da mora vlada odstopiti, ker je izgubila podporo v parlamentu, ali pa izposlovati razpustitev parlamenta in nove volitve, pri čemer pa seveda tudi njej preneha funkcija. Razlikujeta pa se med seboj zlasti po tem, kdo sproži glasovanje v parlamentu o podpori vladi.

Ustavnost in zakonitost sta temeljni načeli sodobnih demokratičnih držav, sprejeti pa sta tudi v naši ustavni ureditvi. Ti dve načeli sta najtesneje povezani tudi z načeli pravne države, ki prav tako spadajo med temeljna načela sodobne države. Načelo ustavnosti in načelo zakonitosti sta posebni načeli, ki se medsebojno dopolnjujeta.

5.2 VLADNI NADZOR NAD OBVEŠČEVALNO-VARNOSTNO DEJAVNOSTJO

Vlada Republike Slovenije kot nosilka izvršilne veje oblasti skrbi za uresničevanje nacionalnovarnostne politike in delovanje sistema nacionalne varnosti na vseh področjih in ravneh. V ta namen sprejema potrebne politične, pravne, organizacijske in druge ukrepe.¹²⁶

Osnovne naloge¹²⁷ oziroma pristojnosti v okviru vladnega nadzora so:

¹²⁵ Če državni zbor meni, da vlada ne dela dobro, ji lahko izglasuje nezaupnico. V Sloveniji je v ustavi določeno, da je nezaupnica lahko le konstruktivna, kar pomeni, da mora državni zbor na predlog najmanj desetih poslancev z večino glasov vseh poslancev izvoliti novega predsednika vlade. S tem so dotedanji predsednik vlade in vsi ministri razrešeni. Novi predsednik nato oblikuje novo vlado. Včasih pa želi sam predsednik vlade vedeti, ali je državni zbor z delom vlade zadovoljen. Tedaj zahteva glasovanje o zaupnici vladi. Če večina poslancev vlade ne podpre, mora državni zbor v 30-dneh bodisi izvoliti novega predsednika vlade ali pa podpreti dotedanjega. Če državni zbor ne stori ne enega ne drugega, ga predsednik republike razpusti in razpiše nove volitve.

¹²⁶ Vlada Republike Slovenije na predlog predsednika Vlade imenuje in razrešuje direktorja in namestnika Slovenske obveščevalno-varnostne agencije. Direktor je za delo agencije odgovoren neposredno vladi. Agencija o svojih ugotovitvah obvešča predsednika vlade in posamezne ministre, kadar gre za zadeve iz njihove pristojnosti. Vlada je odgovorna za potrditev prednostnih nalog agencije za obdobje enega leta.

¹²⁷ Poleg omenjenih nalog pa vlada obravnava tudi »temeljna vprašanja z obveščevalnega področja ter politiko in strategijo delovanja pristojnih organizacij na tem področju, usmerja in usklajuje njihovo delo ter spremlja izvajanje teh usmeritev«. Povzeto po Purgu A.: Obveščevalne službe, Enotnost, Ljubljana, 1995.

- načrtovanje, priprava in sprejem rednih nacionalnovarnostnih programov, vključno z načrtovanjem proračunskih sredstev za obveščevalne in varnostne službe;
- usmerjanje in koordiniranje dela skupaj z usmerjevalnimi in usklajevalnimi telesi;
- redno spremljanje aktivnosti in rezultatov dela v primerjavi s pričakovanimi rezultati.

Vlada¹²⁸ nadzoruje obveščevalno-varnostne službe tako, da potrjuje njihove programe dela za tekoče leto in poročila o delu in finančnem poslovanju posamezne nadzorovane obveščevalno-varnostne službe za preteklo leto, ki ga mora kasneje predložiti v obravnavo tudi komisiji za nadzor varnostnih in obveščevalnih služb.

Poročila vsebujejo podrobne podatke o splošni dejavnosti nadzorovane obveščevalno-varnostne službe, o njeni dejavnosti posebnega pomena za nacionalno varnost in o višini in namenu porabe finančnih sredstev za izvrševanje posameznih nalog.

Svet za nacionalno varnost¹²⁹ je instrument strokovnega nadzora, ki obravnava temeljna vprašanja nacionalnovarnostnega sistema ter pripravlja temeljne politike in strategijo delovanja obveščevalno-varnostnih služb ter usklajuje in spremlja njihovo delo, čeprav nima pristojnosti za nadzor nad posegi teh služb v človekove pravice.

Svet za nacionalno varnost deluje pri Vladi Republike Slovenije kot posvetovalni in usklajevalni organ za nacionalno varnost. Pristojen je za koordiniranje nacionalnovarnostne politike ter usmerjanje in koordiniranje dejavnosti, ki se izvajajo za zagotavljanje nacionalne varnosti.

Svet za nacionalno varnost¹³⁰ svetuje vladi pri sprejemanju njenih ukrepov in aktov, ki se nanašajo na nacionalno varnost države, pred obravnavo na vladi svetuje ministrstvom pri njihovih ukrepih in aktih, ki se nanašajo na uresničevanje interesov in ciljev nacionalne

¹²⁸ Po razpoložljivih podatkih predsednik vlade nima svetovalca za nacionalno varnost, ki bi lahko opravljal strokovni nadzor nad delom SOVE (Črnčec, 2003: 9). Pri izvajanju nadzora mu pomagajo pristojna specializirana, usmerjevalna, usklajevalna oziroma nadzorna telesa (npr. SNAV, razni odbori in komisije vlade).

¹²⁹ Vlada Republike Slovenije ima posvetovalni in usklajevalni organ, to je Svet za nacionalno varnost, katerega predsednik je predsednik vlade, sekretar pa direktor SOVA.

¹³⁰ Predsednik Sveta za nacionalno varnost lahko določi, da svetovalec predsednika vlade za nacionalno varnost spremlja izvrševanje odločitev vlade glede uresničevanja nacionalnih interesov in ciljev na področju nacionalne varnosti. Pri spremljanju ima svetovalec Sveta za nacionalno varnost vpogled v ustrezno dokumentacijo in druge zapise, ki jih pripravljajo ali hranijo ministrstva ali vladne službe, ter opravi pogovor z osebo, ki je ali je bila odgovorna za izvajanje odločitev vlade ter za pripravo ali hrambo ustrezne dokumentacije in drugih zapisov. O svojih ugotovitvah svetovalec Sveta za nacionalno varnost obvesti predsednika. V vojni se lahko Svet za nacionalno varnost preoblikuje v državni operativni štab obrambe, ki operativno usklajuje vojaško in civilno obrambo ter izvajanje ukrepov zaščite in reševanja. V Svetu za nacionalno varnost je z odlokom vlade imenovan tudi direktor SOVA, ki obenem vodi sekretariat Sveta za nacionalno varnost. Sekretariat Sveta za nacionalno varnost operativno usklajuje aktivnosti za delovanje Sveta za nacionalno varnost, skrbi za usklajeno izvedbo stališč in zanj opravlja druge naloge. Po zakonu (ZSOVA) agencija pripravlja za Svet za nacionalno varnost informacije in analize s svojega delovnega področja.

varnosti, usklajuje mnenja in ukrepe ministrstev in drugih državnih organov ter drugih organizacij pri izvajanju dejavnosti nacionalne varnosti, pred obravnavo na vladi usklajuje mnenja ministrstev in drugih državnih organov glede aktov državnega zbora, ki se nanašajo na nacionalno varnost, ugotavlja in ocenjuje varnostna tveganja, ogrožanje države ter ukrepe in usmeritve za zagotavljanje nacionalne varnosti, daje mnenja k vprašanjem, pobudam in predlogom, ki jih poslanci pošiljajo vladi v zvezi z uresničevanjem politik na področju nacionalne varnosti, ter posreduje mnenje vladi o sredstvih proračuna za delo Sveta za nacionalno varnost.

Zelo pomembno je, da ločimo med vladnim nadzorom in nadzorom, ki ga opravlja komisija za nadzor nad delom obveščevalno-varnostnih služb, saj slednja spada pod nadzor državnega zbora.

Vlada nadzor nad delom obveščevalno-varnostnih služb opravlja tako, da spremlja rezultate njihovega dela in aktivnosti. Te službe predsednika vlade obveščajo o svojih ugotovitvah. Če gre za zadeve iz pristojnosti predsednika republike, državnega zbora ali ministrov, obveščajo tudi njih. Vlada je ena od prvih prejemnikov informacij, na podlagi katerih se uresničuje obveščevalno-varnostna politika in sprejemajo politični, organizacijski, pravni in drugi ukrepi. Ministrstvo za finance vsake pol leta posreduje vladi tudi poročila proračunske inšpekcije.

Vlada ima s Slovensko obveščevalno varnostno agencijo, v primerjavi z drugimi subjekti, poseben odnos, kar izhaja iz zakonskega položaja te agencije kot samostojne vladne službe. Tako je agencija ena izmed služb, ki ima svoj zakon in je pri svojem delu dejansko samostojna.

Slovenska obveščevalno varnostna agencija je neodvisna, saj ne spada pod nobeno ministrstvo oziroma generalni sekretariat. Za svoje delo je odgovorna neposredno vladi oziroma njenemu predsedniku, ki je eden prvih prejemnikov informacij in ga agencija stalno obvešča o dnevni nalogah in ugotovitvah.

Neposredna interakcija med Slovensko obveščevalno varnostno agencijo in vlado je izrednega pomena, saj mora agencija vlado stalno obveščati o svojih ugotovitvah in ji posredovati podatke, ki so pomembni za zaščito nacionalnih interesov na gospodarskem, političnem in varnostnem področju, ter podatke o vseh dejavnostih iz tujine, ki bi lahko ogrozile nacionalno varnost in ustavno ureditev Slovenije. Vlada s pomočjo dobljenih obveščevalnih informacij skrbi za uresničevanje nacionalnovarnostne politike in delovanje sistema nacionalne varnosti. Skladno s tem vlada sprejema potrebne politične, pravne, organizacijske in druge ukrepe.

5.3 PARLAMENTARNI NADZOR

Poleg vladnega nadzora poznamo tudi parlamentarni nadzor, ki ga izvaja državni zbor in spada pod politično nadzorstvo. Politično nadzorstvo se nanaša na nadzor nad delovanjem vlade. Gre za nadzorstveno funkcijo parlamenta, 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 (Anžič, 2010, str. 130).

Pristojnost parlamenta oziroma posebnega parlamentarnega telesa za nadzorovanje aktivnosti obveščevalnih služb izhaja v parlamentarni demokraciji iz samega načela delitve oblasti.

Državni zbor poleg zakonodajne in volilne funkcije izvršuje tudi nadzor nad izvršilno oblastjo, kar izhaja že iz odločitve ustavodajalca za parlamentarno obliko vladavine. Bistveni sestavni del parlamentarnega sistema je namreč odgovornost vlade parlamentu, tako za lastno ravnanje kot za ravnanje njej podrejene uprave. To je izrecno določeno v 110. členu ustave, po katerem so Vlada in ministri v okviru svojih pristojnosti odgovorni Državnemu zboru.

Kontrolna funkcija Državnega zbora je torej, čeprav v ustavi ni nikjer izrecno omenjena, že vgrajena v sam parlamentarni sistem, ki temelji na načelu delitve oblasti. Poseben pomen gre danes tej kontroli zaradi močnega položaja Vlade, ki ji ga določa ustava, in iz tega izvirajoče dejanske moči. Če želimo, da je kontrola učinkovita, ne sme biti omejena na ravnanje Vlade, neposredno povezano s sprejemanjem zakonov, temveč mora zajeti tudi njeno neposredno delovanje tako v predzakonodajni fazi kot v fazi izvrševanja zakonov. Po ustavi je Državni zbor pristojen, da spremlja uresničevanje vladne politike na posameznih področjih in učinkovitost uresničevanja zakonodaje. Pri tem ne gre le za dodatno kritiko, temveč, vsaj deloma tudi za predhodno kontrolo ter spremljanje in usmerjanje delovanja izvršilne oblasti, ki pa ne sme krniti njene, prav tako z ustavo izrecno zagotovljene samostojnosti (Odločba Ustavnega sodišča, U-I-383/98-33).

Danes prevladuje prepričanje, da je varnostna politika samoumevna naloga izvršilne oblasti, saj ima potrebno znanje in sposobnost hitrega delovanja. Parlament običajno velja za manj primerno institucijo za obravnavo varnostnih vprašanj, zlasti zaradi pogosto dolgotrajnih postopkov in pomanjkanja celovitega dostopa do potrebnega strokovnega znanja in informacij.

Kljub temu pa je parlament tako kot pri oblikovanju drugih nacionalnih politik zadolžen za preverjanje in nadziranje izvršilne oblasti.

Obstajajo vsaj štirje razlogi, zaradi katerih je nadzor pri varnostnih zadevah zelo pomemben:

- je temeljni kamen demokracije¹³¹, ki preprečuje avtokratsko vladavino;

¹³¹ Po mnenju uglednega ameriškega učenjaka Roberta A. Dahla je "najbolj osnovna in trdovratna težava v politiki preprečevanje avtokracije". Glede na to, da se varnostni sektor ukvarja z eno temeljnih nalog države, je za protitež moči izvršilne oblasti potreben sistem zavor in ravnovesja politične moči med različnimi vejami oblasti. Parlamentarni nadzor nad varnostnim sektorjem je zato bistveni element delitve oblasti na ravni države, in če je učinkovit, določa meje pristojnostim izvršilne oblasti ali predsednika.

- je pogoj za ustrezno porabo proračunskih sredstev¹³²;
- omogoča oblikovanje zakonskih¹³³ določil pri varnostnih vprašanjih;
- je most do javnosti¹³⁴.

Nadzor nad delom vlade poteka na naslednje načine: s poslanskimi vprašanji in pobudami, parlamentarno preiskavo, interpelacijo, institutom nezaupnice, delovnimi telesi, odbori in komisijo. Kot smo že omenili, državni zbor izvaja politični nadzor in ne strokovnega.

Tako spoštuje ustavno načelo samostojnosti dela državnih organov in načelo delitve oblasti. Specifičnost parlamentarnega nadzora nad delom varnostnih in obveščevalnih služb je posebej izkazana z nadzorom glede tega, ali izvršilna oblast ostaja v mejah svoje pristojnosti.

Skladno z načelom delitve oblasti v parlamentarni demokraciji ima parlament oziroma posebno parlamentarno telo za nadzorovanje aktivnosti varnostnih in obveščevalnih služb pristojnost nadzirati, ali so vsebina podatkov in informacij, ki jih pridobivajo obveščevalno-varnostne službe, način njihove pridobitve in razpolaganje z njimi v okviru tistega, kar določata ustava in zakonodaja.

Ustava zagotavlja najpomembnejšo pravno podlago za parlamentarni nadzor nad varnostnim sektorjem. Četudi se ustave posameznih držav medsebojno razlikujejo glede na politično, kulturno, gospodarsko in socialno ozadje države, pa jih večina določa naslednje:

- za nacionalnovarnostne strukture je pristojna izvršilna veja oblasti (npr. predsednik¹³⁵ države, predsednik vlade ali obrambni minister);
- izvršilna¹³⁶ veja oblasti je odgovorna parlamentu.

¹³² Eden najpomembnejših mehanizmov za parlamentarni nadzor nad izvršilno oblastjo je proračun. Vse od prvih skupščin v zahodni Evropi so parlamenti zahtevali, da se pri vprašanjih varnostne politike upoštevajo, ob tem pa so se sklicevali na geslo: "Brez predstavnikov ne bo davkov." Ker organizacije varnostnega sektorja porabljajo velik delež državnega proračuna, je bistveno, da parlament porabo teh sredstev, ki so že tako omejena, uspešno in učinkovito nadzira.

¹³³ V praksi je izvršilna oblast tista, ki predlaga zakone o varnostnih vprašanjih, kljub temu pa imajo člani parlamenta pri njihovi obravnavi pomembno vlogo. Po potrebi lahko predlagajo dopolnila in s tem zagotovijo, da predlagane zakonske določbe ustrezno odražajo novo razumevanje varnosti. Poleg tega parlament skrbi, da zakoni ne ostanejo le besede na papirju, ampak se v celoti izvajajo.

¹³⁴ Izvršilna oblast ni nujno v celoti seznanjena z varnostnimi vprašanji, ki so prednostna za državljane. Člani parlamenta imajo z državljani redne stike, kar jim zagotavlja dobro seznanjenost z njihovimi stališči. Tako lahko pomisleke in skrbi državljanov predstavijo v parlamentu in zagotovijo, da so upoštevani v zakonih in varnostni politiki.

¹³⁵ 102. člen Ustave Republike Slovenije določa, da predsednik republike predstavlja Republiko Slovenijo in je vrhovni poveljnik njenih obrambnih sil.

¹³⁶ Vlada in posamezni ministri so skladno s 110. členom Ustave Republike Slovenije v okviru svojih pristojnosti samostojni in odgovorni državnemu zboru.

Parlamentarni nadzor¹³⁷ je vir legitimnosti in demokratične odgovornosti, in zato je za nadzor nad delom obveščevalno-varnostnih služb najbolj poklican parlament. Prav parlamentarni nadzor pomaga zagotoviti, da te službe služijo državi kot celoti in varujejo ustavo ter niso namenjene za izpolnjevanje ozkih političnih ali sektorskih interesov.¹³⁸ Teorija meni, da je najprimerneje, da nadzor v imenu parlamenta izvršuje specializiran parlamentarni nadzorni odbor, ki je neodvisen v razmerju do izvršilne oblasti glede članstva, vodenja in odločanja o programu dela ter poročanja parlamentu in javnosti (Born in Jensen, 2007, str. 267 in Poročilo Beneške Komisije, str. 151).

Državni zbor lahko prek delovnega telesa neposredno nadzira obveščevalno-varnostne službe in vlado hkrati, saj vlada daje smernice obveščevalni službi. Ta vrsta nadzora je širša od političnega nadzora, ker vključuje tudi nadzor nad uporabo posebnih oblik pridobivanja podatkov. Tudi ta oblika nadzora ne vsebuje strokovnega in operativnega nadzora, ki ga izvaja Vlada. Če želimo, da je nadzor uspešen, mora biti zagotovljeno sodelovanje vlade.

Državni zbor svojo nadzorno funkcijo opravlja bodisi sam s svojim odborom bodisi s pomočjo neodvisne institucije, npr. Računskega sodišča, ki je najvišji organ kontrole državnih računov, državnega proračunskega denarja in celotne javne porabe. Parlament in računsko sodišče ugotavljata, ali država zakonito, namensko in gospodarno porablja javna sredstva.

Državni zbor nadzira javno porabo na različne načine, njegov nadzor pa je politične narave. Za nas sta najpomembnejša nadzor nad delovanjem izvršilne oblasti, ki je vrsta političnega nadzora, in splošni družbeni nadzor, ki ga Državni zbor izvaja s parlamentarnimi preiskavami.

Državni zbor se vključuje v nadzor porabe javnih sredstev predvsem z obravnavami revizijskih poročil Računskega sodišča in poročil proračunskih inšpektorjev, ki delujejo v okviru Urada za nadzor proračuna. Za izvajanje navedenih nalog je Državni zbor oblikoval Komisijo za nadzor proračuna in drugih javnih financ¹³⁹.

¹³⁷ Temelji parlamentarnega nadzora so bili postavljeni že zdavnaj. Ta oblika nadzora je zasnovana na francoski Deklaraciji o človekovih pravicah iz leta 1789, kjer je v 14. členu, kot oblika nujnega sodelovanja javnosti zapisano, da imajo vsi državljani pravico, odločati, bodisi osebno ali prek svojih predstavnikov in svobodno presojsati za kakšno uporabo so namenjena sredstva, zbrana z davki, ter da določijo deleže, način ocenjevanja, zbiranja in trajanja plačevanja davkov. (Lambert, 2001, str. 135.)

¹³⁸ Glej tudi H. Born in I. Leigh, Making intelligence accountable: legal standards and best practice for oversight of intelligence agencies, DCAF, University of Durham, Parliament of Norway, Oslo 2005, str. 77.

¹³⁹ Skladno z 39. členom Poslovnika državnega zbora (UPB1, Uradni lis RS, št. 92/2007, z dne 10.10.2007) Komisija za nadzor proračuna in drugih javnih financ nadzoruje izvrševanje državnega proračuna ter finančnih načrtov Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Javnega zavoda Radiotelevizija Slovenija z vidika zakonitosti, namenskosti in racionalnosti porabe ter pravilnosti njihovih finančnih izkazov na podlagi poročil računskega sodišča, spremlja izvrševanje proračunov lokalnih skupnosti, ki prejemajo finančna sredstva za izravnavo, in

Nadzor nad proračunom ne more biti uspešen, če parlament nima dovolj pooblastil. Parlament sprejema proračun za naslednji leti, spremlja izvrševanje proračuna tekočega leta in ocenjuje, kako je bil izvršen proračun preteklega leta.

Parlamentarni nadzor nad obveščevalno-varnostnim sektorjem je odvisen od pristojnosti parlamenta v razmerju do vlade in nacionalnovarnostnih struktur. V tem kontekstu pristojnost pomeni sposobnost vplivanja na odločanje in ravnanje vlade skladno s skupno voljo ljudstva, izraženo v parlamentu. Vključuje tudi sposobnost nadzora nad izvajanjem politike, zakonodaje, odločitev in proračuna, ki jih sprejme parlament. Ta pristojnost ne izhaja le iz ustave in zakonov, ampak tudi iz parlamentarnih poslovnikov in običajnih praks.

V svetu poznamo različne pristope glede obsega pristojnosti parlamentarnega nadzornega odbora, ki so lahko omejene na pregled splošne politike in finančnega ter administrativnega poslovanja obveščevalno-varnostnih služb, ali pa obsegajo tudi nadzor zakonitosti, spoštovanja človekovih pravic in učinkovitosti njihovega delovanja. Na obveščevalno-varnostne službe omejena pristojnost takega odbora zagotavlja specializacijo in strokovnost njegovega dela. Relativno majhno število članov pomaga preprečiti kršitve zaupnosti in tajnosti, ki sta bistveni za delo teh služb. Za utemeljitev nadzorne pristojnosti takega specializiranega telesa¹⁴⁰ v nekaterih državah govori tudi dejstvo, da se šteje, da parlamentarni in sodni nadzor teh služb zahteva že ustava, kar ne velja za kontrolo po drugih organih izvršilne veje oblasti, čeprav imajo neodvisen status. Pritegnitev splošnih ombudsmanov ali inšpektoratov za varstvo osebnih podatkov ni primeren kontrolni mehanizem (Petrič v U-I-45/08-21).

Ker imajo ustavne določbe najvišji pravni status, morajo biti parlamentarne pristojnosti glede varnostnega sektorja zapisane v ustavi. Ustave namreč ni mogoče zlahka spreminjati; za vsako spremembo je navadno potrebna kvalificirana parlamentarna večina,¹⁴¹ zato je ustava učinkovit način za zaščito pristojnosti parlamenta na tem občutljivem področju.

nadzoruje namensko porabo sredstev, prejetih iz državnega proračuna, nadzoruje izvrševanje finančnih načrtov in pravilnost finančnih izkazov javnih skladov, javnih podjetij in zavodov, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija, obravnava predloge zakonov, druge akte ter vprašanja, ki se nanašajo na nadziranje izvrševanja državnega proračuna in drugih javnih financ ter na delovanje organov, ki ta nadzor opravljajo, in poroča državnemu zboru o nadzorstvu, ki ga opravlja, in mu predlaga potrebne ukrepe.

¹⁴⁰Podobni kriteriji veljajo tudi za nadzor po specializiranih neodvisnih organih, ki lahko nadomeščajo ali dopolnjujejo posebna parlamentarna telesa. Glede njih pravna stroka posebej opozarja, da je pomembno, da gre za nadzor, ki ga izvaja telo, ki ima specifična znanja iz obveščevalne dejavnosti in mandat za kontinuiran nadzor.

¹⁴¹V 168. do 171. členih Ustave Republike Slovenije je določeno, da predlog za začetek postopka za spremembo ustave lahko da dvajset poslancev državnega zbora, vlada ali najmanj trideset tisoč volivcev. O predlogu odloči državni zbor z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev. Državni zbor sprejme akt o spremembi ustave z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev. Državni zbor mora predlagano spremembo ustave predložiti v sprejem volivcem na referendumu, če to zahteva najmanj trideset poslancev. Sprememba ustave je na referendumu sprejeta, če zanjo glasuje večina volivcev, ki so glasovali, pod

Te pristojnosti so lahko dodatno okrepljene s posebno zakonodajo in poslovnikom parlamenta. Poleg tega so se sčasoma razvile družbene norme in prakse glede odgovornosti in parlamentarnega nadzora.

Odgovornost parlamenta glede obveščevalno-varnostnega proračuna se še zdaleč ne konča z njegovim sprejetjem. Parlament mora okrepiti svoje nadzorne in revizijske funkcije, pri čemer je treba upoštevati, da je predstavitev v celoti revidiranih obračunov parlamentu sestavni del demokratičnega procesa.

V revizijski postopek sodi pregled porabljenih sredstev in rezultatov, ki so bili s temi sredstvi doseženi. Obračuni in letna poročila obveščevalno-varnostnih struktur so za parlamente pomemben vir za oceno, kako je bil v prejšnjem obračunskem letu denar porabljen.

Parlamentu mora pri nadzornih funkcijah pomagati neodvisna revizijska institucija, nacionalni revizijski urad (včasih imenovan glavni urad za revizijo, urad za proračun ali računsko sodišče), ki mora biti ustanovljen z ustavnim zakonom kot institucija, ki je neodvisna¹⁴² od izvršilne, zakonodajne in sodne veje oblasti.

Glede revizijskega urada mora parlament zagotoviti naslednje:

- imenuje ga parlament in ima jasno določen mandat;
- razpolaga s pravnimi in praktičnimi sredstvi ter viri za neodvisno izvajanje svojega poslanstva;
- ima neodvisno pooblastilo za poročanje parlamentu in odboru za proračun o izdatkih, v katerem koli trenutku.

Parlament mora poskrbeti, da bodo z zakoni določene tudi sankcije, ki bodo, če bo treba, izvedene, v kolikor se ugotovi, da so uradne osebe in politični organi vpleteni v korupcijo¹⁴³ in da gre za slabo upravljanje državnih virov¹⁴⁴.

pogojem, da se glasovanja udeleži večina vseh volivcev. Sprememba ustave začne veljati z razglasitvijo v državnem zboru.

¹⁴² Neodvisnost Računskega sodišča zagotavljata 150. in 151. člen Ustave Republike Slovenije, po kateri je Računsko sodišče najvišji organ kontrole državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe. Ureditev in pristojnosti računskega sodišča določa zakon. Računsko sodišče je pri svojem delu neodvisno in vezano na ustavo in zakon. Člane računskega sodišča imenuje državni zbor.

¹⁴³ Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije, ki je bil sprejet leta 2010, v 4. členu opredeljuje, da je korupcija vsaka kršitev dolžnega ravnanja uradnih in odgovornih oseb v javnem ali zasebnem sektorju, kot tudi ravnanje oseb, ki so pobudniki kršitev ali oseb, ki se s kršitvijo lahko okoristijo, zaradi neposredno ali posredno obljubljenih, ponujenih ali dane oziroma zahtevanih, sprejetih ali pričakovanih koristi zase ali za drugega; mednarodna korupcija je korupcija, v kateri je udeležena najmanj ena fizična ali pravna oseba iz tujine.

¹⁴⁴ 2. člen Zakona o javnih financah določa, da se sredstva proračuna uporabljajo za financiranje funkcij državnih in občinskih organov, za izvajanje njihovih nalog in druge namene, ki so opredeljeni z ustavo, zakoni ali občinskimi predpisi ter v višini, ki je nujna za delovanje in izvajanje njihovih nalog in programov. Pri pripravi in izvrševanju proračuna je treba spoštovati načeli učinkovitosti in gospodarnosti. Neposredni uporabniki lahko prevzemajo obveznosti in izplačujejo sredstva proračuna v breme proračuna tekočega leta

Bistvo parlamentarnega nadzora je ugotavljanje, ali izvršilna veja oblasti obstaja v okvirih politike, določene z zakoni. Gre torej za to, da se s to obliko in vsebino preverja, ali vlada deluje (vlada pa je odgovorna za delo obveščevalnih in varnostnih služb) znotraj svojih pristojnosti. 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 (Anžič, 2010, str. 131-132).

Državni zbor prek komisije za nadzor varnostnih in obveščevalnih služb¹⁴⁵ predvsem zaradi občutljivosti področja človekovih pravic opravlja parlamentarni ali politični nadzor¹⁴⁶ nad obveščevalno-varnostnimi službami. Nadzor komisije obsega celotno nadzorovano dejavnost in nadzorovane ukrepe obveščevalno-varnostnih služb. Pri izvrševanju nadzora nad nadzorovanim delovanjem in ukrepi obveščevalno-varnostnih služb pri nas ima parlamentarna komisija posebna pooblastila¹⁴⁷, saj ji mora Slovenska

samo za namen ter do višine, ki sta določena s proračunom, in če so za to izpolnjeni vsi z ustavo, zakoni in drugimi predpisi določeni pogoji, če s tem zakonom ni drugače določeno.

¹⁴⁵ V tretjem odstavku 33. člena Poslovnika Državnega zbora (Uradni list RS, št. 35/02 in nasl.) je določeno, da vodilne funkcije in večina članov v komisiji pripadajo poslancem opozicijskih poslanskih skupin.

¹⁴⁶ Povzeto po U-I-45/08-21, z dne 8.1. 2009, pritrdilno ločeno mnenje sodnika dr. Cirila Ribičiča. Tradicija zlorabljanja obveščevalnih služb v politične namene je bogata in dolgotrajna. Zlorabe v okviru nekdanjega sistema so bile s tega vidika sistemske in množične, njihove skrajnosti pa ponazarja afera Ranković iz 1966. leta, ko so odkrili prisluškovalne naprave celo v Titovi spalnici; nihče, tudi predsednik republike ni bil varen pred posegi obveščevalnih služb, civilnih in vojaških. Moč vojaške obveščevalne službe (KOS), potem ko je bila omejena moč civilne, se je med drugim pokazala v procesu proti četverici. Po osamosvojitvi je sistemsko gledano bistveno drugače. Na žalost pa je precej posamičnih primerov zlorabljanja obveščevalnih podatkov za diskreditiranje političnih nasprotnikov znanih tudi iz kratke zgodovine samostojne slovenske države. Mislim na primere, ko so bili podatki, zbrani zaradi varnosti države, zlorabljeni v nasprotju z namenom njihovega zbiranja. Pri prvem je šlo za poskus, da se na podlagi prisluškovanja razgovora med tujim veleposlanikom in članom Predsedstva republike poskuša diskreditirati slednjega, pri drugem za prenašanje obveščevalnih podatkov v kovčkih po parlamentarnih hodnikih, pri tretjem za objavo zasebnega elektronskega sporočila univerzitetnega profesorja svojemu kolegu v tujino itd.; pri zadnjem pa je šlo za sklicevanje na rezultate prisluškovanja mednarodnim zvezam s sosednjo državo, ki je sprožilo zahtevo predsednika Vrhovnega sodišča za presojo ustavnosti pristojnosti SOVE. Skupna značilnost teh in drugih zlorab je v tem, da so obveščevalni podatki pricurjali v javnost prek nosilcev funkcij v parlamentu in Vladi, torej tistih, ki naj bi nadzirali delovanje SOVE. Ne poznam niti enega samega primera, da bi se to zgodilo po krivdi sodišča, ki je pristojno za odobritev posegov v človekovo zasebnost ali po krivdi nadzornih institucij. Tudi zato ne gre idealizirati parlamentarnega (in vladnega) nadzora nad obveščevalnimi službami, niti omejevati inšpekcijske vloge za to poklicanih institucij.

¹⁴⁷ Prek svoje t. i. pooblaščne skupine, v kateri je po četrtem odstavku 32. člena PoKNOVS zagotovljena uravnotežena zastopanost poslancev parlamentarne večine in opozicijskih poslancev, si sme komisija nenapovedano ogledati naprave in prostore, ki jih SOVA uporablja v zvezi z nadzorovanjem in snemanjem elektronskih komunikacij (tudi pri operaterjih elektronskih komunikacij) in dobiti vpogled v dokumente, drugo gradivo in podatke SOVE, ki se nanašajo na pristojnosti in naloge Komisije (24., 25. in 3. odstavke 29. člena ZPNOVS). Možnosti SOVE, da za določen čas doseže odlog dajanja podatkov komisiji ali posamičnega nadzora, so omejene, saj mora o tem odločiti Vlada. Odlog je mogoč le iz posebej pomembnih in taksativno določenih razlogov, in to za največ tri mesece (27. člen in prvi odstavek 28. člena ZPNOVS). V vsakem primeru lahko Komisija z obrazloženo odločitvijo, za katero glasuje dvotretjinska večina njenih

obveščevalno varnostna agencija po prvem odstavku 19. člena Zakona o parlamentarnem nadzoru obveščevalnih in varnostnih služb periodično poročati o njenem delovanju in ukrepih. Široke možnosti dostopa komisije do vseh pomembnih podatkov so posebej pomembne, ker pomenijo protiutež omejitvi dejanskih možnosti posameznikov, ki so bili predmet nadzora obveščevalnih služb, da sodno uveljavijo svoje pravice.¹⁴⁸ Pristojnosti komisije na nek način zapolnjujejo vrzeli, ki jih na tem področju povzroča omejena možnost posameznikov dostopa do informacij (Petrič, U-I-45/08-21).

Zakon o parlamentarnem nadzoru obveščevalnih in varnostnih služb določa, da Vlada komisiji predloži v obravnavo celovito poročilo o delu in o 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 in o višini in namenu porabe finančnih sredstev za izvrševanje posameznih nalog ter podatke iz drugega, tretjega in četrtega odstavka 19. člena tega zakona in podatke o številu oseb, ki jih je nadzorovana obveščevalna služba operativno obravnavala.

Zakon tudi določa, da nadzorovana obveščevalna služba vsake štiri mesece, po potrebi pa tudi zunaj tega roka, komisiji poroča o izvrševanju svojih splošnih dejavnosti in v nadaljevanju, da mora Vlada komisiji poročati o posameznih dejavnostih nadzorovane obveščevalne službe, ki so posebnega pomena za nacionalno varnost.

Nadzor komisije nad delom obveščevalnih in varnostnih služb zajema zakonitost in ustavnost njihovega zbiranja in pridobivanja osebnih podatkov. Parlamentarna komisija mora v okviru nadzora ustavnosti tega delovanja zagotoviti tudi nadzor nad spoštovanjem človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki jih določa Ustava, in v tem okviru tudi spoštovanje 38. člena ustave, ki ureja varstvo osebnih podatkov. Komisija predvsem proučuje vprašanje utemeljenosti uporabe posebnih metod¹⁴⁹, oblik in ukrepov, ki jih pri opravljanju nalog v okviru svoje pristojnosti uporabljajo obveščevalne in varnostne

članov, odvzame učinek taki odločitvi Vlade (drugi odstavek 28. člena ZPNOVS). Podaljšanje odloga je mogoče le, če tako odločita dve tretjini članov komisije (tretji odstavek 28. člena ZPNOVS).

¹⁴⁸ V 17. členu ZSOVA je določeno, da kadar bi to onemogočilo ali otežilo izvršitev naloge, SOVA o zbiranju osebnih in drugih podatkov ni dolžna obvestiti posameznika, na katerega se podatki nanašajo, posameznik pa nima pravice do vpogleda v zbirko osebnih podatkov.

¹⁴⁹ Posebna vloga in posebno daljnosežna pooblastila komisije pri nadzoru metod, s katerimi SOVA zbira in pridobiva osebne podatke, so jasno razvidni iz številnih določb ZPNOVS. SOVA mora po prvem odstavku 19. člena ZPNOVS o uporabi nadzorovanih ukrepov komisiji periodično poročati. Peti odstavek istega člena ZPNOVS komisiji omogoča zahtevati od SOVA podrobno poročilo o posameznih ukrepih. Prek svoje t. i. pooblaščen skupine si sme komisija nenapovedano ogledati naprave in prostore, ki jih SOVA uporablja za nadzorovanje in snemanje elektronskih komunikacij (tudi pri operaterjih elektronskih komunikacij), in dobiti vpogled v dokumente, drugo gradivo in podatke SOVA, ki se nanašajo na pristojnosti in naloge komisije (24. in 25. člen ZPNOVS ter tretji odstavek 29. člena ZPNOVS). Zaradi izjemnega pomena zaupnosti podatkov, s katerimi se komisija seznani pri svojem delu, je pomembno, da ZPNOVS preprečuje, da bi v stik z njimi prišlo preveč oseb, tako da omejuje število članov komisije in pooblaščen skupine (prvi odstavek 10. člena in 12. člen ZPNOVS).

službe, ter nadzoruje skladnost navedenih metod, oblik in ukrepov z načeli nujnosti in sorazmernosti poseganja v človekove pravice in temeljne svoboščine.

Nadzor nad delovanjem obveščevalno-varnostnih služb je v Sloveniji urejen s posebnim zakonom, in sicer z Zakonom o parlamentarnem nadzoru obveščevalnih in varnostnih služb¹⁵⁰. Ta na specifičen način ureja vsebino in obseg parlamentarnega nadzora nad obveščevalno-varnostnimi službami, sestavo, pristojnosti, naloge in način dela delovnega telesa Državnega zbora, pristojnega za nadzor, ter njegova razmerja do Državnega zbora, Vlade in ministrstev, drugih državnih organov, obveščevalno-varnostnih in varnostnih služb, organizacij in posameznikov. Komisija za izvrševanje nadzora nad dejavnostjo obveščevalne službe nadzira dejavnost obveščevalne službe skladno s sprejeto politiko nacionalne varnosti. Poleg tega obravnava letni program dela ter poročila o delu in o finančnem poslovanju obveščevalne službe, obravnava predlog državnega proračuna in predloge drugih aktov, ki se nanašajo na financiranje obveščevalne službe, ter predloge zakonov in drugih aktov, ki se nanašajo na delovanje obveščevalne službe. Komisija je po tem zakonu pristojna, da obravnava tudi obvestila in pobude posameznikov in organizacij, ki se nanašajo na pristojnosti in naloge komisije. Za izvrševanje nadzora nad ukrepi obveščevalne službe komisija nadzira uporabo s sodno odločbo odrejenih nadzorovanih ukrepov ter odreditev in uporabo nadzorovanih ukrepov, ki se ne odrejajo s sodno odločbo (Žirovnik, 2003, str. 13).

Zakonodajalec je komisiji izrecno podelil nalogo oceniti, ali so nadzorovana dejavnost in nadzorovani ukrepi v okviru ustave in zakona. Prvi odstavek 13. člena Zakona o parlamentarnem nadzoru obveščevalnih in varnostnih služb utemeljuje tudi vlogo komisije pri nadzoru nad dejavnostjo obveščevalnih služb, saj njena nadzorna pooblastila obsegajo preverjanje skladnosti s politiko nacionalne varnosti in podrobnejšo obravnavo letnega programa dela, poročil o delu in finančnem poslovanju ter aktov o financiranju obveščevalno-varnostnih služb. Komisija zagotavlja demokratično razpravo o delu obveščevalnih služb tako, da državnemu zboru enkrat letno poroča o svojem delu in o splošnih ugotovitvah nadzora ter mu predlaga sprejem ustreznih stališč in sklepov.

Komisija tako v celoti nadzoruje izvrševanje pristojnosti, ki jih imajo obveščevalno-varnostne službe, pri čemer to vključuje tudi nadzorovanje izvajanja ukrepov, ki jih na podlagi 24. in 24. a člena ZSOVA dovoli predsednik vrhovnega sodišča. Ta nadzor komisije zajema torej tako zakonitost kot ustavnost njenega delovanja.

Komisija mora v okviru nadzora ustavnosti delovanja SOVE zagotoviti tudi nadzor nad spoštovanjem človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki jih določa ustava, v tem okviru

¹⁵⁰ Sprejeti zakon upošteva priporočila parlamentarne skupščine Sveta Evrope št. 1402 in odločbo Ustavnega sodišča RS (U-I-383/98, z dne 21.9. 2000). Močno se zgleduje 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 civilno varnostnih razmerij. Povzeto po Anžič A., Golobinku R.: Slovenski model parlamentarnega nadzora nad obveščevalnimi in varnostnimi službami, Teorija in praksa, št. 6, Ljubljana 2003, str. 1058–1073.

torej tudi spoštovanje 38. člena ustave, ki ureja varstvo osebnih podatkov.¹⁵¹ Komisija za nadzor obveščevalnih in varnostnih služb poroča državnemu zboru o nadzorstvu, ki ga opravlja, in mu predlaga potrebne ukrepe.

Pristojnosti in pooblastila komisije vsebinsko ustrezajo mednarodno priznanim kriterijem za položaj specializiranega parlamentarnega nadzornega odbora. S tem odražajo poseben, t. i. "sui generis" položaj organa, ki izvršuje nadzor nad obveščevalnimi službami. Prav zato njegov položaj v marsičem odstopa od položaja drugih delovnih teles državnega zbora. Taka ureditev je nujna, da bi se dosegel temeljni cilj ZPNOVS, to je enoten in učinkovit parlamentarni nadzor obveščevalno-varnostnih služb. Pri tem gre predvsem za zagotavljanje spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter uporabe finančnih sredstev obveščevalnih služb. Učinkovit nadzor lahko izvaja le delovno telo s posebnimi pristojnostmi in nalogami ter z ustreznimi nadzorstvenimi instrumenti. Zaradi izjemnega pomena zaupnosti podatkov, s katerimi se komisija seznanja pri svojem delu, je pomembno, da ZPNOVS preprečuje, da bi v stik z njimi prišlo preveč¹⁵² oseb. Iz istega razloga je komisija dolžna iz svojega letnega poročila državnemu zboru izločiti informacije o posameznih nezaključenih dejavnostih obveščevalnih služb, ki so posebnega pomena za nacionalno varnost. Pristojnosti in pravni položaj komisije so torej prilagojene stalnemu in kontinuiranemu nadzoru nad obveščevalno-varnostnimi službami. Posebej pomembna je okoliščina, da tvorijo večino v komisiji opozicijski poslanci, kar pomeni močno sistemsko zagotovilo njene dejanske (ne le formalne) neodvisnosti od vlade (Petrič, U-I-45/08-21).

Kot dragoceno dopolnilo parlamentarni nadzorni komisiji obstaja še vrsta odborov, ki zagotavljajo splošno parlamentarno nadzorstvo nad obveščevalnimi službami. Tak primer je komisija za nadzor proračuna in drugih javnih financ, ki razpravlja o tajnih finančnih sredstvih, finančnih načrtih in o porabi teh sredstev.

5.4 SODNI NADZOR

Ustava v prvem odstavku 23. člena določa, da ima vsakdo pravico, da o svojih pravicah in dolžnostih ter o obtožbah proti njemu brez nepotrebne odlašanja odloča neodvisno, nepristransko in z zakonom ustanovljeno sodišče¹⁵³. Vendar smisel določbe 23. člena

¹⁵¹ Povzeto po pritrdilnem ločenem mnenju sodnika dr. Ernesta Petriča v U-I-45/08-21, z dne 8.1. 2009. Na eni strani ima tako informacijska pooblaščenka na podlagi ZInfP splošno pristojnost za nadzor nad zakonitostjo obdelave osebnih podatkov tako rekoč kjerkoli, na drugi strani pa ima komisija posebno in specifično opredeljeno pristojnost za nadzor nad ustavnostjo in zakonitostjo dela SOVE, ki vključuje tudi nadzor nad zakonitostjo obdelave osebnih podatkov, kolikor gre za dejavnosti SOVE.

¹⁵² Komisija ima največ devet članov (prvi odstavek 10. člena ZPNOVS), pooblaščen skupina, ki izvaja najbolj občutljive preglede, pa je praviloma manjša, saj ima lahko samo tri člane (12. člen ZPNOVS).

¹⁵³ To pomeni, da mora biti pravica do sodnega varstva zagotovljena tudi, ko o pravici ali obveznosti posameznika ali pravne osebe odloča najprej uprava. Povzeto po: Janezu Čebulju: Posebnosti ustavne pritožbe s področja upravnega prava str. 303, v: Marijan Pavčnik, Arne Mavčič: Ustavno sodstvo, Cankarjeva založba, Ljubljana, 2000.

ustave ni le, da vsakomur zagotavlja pravico do sodnega varstva, temveč predvsem zagotavljanje učinkovitega sodnega varstva, tj., da lahko prizadeti učinkovito brani svoje pravice, interese in pravne koristi (Odločba Ustavnega sodišča, U-I-18/02). Če predpis tega ne omogoča, gre po presoji ustavnega sodišča za poseg v pravico do sodnega varstva. Zakonodajalec mora torej zagotoviti učinkovito sodno varstvo. Pravica do sodnega varstva je človekova pravica in je kot takšna deležna posebnega pravnega režima, ki ga v temelju opredeljuje 15. člen ustave. Po določbi tretjega odstavka tega člena so človekove pravice in temeljne svoboščine omejene samo s pravicami drugih in če jih določa ustava.

Načelo delitve oblasti, določeno v drugem odstavku 3. člena ustave, vzpostavlja med posameznimi vejami oblasti medsebojno odvisnost in zagotavlja, da vsaka od njih izvršuje funkcije, ki so po svoji naravi izvršilne, zakonodajne in sodne (Odločba Ustavnega sodišča, U-I-224/96). To na eni strani zahteva sodno kontrolo dela upravno-izvršilne oblasti, na drugi strani pa zahteva, da sodna oblast izvršuje le svojo ustavno določeno funkcijo in ne prevzema hkrati upravno-izvršilne državne funkcije.

Ker državni zbor pri političnem nadzorovanju ne more ugotavljati strokovnosti in zakonitosti dela državne uprave, to funkcijo opravlja sodna¹⁵⁴ veja oblasti. Zakonitost dela in ustavnost ravnanja služb v okviru delavnopravnih in kazenskih postopkov nadzorujeta upravno in ustavno sodišče¹⁵⁵. Ustavno sodišče¹⁵⁶ je neodvisen in avtonomen državni organ, ki izvršuje ustavnosodno presojo.

Med njegove glavne pristojnosti sodijo ocena ustavnosti zakonov ter ocena ustavnosti in zakonitosti drugih predpisov ter odločanje o ustavnih pritožbah, s katerimi se uveljavljajo kršitve človekovih pravic s posamičnimi akti državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil. Ustavno sodišče¹⁵⁷ je najvišji organ sodne oblasti

¹⁵⁴ Sodno funkcijo opravljajo sodni organi. Sodna funkcija si je v svojem razvoju priborila tudi pravico nadzorovati delo državne uprave (upravna sodišča) in celo zakonodajno (ustavnosodna funkcija) ter razreševati spore o pristojnosti (kompetenčne spore) med različnimi državnimi organi. Povzeto po Kavčiču I. in Gradu F.: Ustavna ureditev Slovenije, tretja dopolnjena izdaja, GV Založba, Ljubljana, 2003, str. 290.

¹⁵⁵ Z Zakonom o ustavnem sodišču je določen postopek odločanja o zadevah, ki so v pristojnosti ustavnega sodišča, kjer sta podrobneje urejena postopek volitev ustavnih sodnikov in predsednika ustavnega sodišča ter položaj ustavnih sodnikov. Izhajajoč iz načelne opredelitve, da je ustavno sodišče v razmerju do drugih državnih organov samostojen in neodvisen državni organ, je zakon določil, da sredstva za njegovo delo določa Državni zbor Republike Slovenije na predlog Ustavnega sodišča Republike Slovenije in da ustavno sodišče samo odloča o njihovi porabi. Zakon je pooblastil ustavno sodišče, da s svojimi akti samo ureja notranjo organizacijo in delo ter da podrobneje opredeli pravila postopka, določena z zakonom. Poslovnik ustavnega sodišča, ki je začel veljati 25. septembra 2007, podrobneje ureja tako organizacijo dela in način poslovanja ustavnega sodišča kot tudi pravila postopka v zadevah iz njegove pristojnosti.

¹⁵⁶ Ustava Republike Slovenije iz leta 1991 (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06) je Ustavnemu sodišču določila pomembnejšo vlogo. Njegove nekdanje »klasične« pristojnosti (presoja ustavnosti in zakonitosti predpisov in drugih splošnih aktov) so razširjene s številnimi novimi (160. člen ustave). Ustava pa dopušča še nadaljnje širjenje pristojnosti ustavnega sodišča z zakoni (11. alineja prvega odstavka 106. člena ustave). Povzeto po Arneju Marjanu Mavčiču: Primerjalno ustavno pravo – pravo človekovih pravic, Založba Pasadena, Ljubljana, 2002, str. 195.

¹⁵⁷ Zakon o ustavnem sodišču, UPB1, Uradni list RS, št. 64/2007, z dne 16.7. 2007; 1. člen.

za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Odločbe ustavnega sodišča so obvezne.

Ustavno sodišče neposredno ne nadzira obveščevalno-varnostnih služb, odloča pa o ustavnih pritožbah zaradi domnevnih kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Na področju varstva ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin je ustavno sodišče postalo najvišji organ v državi. To potrjujejo tudi načelo splošne obveznosti ustavnosodnih odločb, načelo predhodnega izčrpanja vseh pravnih sredstev pred iskanjem varstva pred ustavnim sodiščem in posebej poudarjeno načelo spoštovanja ustavnosodne odločitve o ustavni pritožbi, ki jo poda redno sodišče (možnost razveljavitve sodne odločbe rednega sodišča z odločbo ustavnega sodišča in ob tem dolžnost izvržitve ustavnosodne odločbe. Institut ustavne pritožbe¹⁵⁸ je na ta način ustavno sodišče nadgradil v najvišjo nacionalno sodno instanco za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Zakon o ustavnem sodišču je v 1. členu to dejstvo samo potrdil. To pomeni, da odločitve ustavnega sodišča pravzaprav usmerjajo tudi sojenje rednih sodišč na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Mavčič, 2002, str. 195).

Ustavna pritožba je le ena od številnih oblik varstva ustavnih pravic posameznika. Tudi organi varstva so različni, odvisno od konkretnega pravnega sistema. Slovenija se je pridružila krogu držav, ki so uvedle ustavno pritožbo, to je varstvo pravic pred ustavnim sodiščem. Ustavna pritožba je namreč posebno subsidiarno pravno sredstvo zoper kršitve ustavnih pravic, predvsem s posamičnimi akti državnih organov, ki domnevno prizadetim subjektom omogoča, da njihov primer obravnava ter o njem odloči sodišče, pooblaščen za ustavnosodno presojo spornih aktov (praviloma ustavno sodišče). V načelu se z ustavno pritožbo izpodbijajo posamični akti (vsi akti uprave in pravosodja), lahko pa je predmet izpodbijanja tudi zakon, in sicer posredno, ali pa celo neposredno. Ustavna pritožba ni (ustavna) pravica (Mavčič, 2002, str. 202).

V kolikšni meri lahko ustavno pritožbo¹⁵⁹ sploh lahko štejemo za pravno sredstvo? V dosedanjih ustavnosodnih presojah je ustavno sodišče o tem sprejelo stališče, po katerem ustavno sodišče ni instanca nad rednim sodstvom, kar pomeni, da tudi ustavna pritožba

¹⁵⁸ Ustavno sodišče ustavno pritožbo sprejme v obravnavo, če gre za kršitev človekovih pravic ali temeljnih svoboščin, če bi imela hujše posledice za pritožnika, ali če gre za pomembno ustavnopravno vprašanje, ki presega pomen konkretne zadeve. Ustavna pritožba zoper posamične akte, izdane v sporih majhne vrednosti, v sporih zaradi motenja posesti, zaradi prekrškov in zoper odločitve o stroških postopka praviloma ni dovoljena. Ustavno sodišče lahko v postopku odločanja o ustavni pritožbi posamičen akt odpravi oziroma razveljavi in vrne zadevo pristojnemu sodišču oziroma drugemu organu v novo odločanje. Če so izpolnjeni z zakonom določeni pogoji, lahko tudi samo odloči o sporni pravici oziroma svoboščini. Pri odločanju o ustavni pritožbi lahko ustavno sodišče presodi tudi ustavnost oziroma zakonitost predpisa oziroma splošnega akta za izvrševanje javnih pooblastil. Povzeto po Arneju Marjanu Mavčiču: Primerjalno ustavno pravo – pravo človekovih pravic, Založba Pasadena, Ljubljana, 2002, str. 202-206.

¹⁵⁹ Vendar je to mogoče šele, ko so bila v zadevi izčrpana vsa pravna sredstva (prvi odstavek 51. člena ZUstS). Vložiti jo je treba v roku 60-tih dni od dneva vročitve posamičnega akta, zoper katerega je mogoča ustavna pritožba (prvi odstavek 52. člena ZUstS).

ni klasično pravno sredstvo. Z njo zgolj zaradi procesne ali materialne nezakonnosti, ki je nastala v postopku pred rednim sodiščem, še ni mogoče uspeti. Skladno s 50. členom Zakona o ustavnem sodišču namreč ustavno sodišče na podlagi ustavne pritožbe presoja le, ali so bile s posamičnim aktom, ki je predmet ustavnosodne presoje, kršene človekove pravice ali temeljne svoboščine (Čebulj, 2000, str. 301).

Ustavna pritožba¹⁶⁰ je pravno sredstvo, ki je namenjeno za uveljavljanje kršitev človekovih pravic ali temeljnih svoboščin. Po prvem odstavku 50. člena navedenega zakona se lahko ustavna pritožba vloži zaradi kršitve človekove pravice ali temeljne svoboščine zoper posamični akt, s katerim je državni organ, organ lokalne skupnosti ali nosilec javnih pooblastil odločil o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika ali pravne osebe, pod pogoji, ki jih določa Zakon o ustavnem sodišču.

Z njo ni mogoče uveljavljati zgolj napačne uporabe materialnega ali procesnega prava ali napačno ugotovljenega dejanskega stanja v postopkih pred sodišči. Ustavna pritožba se praviloma lahko vloži le zoper sodno odločbo, s katero so izčrpana vsa redna in izredna pravna sredstva¹⁶¹ v Republiki Sloveniji, ki jih zakon daje stranki, ter v roku, ki ga določa Zakon o ustavnem sodišču.

V obdobju po ustavi 1991 igra v Sloveniji ustavna pritožba pomembno vlogo, hkrati pa za slovensko ustavno sodišče tudi nedvomno velja, da je kljub njegovi preplavljenosti s tovrstnimi vlogami uspešno prispevalo h graditvi pravne države. Vendar lahko ugotovimo, da se je pogum, s katerim je bila v Sloveniji uvedena ustavna pritožba, prav tu vseeno splačal.

Ustavne pravice so atribut vsakega pravnega sistema, ki naj bi veljal za demokratičnega, in ustavna pritožba je (le) eno do možnih sredstev za varstvo ustavnih pravic. Ustavna pritožba ni ustavna pravica, vendar je nujnost varstva pravic, povezana s pravicami samimi. Ustavno pritožbo¹⁶² vendarle zagotavlja sama ustava, enako kot pravice, ki jih

¹⁶⁰ Določbe slovenske Ustave iz leta 1991, ki urejajo ustavno pritožbo, so skromne (160., 161. in 162. člen ustave), ker Ustava (3. odstavek 160. člena ustave) predvideva posebno zakonsko ureditev. Tako urejajo to področje določbe 50. do 60. člena Zakona o ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94). Ustavno sodišče odloča o ustavnih pritožbah zaradi kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin (6. alineja 1. odstavka 160. člena ustave). Torej ustavnosodno varstvo zajema vse z ustavo zagotovljene temeljne človekove pravice in temeljne svoboščine, tudi prevzete z mednarodnimi pogodbami, ki z ratifikacijo postanejo del nacionalnega pravnega reda. Povzeto po Arneju Marjanu Mavčiču: Primerjalno ustavno pravo – pravo človekovih pravic, Založba Pasadena, Ljubljana, 2002, str. 204.

¹⁶¹ Izjemoma je dovoljeno ustavno pritožbo vložiti pred izčrpanjem izrednih pravnih sredstev (ne pa tudi pred izčrpanjem pritožbe, ki je redno pravno sredstvo), če sta izpolnjena dva pogoja, in sicer, da je zatrjevana kršitev človekovih pravic očitna in če bi z izvršitvijo posamičnega akta za pritožnika nastale nepopravljive posledice.

¹⁶² Ustavna pritožba dejansko pomeni najvišjo stopnjo subjektivnega varstva temeljnih pravic v katerikoli državi, ki se deklarira za pravno. Seveda to pravno sredstvo na vsak način zahteva tudi svojo ceno kot preplavljenost ustavnih sodišč s tovrstnimi vlogami in (kolikor v konkretnem okolju ni ustrezno razvita pravna kultura) v okviru »rivalstva« med ustavnim sodiščem in drugimi najvišjimi sodišči v državi, nezmožnost, da bi dogmatsko čisto razmejili neustavnost (reševanje ustavnih vprašanj) od navadne

varuje, hkrati pa se ustavna pritožba z Zakonom o ustavnem sodišču omejuje v korist funkcionalne sposobnosti ustavnega sodišča (Mavčič, 2002, str. 202-208).

Ustavna pritožba je dobrodošlo pravno sredstvo za varstvo človekovih pravic, vendar je zanj značilnih nekaj protislovij. Uvaja se zaradi varstva pravic, hkrati pa je podrejena omejevanju. Njen namen zasluži pozitivno oceno, vendar je v glavnem neuspešna. Zato je ustavodajalec oziroma zakonodajalec, ki jo prevzame v nacionalni sistem, nemalokrat v zadregi, kako jo urediti.

Zato tudi lahko govorimo le o relativno dobrih ureditvah režima ustavne pritožbe, ki morda najbolj ustrezajo vsakokratni situaciji v konkretni državi oz. v konkretnem sistemu.¹⁶³

Sodni nadzor nad ustavnostjo in zakonitostjo ravnanja obveščevalno-varnostnih služb v delu, v katerem posegajo v pravni položaj posameznikov, je izjemnega pomena in je v številnih državah tudi ustavno zapovedan. Sodiščem je lahko dodeljena (običajno predhodna) pristojnost za odločanje o zahtevah za odreditev nekaterih posebno obremenjujočih ukrepov obveščevalno-varnostnih služb, pogosto pa v postopkih nadzora nad zakonitostjo ravnanja uprave izvršujejo tudi t. i. dodatno sodno kontrolo. Vendar sodna kontrola nikoli ne more biti stalna, celovita in kontinuirana. Tak neodvisen nadzor lahko izvaja le parlament ali posebni specializirani organi (Petrič v U-I-45/08-21).

Sodni nadzor (mišljen je nadzor nad uporabo določenih metod in sredstev dela teh služb) izvaja predsednik vrhovnega sodišča¹⁶⁴, ki s pisno odredbo dovoli uporabo posebnih

protipravnosti.¹⁶² Povzeto po: Arneju Marjanu Mavčiču: Primerjalno ustavno pravo – pravo človekovih pravic, Založba Pasadena, Ljubljana, 2002, str. 206–208.

¹⁶³ Učinkovitost ustavne pritožbe bi bila lahko sporna, saj so uspešne ustavne pritožbe v vseh sistemih, ki so ta institut uvedli, v izredni manjšini. Vendar naj to ne bi bil razlog za njeno omejevanje ali ukinjanje. Kljub notranjim protislovjem, lastnim temu institutu, vsekakor mora ostati odprta možnost za dostop posamezniku do varstva njegovih ustavnih pravic pred ustavnim sodiščem. Pot do odprtih vrat za posameznika pred ustavnim sodiščem kot splošno sprejetega sodobnega standarda sodne presoje ustavnosti, je bila dolga. Že obstoj ustavne pritožbe v nacionalnem sistemu zagotavlja, da je mogoče pričakovati učinkovitejši nadzor nad kršitvami ustavnih pravic s strani državnih organov v primerjavi s sistemi, ki posamezniku ne dajejo takšne možnosti. Povzeto po: Arneju Marjanu Mavčiču: Primerjalno ustavno pravo – pravo človekovih pravic, Založba Pasadena, Ljubljana, 2002, str. 208.

¹⁶⁴ 24. člen Zakona o slovenski obveščevalno-varnostni agenciji, UPB2, Uradni list RS, št. 81/2006 določa, da kontrolo pisem in drugih pošilk ter nadzorovanje in snemanje telekomunikacij v Republiki Sloveniji dovoli na predlog direktorja agencije s pisno odredbo za vsak primer posebej predsednik Vrhovnega sodišča Republike Slovenije, če je podana velika verjetnost, da obstaja nevarnost za varnost države, ki se kaže v tajnih aktivnostih zoper suverenost, neodvisnost, državno celovitost in strateške interese Republike Slovenije; v tajnih aktivnostih, načrtih in pripravah za izvedbo mednarodnih terorističnih akcij zoper Republiko Slovenijo ter drugih nasilnih dejanjih proti državnemu organu in nosilcem javnih funkcij v Republiki Sloveniji ter tujini; pri posredovanju podatkov in dokumentov, ki so v Republiki Sloveniji opredeljeni kot državna tajnost, nepooblaščenim osebam v tujini; pri pripravah na oborožen napad na Republiko Slovenijo; pri obveščevalni dejavnosti posameznikov, organizacij in skupin v korist tujine; pri mednarodni organizirani kriminalni dejavnosti, in je utemeljeno pričakovati, da se v zvezi s to aktivnostjo uporablja določeno telekomunikacijsko sredstvo, ali bo to sredstvo uporabljeno, pri tem pa je mogoče utemeljeno

metod pridobivanja podatkov¹⁶⁵, opredeljenih v ZSOVA. Ta oblika nadzora se kaže predvsem pri dovoljenem poseganju SOVE v ustavno zavarovane človekove pravice in temeljne svoboščine.

Prisluškovanje in snemanje telefonskih pogovorov pomeni poseg v pravico do zasebnosti, ki jo ustava zagotavlja v 35. členu ter v njenem okviru tudi v varstvo tajnosti pisem in drugih občil, ki ga ustava posebej zagotavlja v prvem odstavku 37. člena. Zastavlja se vprašanje, ali dejstvo, da prisluškovanje in zvočno snemanje telefonskih pogovorov, če ga opravlja obveščevalno-varnostna organizacija, pomeni nedopusten poseg v pravico do zasebnosti.

Temeljni okviri dopustnosti posega v pravico do zasebnosti iz 35. in 37. člena ustave so določeni že z omenjenima členoma. V drugem odstavku 37. člena ustave je tako določeno, da lahko samo zakon 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 (Odločba Ustavnega sodišča, Up-412/03-21).

Pri tem predsednik Vrhovnega sodišča redno in dosledno proučuje utemeljenost razlogov za obstoj nevarnosti za varnost države, vendar pa ne nadzoruje dela Slovenske obveščevalno varnostne agencije, temveč le njeno uporabo določenih metod in sredstev dela. Pri tem oceni nujnost posega v pravice posameznika in odobri uporabo nekaterih metod zbiranja podatkov. Na ta način je varstvo človekovih pravic že vnaprej zagotovljeno kot neka predhodna kontrola, ko kršitev še ni bila storjena, saj je sodišče na podlagi zakona dolžno izdati odločbo, s katero se z izpolnjevanjem zakonskih pogojev lahko posega v človekove pravice in temeljne svoboščine.

Dr. Ciril Ribičič vztraja (Odločba Ustavnega sodišča, U-I-45/08-21), da zahteve, da poseg v človekovo zasebnost ni mogoč brez odredbe sodišča, ne moremo podcenjevati. Ne gre za nepomembno dodatno formalnost. Gre za veliko več: za vključitev sodne oblasti v

sklepati, da podatkov ni mogoče pridobiti drugače oziroma bi njihovo pridobivanje na drug način lahko ogrozilo življenje ali zdravje ljudi.

¹⁶⁵ Povzeto po U-I-216/07-8, z dne 4.10. 2007; Uradni list RS, št. 99/2007, pritrtilno ločeno mnenje sodnika dr. Cirila Ribičiča v zadevi št. U-I-216/07, ki se mu pridružuje sodnica dr. Mirjam Škrk. Posegi v tajnost klasične pošte in prisluškovanje telefonskim pogovorom so široko prepoznavni kot zelo občutljivi in nezdržljivi z ustavnimi omejitvami in določbami o tajnosti, človekovem dostojanstvu in varstvu zasebnosti. Drugače je za zdaj pri elektronski pošti, katere prestrežanje iz meni nerazumljivih razlogov, večkrat ocenjujejo kot manj zavržni poseg v zasebnost posameznika. Elektronskim sporočilom je treba zagotoviti enako učinkovito varstvo kot klasičnim pismom. Gre namreč le za novejšo tehniko komuniciranja, tako kot je uporaba mobilnih telefonov nova oblika telefoniranja, pa zaradi tega nikomur ne pade na misel, da bi kršitev obravnaval drugače, kot pri stacionarnih telefonih. Prepričanje, da tisti, ki uporablja komuniciranje prek elektronske pošte, v naprej pristaja na to, da ne gre za komuniciranje, ki je varovano z ustavo, nima nobene racionalne podlage. Klasična teorija o razumno pričakovani zasebnosti (reasonable expectation of privacy) iz sodne prakse Vrhovnega sodišča ZDA, ki jo je prevzelo tudi ESČP, je v celoti uporabna tudi za komuniciranje prek elektronskih sporočil. Prestrežanje tuje elektronske pošte je enako zavržno dejanje kot nepooblaščen odpiranje kuvert, naslovljenih na koga drugega.

odločanje, ki zaradi svoje invazivnosti ne sme biti izključna pristojnost organov izvršilne oblasti. Prepričan je, da sodišča svojega pristanka za take ukrepe ne dajejo zlahka. Zato izvršilna oblast rada posega po tistih ukrepih, ki so možni brez odredbe sodišča.

V ustavi sta torej med drugim posebej poudarjena pomen sodne odločbe in zakonski okvir za posege v pravico do zasebnosti in še posebej v varstvo tajnosti občil. V posameznem primeru morata prisluškovanje in zvočno snemanje slediti ustavnim in zakonskim zahtevam. To pomeni, da je poseg nedopusten, če ni usklajen z ustavo. Kršitev ustavnih in zakonskih določb, ki urejajo pogoje in postopek za odreditev prisluškovanja in zvočnega snemanja, ter njuno izvajanje predstavljata nedovoljen poseg in tako pomenita tudi kršitev pravice do zasebnosti, kot je zavarovana s 35. členom in, dodatno in bolj specifično, s 37. členom ustave (Odločba Ustavnega sodišča, Up-412/03-21).

5.5 INFORMACIJSKI POOBLAŠČENEC

Z Zakonom o dostopu do informacij javnega značaja¹⁶⁶ je bil ustanovljen samostojen in neodvisen državni organ – pooblaščenec za dostop do informacij javnega značaja¹⁶⁷, ki je začel delovati z dnem 1. 9. 2003. Pomembno je, da je bil pooblaščenec¹⁶⁸ po izrecni zakonski določbi samostojen državni organ. Njegova samostojnost je bila izkazana na več načinov, bistveno pa je bilo, da je imel status državnega funkcionarja in da ga je imenoval Državni zbor RS na predlog predsednika RS. V Sloveniji sta pravica dostopa do javnih informacij in pravica do varstva osebnih podatkov¹⁶⁹ z Ustavo Republike Slovenije določeni kot temeljni človekovi pravici, zapisani v 38. in 39. členu tega zakona.

¹⁶⁶ Zakon o dostopu do informacij javnega značaja, Uradni list RS, št. 24/2003.

¹⁶⁷ Prve potrebe po zaščiti zasebnosti ljudi so se pojavile zaradi različnih žalitev, napadov, prisluškovanj in podobno. Razlog, da se je ta pravica začela pozno uveljavljati in izvajati v pravnih sistemih, pa je v tem, da so večino modernih kršitev zasebnosti, kot so prisluškovanje pogovorom prek telefonov, mikrofонов in elektronskih ojačevalcev, zbiranje, shranjevanje in iskanje informacij z video kamerami, računalniki in podobno, začele omogočati šele nove tehnologije. Pred njihovimi iznajdbami je bil posameznik lahko utemeljeno prepričan, da mu v zasebnem prostoru ni mogoče prisluškovati. Tudi vdor v zasebnost večje skupine oseb je bil pred uporabo računalniških baz veliko težavnejši, saj so bile informacije o posameznikih pogosto raztresene in težko dostopne. Pravno prepoznavo je pravica do zasebnosti dobila precej pozno. Prva publikacija, ki je obravnavala to področje, je izšla v Združenih državah Amerike.

¹⁶⁸ Informacijski pooblaščenec je samostojen in obenem tudi neodvisen državni organ. Pomembno je, da je tudi s sprejemom ZInfP v pravni red RS prenesena Direktiva 95/46 Evropskega parlamenta in Sveta, z dne 24. oktobra 1995, o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov.

¹⁶⁹ V odločbi št. U-I-411/06, z dne 19. 6. 2008 (Uradni list RS, št. 68/08), je Ustavno sodišče Republike Slovenije poudarilo, da mora biti namen obdelave osebnih podatkov, kot temeljna kategorija njihovega varstva, določen kar se da jasno in konkretno. Le z jasno določenim namenom obdelave osebnih podatkov je namreč mogoče predvideti obseg posega v informacijsko zasebnost posameznika. Brez jasno določenega namena po oceni Ustavnega sodišča ni mogoče presoditi, ali je zbiranje osebnih podatkov sorazmerno glede na namen, ki se zasleduje (vprašanje primernosti, nujnosti in sorazmernosti). Jasno določen namen preprečuje nevarnost, da se osebni podatki zbirajo "na zalogo" in se kasneje uporabijo za namene, za katere niso bili predvideni, in so hkrati v nasprotju z namenom, zaradi katerih so bili prvotno zbrani. Ustavna

Zakon o informacijskem pooblaščenca ima za cilj med drugim prenos prava Skupnosti v slovenski pravni red. Direktiva¹⁷⁰ zahteva v 28. členu določitev enega ali več neodvisnih nadzornih organov, odgovornih za spremljanje uporabe izvedbenih predpisov, ki so jih sprejele države članice. Ta organ je v Republiki Sloveniji informacijska pooblaščenka, vendar je pomembno, da se Direktiva sploh ne uporablja za obdelavo osebnih podatkov v zvezi z javno varnostjo, obrambo in državno varnostjo, vključno z gospodarsko blaginjo države, kadar se postopek obdelave nanaša na zadeve državne varnosti (prva alineja 2. točke 3. člena Direktive). Pravo Skupnosti torej ne vsebuje smernic, ki bi jih bilo treba upoštevati pri reševanju vprašanja identitete nadzornega organa, legitimiranega za nadzor obveščevalnih služb (Petrič v U-I-45/08-21).

Pristojnost pooblaščenke, da izvaja inšpekcijski nadzor nad varstvom osebnih podatkov v SOVI, ne more biti sporna. SOVA se takšnemu nadzoru ne upira. V svojih odgovorih jemljeta to pristojnost pooblaščenke kot nekaj samoumevnega tudi državni zbor in vlada. V ustavi in v zakonodaji, vključno z ZSOVA, ne najdemo nobene določbe, ki bi takšen nadzor pooblaščenke izključevala. Če se vrnem na razmerje med svobodo in varnostjo, je na prvi pogled očitno, da je dolžnost SOVE prispevati k večji varnosti države, dolžnost pooblaščenke pa po svojih močeh prispevati k varstvu človekovih pravic. Pooblaščenka, in ne SOVA, je bila ustanovljena zato, da bi omejevala posege v človekovo zasebnost. SOVA, in ne pooblaščenka, je bila ustanovljena zato, da prispeva k varnosti države. Če na njuno razmerje pogledamo s tega vidika, je jasno, da je omejevanje posegov agencije v človekovo zasebnost nekaj, kar zasluži podporo, omejevanje pristojnosti pooblaščenke glede varstva osebnih podatkov pa nekaj, kar je lahko vprašljivo, nevarno in terja poseben premislek in previdnost. Še posebej takrat, kadar se takšen konflikt presoja z vidika ustave (ki poudarja pomen nadzornih institucij in še zlasti pomen varstva osebnih podatkov) in pred organom, kot je ustavno sodišče, kot varuh ustave in človekovih pravic (Ribičič v U-I-45/08-21).

SOVA je obveščevalna služba, za katero je nadzor nad njenim delovanjem zakonodajalec poveril posebnemu parlamentarnemu telesu (Petrič v U-I-45/08-21), to je komisiji. Če bi zakonodajalec imel namen z Zakonom o informacijskem pooblaščenca tudi nadzor nad ustavnostjo in zakonitostjo delovanja SOVE, kolikor gre za spoštovanje 38. člena ustave, poveriti informacijskemu pooblaščenca, potem bi moral biti takšen namen zakonodajalca jasno razviden, razvidne in opredeljene pa bi morale biti tudi specifičnosti tega nadzora, vključno z omejitvami tega nadzora, podobno kot je specifično opredeljen in tudi omejen nadzor parlamentarne komisije (Petrič v U-I-45/08-21).

zahteva po določenosti sicer ne pomeni hkrati tudi zahteve po izrecno določenem namenu obdelave osebnih podatkov.

¹⁷⁰ Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 95/46/ES z dne 24. oktobra 1995 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov (Uradni list št. 281 z dne 23. 11. 1995, str. 31-50).

Zakonodajalec očitno ni imel namena ali potrebe z Zakonom o informacijskem pooblaščenju uveljaviti tako imenovani deljeni sistem nadzora nad delovanjem SOVE. Nasprotno, iz povedanega je razvidno, da je zakonodajalec namerno želel ohraniti poseben sistem demokratičnega parlamentarnega nadzora nad obveščevalno službo, ki ga z vsemi zakonsko določenimi pooblastili pa tudi z omejitvami izvaja komisija, da bi zagotovil ravnovesje med učinkovitostjo nadzornih mehanizmov, nujno za varstvo človekovih pravic (vključno s pravico do varstva osebnih podatkov), in med potrebo po ohranitvi zaupnosti in maneverskega prostora, ki ga mora imeti obveščevalna služba na voljo za učinkovito delo. Dovolj jasno je razviden namen zakonodajalca, po katerem želi tudi po uveljavitvi Zakona o informacijskem pooblaščenju ohraniti poseben parlamentarni nadzor nad delovanjem obveščevalne službe. Zato zakonodajalec z Zakonom o informacijskem pooblaščenju očitno ni imel namena razveljaviti določb ZPNOVS o parlamentarnem nadzoru delovanja SOVE in jih tudi ni razveljavil. Glede na to zaključujemo, da je za nadzor nad varstvom in obdelavo osebnih podatkov v SOVI pristojna komisija na podlagi določb ZPNOVS in ne informacijski pooblaščenec na podlagi določb Zakona o informacijskem pooblaščenju (Petrič v U-I-45/08-21).

Informacijski pooblaščenec skladno z Zakonom o informacijskem pooblaščenju izvaja izjemno pomembno dejavnost nadzora varstva, obdelave, razpolaganja, uporabe ali izvora osebnih podatkov, in s tem pomembno prispeva k varstvu človekovih pravic, še posebej človekove pravice do zasebnosti. Zaradi specifičnosti obveščevalno-varnostnih služb in njihovega delovanja pa je iz njegove pristojnosti izvzet nadzor nad temi službami in s posebno ureditvijo (*lex specialis*) z ZPNOVS, dan v pristojnost parlamentarne komisije.

5.6 NOTRANJI NADZOR

Obveščevalno-varnostne službe so del spreminjajočega okolja in se soočajo z novimi oblikami ogrožanja nacionalne in nadnacionalne varnosti, kar je gotovo zelo nepredvidljiva in turbulentna situacija. V obveščevalnih službah zahteva to nove pristope k izvajanju dejavnosti, kar je treba vrednotiti predvsem v luči spoštovanja človekovih pravic in svoboščin.

Kot ugotavlja Žirovnik, obveščevalne in varnostne službe pri izvajanju svojih nalog zagotovo posegajo v človekove pravice in temeljne svoboščine, vprašanje pa je, ali jih kršijo. Ustava Republike Slovenije je pri opredeljevanju posameznih človekovih pravic in temeljnih svoboščin, pa tudi pri določanju njihovega varstva, jasna. Človekove pravice in temeljne svoboščine se lahko uresničujejo neposredno na podlagi ustave, njihovo omejevanje pa je možno skladno z ustavo, ko to določi zakon. Večja ko je možnost zlorabe moči, več nadzornih mehanizmov potrebujemo. Ravno zaradi tega v praksi obstajajo številne oblike nadzora nad obveščevalno-varnostnimi službami. Ta nadzor sega od internega nadzora, prek nadzora izvršilne oblasti in nadzora javnosti do parlamentarnega nadzora. Ob izvajanju tega nadzora neredko prihaja do zapletov, saj smo že omenili, da gre za zelo zaprte organizacije, tako da se pogosto pojavita potreba po

vpogledu v dejavnost, ki jo imajo nadzorniki, in potreba obveščevalno-varnostnih služb, da kar najbolj zaščitijo tajnost svojih operacij. To je večer konflikt, ki nikoli ne bo popolnoma odpravljen (Žirovnik, 2002, str. 81-98).

Pomemben element delovanja je tudi tajnost. Kar je tajno, ponavadi vzbuja občutke mistificiranosti, bojzani, da so ljudje nadzorovani, kakor tudi ne tako redko prepričanje javnosti, da se napake v takih organizacijah skrivajo pod oznako tajnosti in se zanje nikoli ali zelo redko izve.

Prav tako obveščevalno-varnostne službe niso imune pred kaznivimi dejanji. Lahko se pojavljajo kot kršenje človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ko gre za zlorabo pooblastil, lahko pa prihaja tudi do drugačnih oblik kaznivih dejanj, ki posledično lahko pomenijo tudi ogrožanje nacionalne varnosti.

Kot pravi Anžič (Anžič, 1996, str. 55), je nadzor lahko učinkovit samo takrat, ko lahko vpliva na ravnanje subjektov nadzora. Vsak nadzor ima tudi psihološke in sociološke funkcije, in sicer:

- nadzor daje ljudem povratne informacije o rezultatih njihovega dela;
- povratna informacija o delovnem procesu in odpravljanje napak so možni le, če je v vse operacije vgrajen tudi nadzor.

Rezultati nadzornega procesa imajo torej psihološke posledice na posameznika in tudi na delovne skupine, s tem pa tudi na učinkovitost celotne institucije. Nadzor sproža negativne učinke, če je izveden, da se ugotovijo le slabosti pri delu posameznika ali skupine. Enako pomemben je sociološki vidik nadzora, ki vzpostavlja in zagotavlja red, omogoča razvoj in utrditev avtoritete in omogoča doseganje postavljenih ciljev.

Nadzor prispeva k uspehu organizacije in potrjuje njeno legitimnost. Pozitivne ocene institucij, ki nadzirajo te službe, so vsekakor tudi dodatna vzpodbuda za zaposlene in primerna osnova za negovanje in nadaljnje razvijanje vrednote zakonitosti. Zavedati se je treba, da nezakonito delovanje obveščevalno-varnostnih služb, pa naj gre za zlorabo moči ali poseganje izven njihovih pristojnosti, pomeni začetek njihovega konca.

Ko govorimo o notranjem nadzoru v obveščevalno-varnostnih službah, se nam zastavlja vprašanje, zakaj poleg vseh obstoječih oblik nadzora potrebujemo še notranji nadzor? Kdo lahko nadzira samega sebe? Obstaja kar nekaj argumentov, zakaj je tak nadzor potreben.

Prvi argument je že omenjena narava obveščevalno-varnostne dejavnosti. Kdo bolje pozna filozofijo in tehnologijo njenega izvajanja kot osebe, ki so zaposlene v teh službah?

Drugi argument: Notranji nadzor dopolnjuje druge oblike nadzora nad obveščevalno-varnostnimi službami.

Tretji argument: Notranji nadzor prispeva k učinkovitem vodenju. Predstojniku obveščevalno-varnostne službe zagotavlja učinkovit nadzor nad skladnostjo dela z določili zakonov in drugih aktov. Prav tako mu zagotavlja popolno in sprotno obveščanje

o sumih kršitev zakonov ali drugih predpisov ali sumih drugih kršitev, ki bi lahko ogrozile dejavnost, ki jo služba opravlja.

Ponuja mu tudi možnost, da z usmerjanjem notranjega nadzora preverja tista področja, ki se mu zdijo kritična oziroma so se tam že pojavile težave. Predstojniku omogoča vpogled v poslovanje službe in na nek način potrjuje, da služba posluje skladno s predpisi.

Četrty argument: Ima preventiven učinek. Zavedanje zaposlenih, da je njihovo delo lahko vsak trenutek predmet notranjega nadzora, ima vsekakor preventivni učinek. S pogostostjo notranjih nadzorov se zmanjšuje število administrativnih napak pri dokumentiranju dejavnosti, kar je pri zakonsko dovoljenem poseganju v človekove pravice lahko zelo pomembno.

Uradne osebe obveščevalno-varnostnih služb imajo pooblastila, s katerimi lahko posegajo v človekove pravice, notranji nadzor pa omogoča, da ne gre za hermetično zaprte organe, kjer si pravila zgradijo in prilagajajo subjekti znotraj teh organov in katerih dejanja ter ukrepi bi bili nedostopni zunanjim subjektom v kakršnikoli obliki ter bi posledično lahko nastale nekakšne samosvoje avtokratične organizacije brez kakršnekoli kontrole.

Pri vzpostavljanju notranjega nadzora v obveščevalno-varnostni službi je treba upoštevati veljavno zakonodajo. Pri tem sta predstojniku v pomoč tudi poslanstvo in vizija službe, ki dajeta temeljne podlage, na katerih je mogoče izvesti ocenjevanje tveganj in nevarnosti ter ciljev, na katere je treba usmeriti notranji nadzor. Poleg določitve ciljev nadzora je treba najti tudi primerno organizacijsko in funkcionalno postavitev notranjega nadzora, to področje tudi normativno urediti ter najti primerne kadre.

Cilji notranjega nadzora so tisti ključni element, od katerega je odvisna učinkovitost notranjega nadzora v obveščevalno-varnostni službi. Določitev ciljev je sicer stvar konkretne službe, vendar bi lahko navedli nekaj osnovnih ciljev, ki so pomembni za notranji nadzor:

- zakonitost izvajanja nalog – iskanje odgovora, ali so vse naloge izvedene skladno z zakonskimi določbami; to je še posebej pomembno pri poseganju v človekove pravice;
- strokovnost izvajanja nalog – iskanje odgovora, ali se naloge izvajajo v okviru strokovnih norm, ki veljajo za to področje;
- obseg izvajanja nalog – iskanje odgovora na vprašanje, ali so naloge izvedene v potrebnem obsegu, ki izhaja iz cilja posamezne naloge;
- pravočasnost izvajanja nalog – iskanje odgovora na vprašanje, ali so naloge izvedene v takem roku, da so njihove ugotovitve še aktualne za njihove prejemnike.

Na tem mestu želimo nekoliko podrobneje določiti nekatere dejavnosti, ki so za obveščevalno-varnostno službo zelo pomembne, in ki vsekakor sodijo med cilje kakovostnega notranjega nadzora. Gre predvsem za najboljčutljivejša področja oziroma pooblastila, ki jih imajo obveščevalno-varnostne službe. V veliki meri so določena z zakoni, ki urejajo delovanje posameznih služb, nekaj pa je tudi takih, ki niso zadostno

opredeljena in zato pogosto prihaja do sumov, obtožb ali afer, povezanih z njihovo uporabo.

Na splošno, lahko opredelimo naslednje cilje, na katere mora biti usmerjen notranji nadzor:

- Način pridobivanja podatkov¹⁷¹ je gotovo področje, ki je zelo občutljivo predvsem zaradi zakonsko dovoljenega poseganja v temeljne človekove pravice in svoboščine. Kljub dejstvu, da je to področje reden cilj zunanjih nadzorov (parlamentarna komisija, sodišče), je treba z notranjim nadzorom zagotoviti stalno preverjanje, ali se dovoljeni posegi izvajajo na način, v obsegu in trajanju, kot določa akt, s katerim je način pridobivanja podatkov dovoljen.
- Drugo zelo pomembno področje, ki naj bi ga zajemal notranji nadzor, je poslovanje s posebnimi sredstvi. Ta sredstva so za delovanje obveščevalno-varnostnih služb izjemnega pomena, saj omogočajo izvajanje nekaterih najobčutljivejših akcij na način, ki zagotavlja maksimalno zaščito tajnosti tudi na področju uporabljenih finančnih sredstev. Hkrati je to področje, kjer so zlorabe možne, zato je toliko pomembnejše, da se z notranjim nadzorom redno preverja pravilnost poslovanja s posebnimi sredstvi. Ta nadzor je zelo pomemben ne glede na dejstvo, da gre za proračunska sredstva, ki so predmet tudi zunanjega nadzora.
- Tretje zelo pomembno področje je uporaba specialne operativne tehnike in prostorov. Del uporabe teh sredstev je sicer vezan na izvajanje posebnih oblik pridobivanja podatkov (tehnika, namenjena za tajno sledenje, oprema, namenjena nadzoru komunikacij ...), del pa ni opredeljen v zakonskih in podzakonskih aktih (uporaba t. i. konspirativk ...). Prav ta neurejenost omogoča različne špekulacije in ocene, kdaj gre za upravičeno in kdaj za neupravičeno rabo, kar je nenazadnje v preteklosti že sprožalo posamezne težave. Umestitev tega področja med cilje notranjega nadzora je vsekakor element, ki lahko pripomore k zmanjšanju tveganja neupravičene rabe teh specifičnih prostorov.

V praksi obveščevalno-varnostnih služb najdemo zelo različne pristope k vzpostavljanju notranjega nadzora. V nekaterih sistemih so notranji nadzorniki (po nazivu je to lahko generalni inšpektor, notranji kontrolor, ali kot v SOVA – generalni obveščevalni nadzornik), za svoje delo odgovorni predstojniku službe in mu tudi poročajo, v nekaterih sistemih pa so vezani na drug državni organ (vlado, ministrstvo, parlament), ki mu prav tako poročajo o svojih ugotovitvah. Lahko se vprašamo, ali gre v takem primeru še za notranji nadzor, ali je to že nekaj drugega?

Organizacijska oblika notranjega nadzora je seveda odvisna tudi od velikosti obveščevalno-varnostne službe, pri čemer se srečamo z dilemo, ali potrebujemo službo notranjega nadzora ali bi zadostoval posameznik?

¹⁷¹ Te posebne oblike pridobivanja podatkov so za SOVO opredeljene v 5. poglavju ZSOVA, Ur. List RS, št. 81/2006.

Izkušnje pri vzpostavljanju notranjega nadzora v obveščevalno-varnostnih službah nakazujejo dejstva, ki bi jih bilo treba upoštevati, in sicer:

- nadzor bi morala izvajati samostojna enota ali posameznik, katerega izključna naloga je nadzor; če bi imel notranji nadzornik poleg nadzora še druge funkcije znotraj delovnih procesov, se bi slej ko prej zgodilo, da bi nadziral svoje delo, kar pa ne bi bilo primerno, in tudi pravega učinka ne bi bilo;
- delovno mesto nadzornika naj bo sistemizirano izven organizacijskih enot; tako ne bo podrejen nižjim nivojem menedžmenta, kar bi sicer lahko povzročalo pritiske in vmešavanje v njegovo delo;
- za svoje delo je odgovoren predstojniku službe; od njega dobiva naloge in usmeritve, njemu tudi poroča.

Naloge notranjega nadzornika morajo biti skladne z zakoni ter normativno urejene tako, da ni nobenega dvoma o tem, kdo jih izvaja, kaj nadzira in s kakšnimi pooblastili in pristojnostmi opravlja svoje delo.

Uveljavljena je praksa, da se to področje običajno uredi z internim predpisom¹⁷², ki ga na osnovi zakonov in podzakonskih aktov izda predstojnik. Celota vseh teh aktov tvori pravno podlago za izvajanje notranjega nadzora.

Z internim aktom se določijo tudi njihove oblike. V večjem delu so te oblike lahko identične oblikam, ki jih uporabljajo razne druge inšpekcijske in podobne službe, včasih pa jih je treba razširiti še z nekaterimi oblikami, kar je nujno zaradi same narave obveščevalno-varnostne dejavnosti.

Za izvajanje notranjega nadzora v obveščevalno-varnostni službi bi bile primerne naslednje oblike:

- redni notranji nadzori – z letnim ali drugim terminskim načrtom določeni nadzori;
- izredni notranji nadzori – s posebnim aktom predstojnika odrejeni nadzori, ko je treba preveriti stanje določenega področja kar pa ni bilo načrtovano z načrtom nadzorov;
- ponovni notranji nadzori – nadzori, ki se izvajajo po izteku roka za odpravo pomanjkljivosti, ugotovljenih z rednim ali izrednim nadzorom;
- notranja preiskava – oblika notranjega nadzora, ki zaradi kompleksnosti konkretnega primera zahteva vključitev strokovnjakov za posamezna področja v ekipo, ki izvaja notranji nadzor;
- ugotavljanje utemeljenosti pritožb – ta oblika nadzora omogoča predstojniku, da ko dobi pritožbo zoper delovanje službe, predhodno preveri, ali je utemeljena in šele nato naroči pristojni službi pripravo odgovora.

¹⁷² Interni akt o notranjem nadzoru, bi moral vsebovati vsaj: splošne določbe, oblike notranjih strokovnih nadzorov, področja notranjega strokovnega nadzora, pooblastila za nadzornike, dolžnosti nadzornikov, dokumentiranje in hramba dokumentov.

Zagotovitev ustreznega kadra je sicer stvar predstojnika in kadrovske politike, ki jo vodi v službi, vendar bi bilo pri iskanju kadrovske rešitve za notranjega nadzornika poleg splošnih pogojev treba upoštevati še nekaj drugih dejavnikov, in sicer:

- ta oseba mora imeti ustrezne izkušnje na obveščevalno-varnostnem področju; do podrobnosti mora poznati delovanje obveščevalno-varnostne službe, saj bo le tako lahko učinkovito izvajala notranji nadzor ter skrbela tudi za to, da nadzor ne bo kakorkoli ogrožal izvajanja konkretnih nalog;
- v organizaciji je ta oseba prepoznana kot oseba z visokimi moralnimi in etičnimi kriteriji;
- ima razvite kompetence, potrebne za izvajanje nalog notranjega nadzora; to pomeni, da je pri postavljanju kompetenc za posamezna delovna mesta treba zelo natančno definirati tudi potrebne kompetence za nadzornika ter izbrati osebo, ki te kompetence ima.

Za izvajanje notranjega nadzora je predvsem pomembnih nekaj naslednjih dejavnikov: temeljna načela nadzora, možne oblike notranjega nadzora, proces notranjega nadzora in pooblastila in dolžnosti nadzornikov.

Tako kot pri vsaki dejavnosti je treba tudi pri notranjem nadzoru uveljaviti načela, po katerih se ravnaajo njegovi izvajalci. Za notranji nadzor v obveščevalno-varnostnih službah so pomembna predvsem naslednja načela:

- neodvisnost; notranji nadzornik se mora upreti kakršnim koli pritiskom, s katerimi bi kdo želel vplivati na načine ali rezultate izvajanja nadzora;
- načrtovanje; notranji nadzor mora biti načrtovan in voden z najvišjega nivoja službe, nikakor ne sme biti stvar proste presoje nadzornika;
- poročanje; notranji nadzornik o svojem delu redno poroča pristojni osebi;
- zaupnost; notranji nadzornik zagotavlja, da bodo vse informacije, ki so pridobljene z nadzorom, imele enako zaščito, kot jo imajo v procesu izvajanja obveščevalne dejavnosti;
- objektivnost; vse konkretne ugotovitve nadzora morajo temeljiti na dovolj ustreznih dokazih ter kakovostnih kazalnikov;
- verodostojnost; ugotovitve morajo temeljiti na predstavitvi konkretnega dejanskega stanja;
- celovitost; nadzor je treba opraviti skrbno, ugotovitve morajo zajemati vsa področja, določena s konkretnim nadzorom;
- pravočasnost; notranji nadzor je treba opraviti pravočasno in pri tem upoštevati kompleksnost posameznih nadzorov;
- primerljivost; pri izvajanju nadzora se upoštevajo merila in standardi, ki omogočajo časovno in medsebojno primerjavo ugotovitev nadzorov.

Proces notranjega nadzora v obveščevalno-varnostni službi naj bi potekal v naslednjih fazah:

- načrtovanje; usklajevanje potreb po nadzorih in oblikovanje načrta nadzorov, ki ga potrdi predstojnik;
- nadzor s preverjanjem dejanskega stanja;
- analiziranje pridobljenih podatkov in njihovo dokumentiranje;
- izdelava predhodnega poročila, s katerim se nadzorovani subjekt seznanijo z ugotovitvami nadzora in dobi možnost, da glede ugotovitev poda svoje mnenje in pripombe;
- izdelava končnega poročila, ki poleg ugotovitev predhodnega poročila vsebuje tudi pripombe in predloge nadzorovanega subjekta ter končno oceno stanja;
- poročanje predstojniku, ki vsebuje tudi predlog za morebitne korektivne ukrepe.

Pri določanju pooblastil, ki jih imajo notranji nadzorniki pri izvajanju notranjega nadzora v obveščevalno-varnostnih službah, je treba previdno presoditi, katera pooblastila so lahko generalna¹⁷³, in se določijo z internim aktom, katera pa je smiselno dovoliti s posebnim aktom predstojnika, za vsak primer posebej.

Seveda gre v zadnjem primeru za pooblastila, ki se uporabljajo zelo redko, so pa tako občutljiva, da bi njihova umestitev med generalna pooblastila lahko izzvala nelagodje ali dvome med zaposlenimi. Tudi s stališča nadzornika je bolje, da takih pooblastil nima, mora pa imeti možnost, da zanje z ustrežno utemeljitvijo zaprosi.

¹⁷³ Med generalna pooblastila lahko sodijo: dostop do vseh prostorov, v katerih se izvaja nadzor, dostop do podatkov in dokumentov, ki se nanašajo na predmet nadzora in dostop do vseh uslužbencev, od katerih lahko nadzornik zahteva tudi strokovno pomoč.

6 ETIKA V NADZORSTVENI DEJAVNOSTI

Vsak dan moramo sprejeti celo vrsto odločitev. Navadno se tega sploh ne zavedamo, če pa se, se nam zdi to samoumevno. Seveda to ni nič nenavadnega, kadar gre za najpreprostejše, vsakodnevne izbire. Prav tako osebnih dilem ne doživljamo, kadar pri odločanju izberemo alternativo, ki smo ji močno naklonjeni in se nam zdi edina pravilna. Vse to pa se hitro spremeni, kadar se znajdemo v situaciji, ko smo prisiljeni sprejeti odločitev, ki ni naša prva izbira in ji nismo naklonjeni, poleg tega pa moramo to odločitev argumentirati ter z njo uskladiti tudi svoje vedenje.

Ko pa se v omenjeni situaciji znajde nekdo, katerega položaj odraža odgovornost in moč nad položajem drugih, odločitve ne bodo prizadele samo njega, temveč tudi številne druge udeležence; tedaj je prava odločitev še toliko bolj potrebna. Smernice in posredno rešitev te dileme nam ravno v ta namen ponuja ena izmed najpomembnejših in univerzalnih disciplin, ki je prepletena skozi celotno družbeno dogajanje, to je etika.

Z etičnimi dilemami se srečujemo prav povsod, saj so že skoraj stalna sestavina medsebojnih interakcij, v katerih niti dva posameznika nimata enakih vedenjskih in osebnostnih značilnosti, kar vodi do nasprotovanja stališč, interesov, potreb in nenazadnje tudi do vrednot in moralnih načel. Se pa etična vprašanja razlikujejo glede na vrsto dejavnosti, s katero se ukvarjamo. Vsekakor pa so dileme, povezane z opravljanjem nadzorstvenih, javnih, v človekove pravice posegajočih aktivnosti, specifične narave, za posameznika, ki se z njimi srečuje, pa toliko pomembnejše in osebne.

Zaščitni znak pravih strokovnjakov je njihova pripravljenost sprejeti etična načela in jih upoštevati pri vsakdanjem delu. Sprejetje teh etičnih načel zahteva, da strokovnjaki vzdržujejo celo višji standard vedenja, kot pa ga zahteva pravo. Strokovnjaki morajo pozorno upoštevati posledice različic delovanja in se vesti ne le zakonito, ampak tudi neoporečno.

Filozofi se že od pradavnine ukvarjajo z vprašanjem, kaj je etika, kaj je etično in kaj ni. Že pojem etika je težko opredeliti. Nekaj označiti za etično ali ne, pa je, odvisno od zornega kota, iz katerega gledamo na situacijo, še težje.

Etika kot filozofska disciplina obravnava merila človeškega hotenja in ravnanja z vidika dobrega in zlega, moralnega in nemoralnega (SSKJ, 1994: str. 207). Je sestavina kulture okolja – vrednot, vzorov, običajev in razmerij med ljudmi. V povezavi z etiko, ki predstavlja raven teorije, govorimo tudi o morali, saj obsega nabor pravil, ki narekujejo, kaj naj človek stori, kadar gre za koristi, pravice in dolžnosti do samega sebe, do drugih in do organizacij (Možina, 1994, str. 136).

Etika je filozofski nauk o naravnosti, o dobrem in zlu. Razumemo jo lahko kot filozofsko disciplino, ki raziskuje temeljne kriterije moralnega vrednotenja, pa tudi splošno utemeljitev in izvor morale, je skupina moralnih principov. Nekateri filozofi trdijo, da je etika filozofska disciplina, ki se ukvarja s tematiko človeškega hotenja in ravnanja z vidika dobrega in zlega, moralnega in nemoralnega.

Etika govori o tem, kako naj ljudje ravnajo, kadar se znajdejo na razpotju med različnimi vrednotami. V družbi je nujna in koristna, saj razvija ravnanja, ki vodijo h kar največjim koristim za ljudi v družbenem sistemu, vendar le, če večina ravna v skladu z njimi. Te koristi omogočajo ljudem in organizacijam, da preživijo in se razvijajo fizično, psihično, družbeno, gospodarsko, politično, moralno (Tavčar, 2000, str.173).

Ime etika izhaja iz grške besede *ēthos*, ki pomeni nrav, značaj, način življenja. Aristotel pa v II. knjigi Nikomahove etike (Aristotel, 1994, str. 75) pravi, da etične vrline izvirajo iz *éthosa* – ta zelo podobna beseda pomeni navada, šega, običaj¹⁷⁴ – ter da lahko njihovo ime izvajamo tudi iz te besede.

Etika je filozofska panoga, ki skrbi za dobro človeka, za njegove vrednote, določa človekovo držo oziroma mu narekuje, kako naj dela, da bo življenje posameznika in skupnosti potekalo urejeno. Cilj etike je omogočiti človeku tako delovanje, da bo dosegel osebno izpolnitev, srečo, zadovoljstvo ter razvijal svoje človeško dostojanstvo (Juhant, 2003, str. 6).

Etika v najširšem smislu je filozofska disciplina, ki raziskuje zasnove in izvir morale, temeljna sodila za vrednotenje ter tudi cilje in smisle moralnih hotenj in delovanja. Središčna vprašanja etike so: kaj je dobro, kaj moram narediti, kakšen človek naj bom in kakšen ne smem biti? Temeljno etično vprašanje je, kaj je prav in kaj ni, kaj je dobro in kaj ni. To vprašanje predpostavlja temeljno etično načelo, ki pravi, dobro je treba storiti in se zlega, slabega izogibati (Stres, 2000, str. 168).

Kadar posameznik svoje vedenje usklajuje z omenjenimi smernicami, lahko govorimo o etičnem ravnanju. Lahko bi rekli, da je etično vedenje skladno z moralnimi načeli, medtem ko je neetično ravnanje s takšnimi načeli v nasprotju.

Toda bolj kakor razlike v tem, kaj je prav in kaj ni, je zelo pomembno, da se zavedamo, da ni vse enako prav in tu je izvir moralnosti, to je bistvo človekove moralne zavesti ali vesti (Stres, 2000, str. 168).

Izraza etika in morala imata po svojem izvoru enak pomen. Izraz etika ima grški izvir, morala pa latinskega, pomenita pa vsak v svojem jeziku popolnoma isto. *Ethos* po grško pomeni navadno ali stalno bivališče, deželo, navado, šega, značaj in običaj. Podoben pomen ima tudi latinska beseda *mos* ali v množinski obliki *mores*, ki pomeni značaj, ravnanje, življenje in nravi. V slovenščini se temu pomenu najbolj približa izraz nrvnost, ki prihaja od besede nrv in nravi in pomeni človekov značaj, ki usmerja njegovo delo (Stres, 1999, str. 10-11).

¹⁷⁴ Glej prevajalsko opombo K. Gantarja na str. 339 iste knjige.

Juhant pravi, da etika označuje širše področje etičnega, ki obsega ves teoretični in praktični okvir, ki omogoča razumevanje in izvajanje etičnega, moralno pa se nanaša predvsem na človekovo etično držo, na njegovo osebno moralnost (Juhant, 2009, str. 19).

Pojem etike je torej nerazločen in ga je zato težko opredeliti. Etika lahko pomeni sistem vrednot in običajev v življenju posameznih skupin ljudi. Etika se nanaša tudi na moralo¹⁷⁵, ki vključuje pojme, kot so dobro in slabo, kaznivo ali sramotno. Lahko se nanaša tudi na dejanska moralna načela, na primer obveze, da se ne sme krasti, lagati ali goljufati. Spoštovanje etičnih norm pomeni spoštovanje človeka in oblikovanje njegove dobrobiti. Etika oziroma morala predstavljata vrednote in nedotakljivost (integriteto) človeka kot posameznika družbe glede do samega sebe, soljudi in družbenega okolja (Juhant, 2009, str. 19).

Vrednote (poštenje, stanovitnost, materialna in duhovna karitativnost, enakopravnost in odličnost) so v modernem globaliziranem svetu aktualne bolj kot kdaj koli prej. Etične vrednote veljajo za vsa področja našega delovanja in jih ne moremo izolirano uporabljati samo ali v poslu ali v družini ali v družbenem okolju. Če želimo biti etični, potem veljajo etične vrednote in merila vedno in povsod.

Iz tega sledi, da etika kot disciplina ponuja le smernice oziroma vodila posamezniku pri sprejemanju odločitev, samo ravnanje in stopnja etičnosti tega ravnanja pa sta odvisna zgolj in izključno od posameznika in njegovega razumevanja etike. Ker pa so odločitve, ki jih vsak dan sprejemamo, različne vsebine in pomena ter potegnejo za sabo različne posledice, se iz etike kot univerzalne discipline izoblikujejo smernice, ki se nanašajo na točno določeno področje. Posebne etike torej prenašajo splošno etiko na posebna področja, kamor uvrščamo tudi poklicno etiko.

Pravno podlago za etično upravno delo javnih uslužbencev z načeli in standardi javne etike pri nas vsebujejo: Ustava RS, Zakon o splošnem upravnem postopku, Zakon o javnih uslužbencih, Zakon o preprečevanju korupcije, Uredba o upravnem poslovanju, Uredba o ukrepih za varovanje dostojanstva zaposlenih v organih državne uprave, Kodeks ravnanja javnih uslužbencev ter Politika kakovosti slovenske javne uprave. Kodeks ravnanja javnih uslužbencev velja za zaposlene v državnih organih, upravah samoupravnih lokalnih skupnosti, javnih skladih, javnih agencijah in drugih osebah javnega prava, ki pretežno izvajajo upravne naloge, smiselno pa se uporablja tudi za ministre in druge funkcionarje.

¹⁷⁵ Stres moralo opredeljuje kot določeno ali konkretno vsoto pravil in norm človekovega ravnanja. Ta pravila so brezpogojno obvezna in obče veljavna. V resnici pa obča veljavnost moralnih pravil ni tako nesporna. Pri različnih družbenih skupinah in v različnih zgodovinskih trenutkih srečujemo različna moralna navodila, vsaka od teh skupin pa navadno meni, da so njena moralna pravila obče veljavna in brezpogojna. Etika ali filozofija morale, Družina, Ljubljana, 1999, str. 10.

Vlada RS in nekateri organi državne uprave so lastna načela in standarde formalizirali v obliki kodeksov, na primer: Kodeks ravnanj javnih uslužbencev, Etični kodeks Vlade RS, Kodeks policijske etike, Kodeks vojaške etike Slovenske vojske.

Etično vedenje predstavnikov različnih poklicev je v naši družbi zelo cenjeno. Kodeksi vedenja, etični kodeksi in pravni predpisi so bogat dokaz teh vrednot. Celó brez teh kodeksov in predpisov bi bili strokovnjaki dolžni delovati etično, ker je to v njihovem in družbenem interesu.

Te opredelitve so izhodišče za raziskovanje na področju etike v obveščevalni dejavnosti in jih je treba dodatno proučiti skladno z razmerjem med etiko in pravom, med odnosom obveščevalnih strokovnjakov do etike na institucionalni in individualni ravni ter etične odgovornosti in etičnih pristopov na področju obveščevalne dejavnosti.¹⁷⁶

Obveščevalna dejavnost, ki od zaposlenih zahteva tajnost, prikritost, odgovornost in velikokrat tudi samostojnost, se od drugih državnih organov razlikuje po svojem prikritem delovanju, da se zagotavljajo nacionalni (varnostni) interesi. Samostojnost in prikritost opravljanja poklica, s katerim lahko posega tudi v človekove pravice in temeljne svoboščine, je od posameznika še toliko bolj zahtevana etična odločitev.

Kakovost življenja je povezana s stopnjo etičnosti v družbi, ta pa s stopnjo uresničevanja človekovih pravic in odgovornosti. Vgrajevanje etičnih sestavin v pravni red ščiti državljane pred neetičnim obnašanjem javnih uslužbencev in varuje uslužbenca pred neupravičenimi zahtevami državljanov ter širšega delovnega okolja.

Večja aktivnost obveščevalne dejavnosti je nujna zaradi razširjenega delovanja obveščevalnih služb v boju proti globalnemu terorizmu. To dogajanje je sprožilo dodatno zanimanje za etična vprašanja, ki se postavljajo pri obveščevalni dejavnosti. Nekoč se je na etiko v obveščevalno-varnostni dejavnosti gledalo kot na nesmisel, danes pa je pomemben element pri zagotavljanju profesionalnega dela in nadzora nad obveščevalno-varnostnimi službami.

Tako je bilo treba iz različnih zornih kotov oceniti veliko etičnih vprašanj. Prišlo je do obširne analize teh etičnih vprašanj. Svet Evrope in Evropski parlament sta pozvala, da se sprejmejo etične regulative. Leta 2007 je bilo sprejeto priporočilo za sprejem evropskega kodeksa za obveščevalno dejavnost, ki naj bi veljal za vse članice Evropske unije.

Implementiranje etičnega vedenja, standardov in zahtev v tovrsten poklic pa je še posebej pomembno zato, ker so obveščevalne službe oblikovane tako, da delujejo brez večine kulturnih, etičnih, verskih ali ideoloških omejitev, ki omejujejo druge vladne institucije

¹⁷⁶ Born, H., Wills, A. (2007). Intelligence ethics: A complete cycle? ECPR Conference, Pisa, 6.– 8. september, dobljeno 3. 12. 2010 na <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/generalconference/pisa/papers/PP1737.pdf>.

in osebe v mednarodnih odnosih. Ker je narava dela obveščevalno-varnostnih služb usmerjena v poseganje integritete subjektov in objektov, da bi se zagotovili nacionalni interesi, se te aktivnosti opravljajo na tajen način s čim manj nadzorstva in drugimi omejitvami, kolikor dovoljuje obstoječa zakonodaja.

Etika obveščevalnih delavcev je torej tista temeljna komponenta, na katero se lahko zanašamo, da bo prevladala v kočljivih in spornih situacijah, ki jih zakoni in drugi predpisi ne predvidevajo oziroma prepovedujejo. Ponotranjena etična merila so vsekakor odvisna od osebne etike posameznika, v veliki meri pa tudi od etičnega ravnanja in vedenja, ki ga zagovarja organizacija, v kateri je posameznik zaposlen.

Obvezne in splošno veljavne norme, na osnovi katerih razsojamo, kaj je prav in kaj ne, so zapisane v predpisih in drugih dokumentih. Pomenijo prvo vodilo za etične vidike odločanja, vendar ne zadoščajo, saj ne morejo predpisati vsega, kar je oziroma ni dovoljeno. Med tistim, kar predpisi izrecno prepovedujejo, in tistim, kar izrecno dovoljujejo, je obširno sivo področje, kjer se lahko dogaja, kar sicer ni prepovedano, vendar tudi ni moralno. Etika je dopolnilo pravnega sistema in opora zanj, kajti brez njiju ostaja pravni sistem neučinkovit. Etičnega presojanja in moralnega delovanja ne morejo vsiliti zakoni, zato je učinkovito le etično ravnanje večine vpletenih (Možina, 1994: str. 134-135).

Seveda je narava obveščevalno-varnostnih služb takšna, da vedno ne izpolnjuje vseh zahtev pozitivne etike, saj pridobivanje informacij velikokrat poteka v škodo drugih posameznikov, organizacij in/ali držav, zato so odstopanja normalna, bila pa naj bi čim manjša. Pozitivna etika naj bo temeljna smernica pri zagotavljanju uspešnosti delovanja obveščevalno-varnostnih služb. Pri tem je treba poudariti, da je etičnost potreben, ne pa tudi zadosten pogoj za uspeh neke organizacije.

Z drugimi besedami, kot navajata Pagon in Lobnikar (1995), vsa podjetja, ki ravnavo etično, ne bodo nujno uspešna, vendar pa podjetja, ki so uspešna, praviloma tudi ravnavo etično. Na stopnji načrtovanja ima največjo etično odgovornost vlada oziroma obveščevalna služba, saj ti dve instituciji skupaj določata politiko delovanja obveščevalne službe. Od njiju je odvisno, ali bodo cilji in postopki za njihovo doseganje skladni z etičnimi načeli.

Enako meni tudi Podbregar (Podbregar, 2008, str. 2-4), ki trdi, da obveščevalne aktivnosti še vedno predstavljajo določen misterij, s katerim je povezana tudi etika, zlasti vprašanje o etičnosti ljudi, ki delujejo za potrebe in interese obveščevalnih in varnostnih služb.

Prav gotovo se z etično dilemo srečuje vsak posameznik, na katerega se obrača obveščevalna služba, kajti v javnosti še vedno prevladuje mnenje, da je sodelovanje z obveščevalno-varnostnimi službami neetično. Širši javnosti je namreč znanih veliko primerov, ki so povezani zlasti z bližnjo preteklostjo in delovanjem vzhodnih obveščevalnih služb, ljudje pa se le stežka otresejo ukoreninjenih predsodkov, pridih neetičnosti oziroma etičnosti pa dodajajo še mediji, politiki in politika.

Etične dileme, ki se pojavljajo pri zaposlenih in tudi zunanjih opazovalcih obveščevalno-varnostnih služb, kažejo na to, da je etika še kako pomembna sestavina pri opravljanju nalog in dolžnosti zaposlenih v teh organizacijah. Z etičnimi vprašanji se srečuje pravzaprav vsak, ki je nosilec odgovornosti in hkrati tudi moči. Od vsake organizacije in njenih zaposlenih pa je odvisno, v kolikšni meri posveča pozornost etičnemu ravnanju.

Etična merila in zahteve organizacij (s kodeksi in drugimi notranjimi pravili) zaposlenega posameznika vsekakor lahko usmerjajo pri njegovem opravljanju poklica, vendar pa položaj, v katerem se znajde zaposleni, ni vedno tako jasen. Zaposleni v obveščevalno-varnostnih službah bi se lahko znašli tudi v situacijah, kjer je odločitev na nek način etično sporna.

Situacije se odvijajo tako hitro, da je vmes težko premisliti, kaj je prav in kaj ne, zato jih pogosto lahko vodi le občutek. In verjetno se zgodi, da je etična odločitev sicer skladna s kodeksom, za posameznika pa je lahko etično sporna, saj na posameznikova prepričanja, kaj je prav in kaj ni v največji meri vpliva tudi njegova osebna etika. Ob tem pa je potrebno, ne glede na okoliščine, ki so lahko tudi nemoralne, sporne in dvoumne, ohraniti strokovnost, moralnost in profesionalnost. Pri tem jim noben etični kodeks ne da navodil, kako to storiti, zato njihov položaj nikakor ni lahek.

Vsekakor je s stališča zahtevnosti nalog obveščevalno-varnostnih služb in potreb po spoštovanju človekovih pravic etika nujna in koristna, zaradi ciljev in metod, ki se pri tej dejavnosti uporabljajo, pa je etično delovanje velikokrat verjetno zgolj možno.

V obveščevalno-varnostnih službah se ne srečujejo zgolj s kompleksno sestavo organizacije in njenih zaposlenih, temveč tudi s predpostavko o zelo pomembni naravi njihovega dela. Tajnost delovanja, samostojnost, poseganje v človekove pravice in temeljne svoboščine, lahko tudi velika stopnja moči in odgovornosti so lastnosti, ki odlikujejo delo zaposlenega v teh službah. Potreba po etičnem in zakonitem ravnanju je ravno zaradi tega še toliko večja. Vendar pa se o etiki v obveščevalno-varnostnih vrstah še ni doreklo vsega.

Kljub naravi dela v obveščevalno-varnostnih službah se v strokovnih krogih še vedno postavlja vprašanje, ali je etika pri tem delu sploh potrebna. Takšno razmišljanje temelji na prepričanju, da je delovanje teh subjektov jasno zakonsko opredeljeno in da se morajo v teh organizacijah za uspešnost držati zgolj predpisov.

Nekateri menijo, da je potreba po etičnem ravnanju zgolj še ena vrsta nadzora zaposlenih, ki znižuje njihovo stopnjo učinkovitosti. Velika večina pa se strinja, da je etika nujen element pri sprejemanju odločitev v vsaki tovrstni službi.

Odgovorno vladanje je pomembna vrednota demokratičnega nadzora nad obveščevalno-varnostnim sektorjem. Odgovorno vladanje označuje predvidljivo, odprto in prosvetljeno oblikovanje politike in birokracijo, prežeto s poklicnim etosom, ki deluje v javno dobro, nadalje vladavino prava, transparentnost procesov in vključenost civilne družbe v javne zadeve.

Za neodgovorno vladanje pa so na drugi strani značilni samovoljno oblikovanje politike, neodgovorna birokracija, neuveljavljeni ali nepravilni pravni sistemi, zloraba izvršilne oblasti, civilna družba, ki aktivno ne sodeluje v javnem življenju, in močno razširjena korupcija.¹⁷⁷

Nadzor je v prvi vrsti namenjen, da poskrbi, da večje pristojnosti obveščevalnih služb niso v nasprotju z načeli človekovih pravic in načeli mednarodnega humanitarnega prava. Posegi v človekove pravice so omejeni s kriteriji nujnosti, legalnosti in legitimnosti. Tudi obveščevalne službe same si morajo prizadevati za profesionalno etično ravnanje (Fluri in Johnsson, 2006).

V ustavi so opredeljene človekove pravice, ki so v sklopu ustavnega varstva zasebnosti. Te pravice¹⁷⁸ so pravica do varstva osebnih podatkov, pravica do nedotakljivosti stanovanja ter pravica do varstva tajnosti pisem in drugih občil. Tudi Evropska

¹⁷⁷ Vir: Svetovna banka, 1994, *Governance: The World Bank's Experience*, Washington.

¹⁷⁸ Te pravice opredeljuje Ustava Republike Slovenije v 36., 37. in 38. členu.

konvencija¹⁷⁹ o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin¹⁸⁰ v 8. členu¹⁸¹ določa, da ima vsakdo pravico do spoštovanja svojega zasebnega in družinskega življenja, svojega doma in dopisovanja. Javna oblast se ne sme vmešavati v izvrševanje te pravice, razen če je to določeno z zakonom in nujno v demokratični družbi zaradi državne varnosti, javne varnosti ali ekonomske blaginje države, da se prepreči nered ali zločin, da se zavaruje zdravje ali morala ali da se zavarujejo pravice in svoboščine drugih ljudi.

Mednarodno pravno varstvo človekovih pravic zagotavlja več dokumentov. To so Ustanovna listina Združenih narodov (sprejeta leta 1945), Splošna deklaracija o človekovih pravicah (leto 1948), Listina Evropske unije o temeljnih pravicah¹⁸² ter

¹⁷⁹ Slovenija je podpisala Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin 14/5-1993 in jo ratificirala 8/6-1994 (Uradni list RS, št. 33/94, MP). Ob ratifikaciji konvencije Slovenija ni izrazila nobenega pridržka, kajti tedanja nova zakonodaja je bila sprejeta, upoštevajoč mednarodne standarde in določbe konvencije. Zanimivo je, da je Slovenija kot prva članica Sveta Evrope ratificirala Protokol 11 h Konvenciji. Slovenija je tudi priznala jurisdikcijo Evropskega sodišča za človekove pravice uno actu za nedoločen čas. Razen tega slovenski pristop zajema omejitev *ratione temporis*, kar pomeni, da se priznava jurisdikcija Evropskega sodišča le za kršitev pravic, ki temeljijo na dejstvih, nastalih po uveljavitvi konvencije in njenih protokolov. ¹⁷⁹ Ustavno sodišče Republike Slovenije se je v svojih odločitvah sklicevalo na konvencijo oziroma na prakso Evropskega sodišča za človekove pravice celo pred formalnim pristopom Slovenije h konvenciji. ¹⁷⁹ Odločbe Evropskega sodišča za človekove pravice neposredno izvrši pristojno sodišče v Republiki Sloveniji samo v primerih, ki jih ureja ratificirana mednarodna pogodba (113. člen Zakona o sodiščih).

¹⁸⁰ Povzeto po UP-412/03-21, z dne 8.12. 2005; Pravico do zasebnosti zagotavlja tudi 8. člen Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – v nadaljevanju EKČP), ki se skladno z 8. členom ustave uporablja neposredno. Na podlagi omenjene konvencijske določbe je Evropsko sodišče za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP) izdalo več sodb, ki so pomembne z vidika dopustnosti posega v pravico do zasebnosti s prisluškovanjem. Te sodbe so predvsem sodbe v zadevah *Klass* in drugi proti Nemčiji, *Malone* proti Združenemu kraljestvu, *Kruslin* proti Franciji in *Huvig* proti Franciji ter *Valenzuela Contreras* proti Španiji. Iz navedene sodne prakse ESČP med drugim izhajajo naslednji standardi:

- uporaba prisluškovanja je dopustna, če je ukrep uporabljen skladno z zakonom, če sledi kateremu izmed legitimnih ciljev iz drugega odstavka 8. člena EKČP in je hkrati nujen v demokratični družbi (npr. kot sredstvo za obrambo demokratične države pred delinkvenco);
- ob uporabi prisluškovanja je treba zagotoviti, da se ta pristojnost države ne izrodi v sredstvo za slabitev in uničevanje demokratičnih ustanov;
- v okviru teh jamstev morajo biti določbe zakona, ki ureja prisluškovanje, dovolj določne glede obsega pristojnosti pooblaščenih državnih organov in glede izvajanja samega ukrepa, tako da državljani lahko vedo, pod katerimi pogoji in v kakšnih okoliščinah se tak ukrep lahko izvršuje;
- izvrševanje ukrepa in uporabo z ukrepom zbranih informacij mora objektivno nadzirati neodvisen državni organ.

¹⁸¹ Konvencija se uporablja neposredno (8. člen ustave) in vsi slovenski zakoni in drugi predpisi morajo biti skladni z njo (2. odstavek 153. člena ustave). Ustavno sodišče je pristojno sankcionirati vsakršno neskladje zakonov in drugih predpisov s konvencijo (160. člen ustave; 2. alineja 1. odstavka 21. člena in 43. člen Zakona o ustavnem sodišču). To pomeni, da Slovenija spada med države, kjer ima Konvencija višji položaj od navadnega zakona in nižji položaj od Ustave.

¹⁸² Predsedniki treh institucij Evropske unije, predsedujoči Sveta EU Jose Socrates, predsednik Evropske komisije Jose Manuel Barroso in predsednik Evropskega parlamenta Hans-Gert Pöttering so 12. decembra 2007 v Strasbourgu med plenarnim zasedanjem Evropskega parlamenta slovesno podpisali Listino

Evropska konvencija o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah¹⁸³, ki je bila temelj za ustanovitev Evropskega sodišča za človekove pravice¹⁸⁴.

Pravico do zasebnosti¹⁸⁵ zagotavlja tudi 8. člen Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin¹⁸⁶, ki se skladno z 8. členom ustave uporablja

Evropske unije o temeljnih pravicah. Listina Evropske unije o temeljnih pravicah enotno ureja vse na ravni Unije veljavne temeljne pravice: politične, državljanske, gospodarske, socialne in kulturne pravice. Nanaša se na vsa področja življenja. Listina EU o temeljnih pravicah velja za pravne akte in zakonodajo Evropske unije, ne glede na to, ali jih neposredno izvaja evropska institucija ali pa posredno države članice, regije ali lokalne oblasti, ne velja pa za dejavnosti, ki so v izključni pristojnosti držav članic. Sestavljena je iz preambule, normativnega dela s šestimi poglavji (dostojanstvo, svoboščine, enakost, solidarnost, pravice državljanov, sodno varstvo), sedmo poglavje je namenjeno horizontalnim določbam (področje uporabe, obseg pravic, prepoved zlorabe pravic). Junija 1999 je bila sklicana konvencija za pripravo osnutka besedila Listine o temeljnih pravicah. Listina o temeljnih pravicah je bila slovesno razglašena na medvladni konferenci decembra 2000 v Nici kot politično zavezujoč dokument, nato je bila z manjšimi popravki na medvladni konferenci leta 2004 vključena v II. del Pogodbe o ustavi za Evropo, vendar pa nikoli ni začela veljati in 12. decembra 2007jo je ponovno razglasil evropski zakonodajalec.

¹⁸³ Sprejel jo je Svet Evrope, leta 1950.

¹⁸⁴ 34. člen Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin določa, da sodišče lahko sprejme zahteve za obravnavo od katere koli osebe, nevladne organizacije ali skupine posameznikov, ki zatrjujejo, da so žrtve kršitev pravic, priznanih s konvencijo in njenimi protokoli od katerekoli visoke pogodbenice. Visoke pogodbenice se zavezujejo, da na noben način ne bodo ovirale dejanskega izvajanja te pravice.

¹⁸⁵ Človekova zasebnost, katere nedotakljivost zagotavlja 35. člen ustave, je v območju človekovega bivanja bolj ali manj sklenjena celota njegovih ravnanj in ukvarjanj, občutij in razmerij, za katero je značilno in konstitutivno, da si jo človek oblikuje in vzdržuje sam ali sam z najbližjimi, s katerimi je v intimni skupnosti, na primer z življenjskim partnerjem, in da v njej biva z občutkom varnosti pred vdorom javnosti ali kogarkoli nezaželenega. Običajen in bistven del ali vidik te celote je bivanje, domovanje; materialno okolje zanj je bivališče, dom, stanovanje. Dejanska in izključna oblast nad prostorom stanovanja in nad vsemi stvarmi v njem je bistven del in pogoj domovanja kot sestavine človekove zasebnosti. Tudi zato je nedotakljivost stanovanja (36. člen ustave), poleg tajnosti pisem in drugih občil (37. člen ustave) in varstva osebnih podatkov (38. člen ustave) opredeljena še kot posebna človekova pravica v sklopu ustavnega varstva človekove zasebnosti. Te tri pravice zgovorno kažejo na različnost vsebin zasebnosti, odsevajo tudi, kako se je v pravni doktrini in praksi postopoma oblikovala zavest o globalni človekovi pravici do zasebnosti; nikakor pa te pravice vsebinsko v celoti ne zaobjemajo. Povzeto po Up- 32/94, z dne 7.6. 1995.

¹⁸⁶ Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, z dne 4.11. 1950, (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94) daje posamezniku pravico do individualne pritožbe (34. člen konvencije). To pomeni, da lahko zaradi zatrjevane kršitve v konvenciji zagotovljenih pravic vloži pritožbo na Evropsko sodišče za človekove pravice. Gre za mednarodno izredno pravno sredstvo, ki ga je v nekaterih pogledih mogoče primerjati z nacionalno-ustavno pritožbo. Funkcije nacionalne-ustavne pritožbe dopolnjuje evropska individualna pritožba tam, kjer nacionalno pravo ne zagotavlja ustreznega varstva pravic. Individualna pritožba je subsidiarno pravno sredstvo (predpostavlja izčrpanje nacionalne pravne poti, 35. člen konvencije), ni popularna pritožba, nima retroaktivnega in kasatornega učinka. Od ustavne pritožbe se razlikuje po tem, da v nasprotju z njo vedno vodi le do ugotovitvene sodne odločbe. Povzeto po Arneju Marjanu Mavčiču: Primerjalno ustavno pravo – pravo človekovih pravic, Založba Pasadena, Ljubljana, 2002, str. 198-202.

neposredno. Evropsko sodišče za človekove pravice¹⁸⁷ zagotavlja državljanom Slovenije še zadnjo možnost varstva pravic, potem ko so izčrpali že vsa pravna sredstva v Sloveniji. Upravičeni vlagatelj individualne pritožbe je vsaka fizična oseba, ne glede na svojo starost, poslovno sposobnost in državljanstvo; odločilno je, da gre za žrtev zatrjevane kršitve konvencije. Posameznik ima torej pred Evropskim sodiščem položaj stranke (34. člen konvencije). Po 35. členu konvencije lahko sodišče obravnava zadevo (razen v točno določenih izjemah) šele potem, ko je bila izčrpana nacionalna pravna pot skladno s splošno priznanimi načeli mednarodnega prava. Vprašanje, ali je nacionalna pravna pot izčrpana, se presoja po nacionalnih predpisih. Tudi ustavna pritožba¹⁸⁸ na ustavno sodišče, kolikor jo predvideva nacionalni pravni sistem, ki je sama hkrati le subsidiarno pravno sredstvo, sodi med oblike izčrpanja pravne poti (Mavčič, 2002, str. 200).

Mediji, ki oblikujejo javno mnenje na ta način pripomorejo k odpravi kršitev človekovih pravic.

¹⁸⁷ V zvezi z institutom ustavne in evropske pritožbe ter funkcijo Evropskega sodišča za človekove pravice se postavlja vprašanje nacionalne in nadnacionalne instančnosti. Nacionalna instančnost pomeni, da je ustavno sodišče kot najvišji organ sodne oblasti v konkretni državi za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin (1. člen Zakona o Ustavnem sodišču) omejeno le na preizkus ustavnopravnega vprašanja. Stvar rednega sodstva pa je revizija pravilnosti ugotavljanja dejanskega stanja in uporaba enostavnih dokaznih pravil. V tem je tudi bistvo subsidiarnosti ustavne pritožbe, kjer prihaja do delitve pristojnosti med ustavnim in rednim sodstvom. Gradacijo instanc bi lahko postavili v razponu od nacionalnega vrhovnega sodišča prek nacionalnega ustavnega sodišča do Evropskega sodišča. Pravzaprav instančnost ni bistvo te gradacije, temveč je njeno bistvo vendarle v funkciji dopolnjevanja, kar pomeni, da nacionalna ustavna pritožba dopolnjuje nacionalno sodno varstvo, medtem ko nadnacionalna evropska pritožba dopolnjuje nacionalno ustavno pritožbo. Povzeto po Arneju Marjanu Mavčiču: Primerjalno ustavno pravo – pravo človekovih pravic, Založba Pasadena, Ljubljana, 2002, str. 198–202.

¹⁸⁸ Od položaja Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin v nacionalnem pravnem redu je odvisno, ali se lahko posameznik sklicuje na konvencijo in celo utemeljuje z njo nacionalno-ustavno pritožbo. Od tega je odvisen tudi maneverski prostor samega ustavnega sodišča pri interpretaciji konvencijskih določb. S tem je povezano tudi razmerje nacionalnega ustavnega sodišča do Evropskega sodišča, ko postane ustavnosodna odločitev kot zadnja nacionalna instančna odločitev predmet individualne pritožbe pred Evropskim sodiščem. Arne Marjan Mavčič: Primerjalno ustavno pravo – pravo človekovih pravic, Založba Pasadena, Ljubljana, 2002, str. 200.

Obveščevalno-varnostne službe¹⁸⁹ zaradi narave svojega dela posegajo v človekove pravice¹⁹⁰, pomembno pa je vprašanje kršitev. Posegi v pravice¹⁹¹ morajo biti sorazmerni¹⁹², ustrezni in nujni. Po ustaljeni ustavnosodni presoji se glede na tretji odstavek 15. člena ustave človekove pravice in temeljne svoboščine lahko omejijo zaradi pravic drugih oziroma zaradi javne koristi.

Ob tem, da lahko poseg v človekove pravice temelji le na ustavno dopustnem, stvarno upravičenem cilju, je treba po ustaljeni ustavnosodni presoji vselej oceniti še, ali je ta skladen z načeli pravne države (2. člen ustave), in sicer s tistim od teh načel, ki prepoveduje prekomerne posege države tudi, kadar se z njimi zasleduje ustavno dopusten cilj (splošno načelo sorazmernosti).

¹⁸⁹ Povzeto po U-I-216/07-8 z dne 4.10. 2007; Po prvem odstavku 1. člena ZSOVA je agencija samostojna služba vlade, ki opravlja s tem zakonom določene naloge. Pri izvajanju obveščevalne dejavnosti med drugim pridobiva in vrednoti podatke ter posreduje informacije iz tujine, pomembne za zagotavljanje varnostnih, političnih in gospodarskih interesov države, ter informacije o organizacijah, skupinah in osebah, ki s svojo dejavnostjo iz tujine ali v povezavi z njo ogrožajo ali bi lahko ogrozile nacionalno varnost države in njeno ustavno ureditev (prva in druga alineja prvega odstavka 2. člena ZSOVA). ZSOVA agenciji omogoča, da pridobiva podatke tudi s tajnim sodelovanjem in s posebnimi oblikami pridobivanja podatkov (prvi odstavek 19. člena ZSOVA). Pod pogoji, ki jih določa ZSOVA, lahko agencija pri opravljanju svojih nalog uporablja med drugim tudi spremljanje mednarodnih sistemov zvez kot eno izmed posebnih oblik pridobivanja podatkov (prva alineja prvega odstavka 20. člena ZSOVA).

¹⁹⁰ Povzeto po Up-412/03-21, z dne 8.12. 2005; Temeljni okviri dopustnosti posega v pravici iz 35. in 37. člena ustave so določeni že z omenjenima členoma. V drugem odstavku 37. člena ustave je tako določeno, da lahko samo zakon predpiše, da se na podlagi odločbe sodišča za določen čas ne upošteva varstva tajnosti pisem in drugih občil ter nedotakljivosti človekove zasebnosti, če je to nujno za uvedbo ali potek kazenskega postopka ali za varnost države. V ustavi je torej med drugim posebej poudarjen pomen sodne odločbe in zakonski okvir za posege v pravico do zasebnosti in še posebej v varstvo tajnosti občil. V posameznem primeru mora prisluškovanje in zvočno snemanje v posameznih primerih slediti ustavnim in zakonskim zahtevam. To pomeni, da je poseg nedopusten, če ni v skladu z ustavo.

¹⁹¹ Po prvem odstavku 5. člena ustave država na svojem ozemlju varuje človekove pravice in temeljne svoboščine. To velja tudi za človekovo pravico iz prvega odstavka 37. člena ustave, ki zagotavlja tajnost pisem in drugih občil. V drugem odstavku tega člena ustava med drugim določa, da se ta človekova pravica lahko omeji pod določenimi pogoji in le na podlagi odločbe sodišča.

¹⁹² Povzeto po U-I-216/07-8 z dne 4.10. 2007, pritrtilno ločeno mnenje sodnika dr. Cirila Ribičiča v zadevi št. U-I-216/07, ki se mu pridružuje sodnica dr. Mirjam Škrk; Tudi Kevin Boyle obravnava medsebojno razmerje med zahtevo po večji varnosti držav in zahtevo po višjih standardih varstva človekovih pravic in svoboščin na podoben način in nasprotuje spremembam tega razmerja v škodo varstva pravic in svoboščin. Pri tem opozarja, da je enostransko obravnavati varnost držav, ne da bi v njenem okviru upoštevali tudi prizadevanja za varnost ljudi (human security). Na ta način so človekove pravice vključene v razmišljanja o varnosti na sploh, ki pa ji kljub temu ne gre priznati prevlade nad varstvom človekovih pravic in svoboščin. V zvezi s tem pravi zaslužni profesor dr. Ljubo Bavcon, da je danes svet razpet med dilemo "ali človekova svoboda ali varnost družbenega sistema", pri čemer vedno bolj popušča zahtevam po varnosti na račun erozije človekovih pravic in svoboščin. Bavcon dopolnjuje Dworkina v tem smislu, da je tudi v sferi kazenskega prava zaradi vojne proti terorizmu že prišlo do nesprejemljivih poskusov konceptualnih preobratov, ki gredo tako daleč, da se zavzemajo za odpravo načela zakonitosti, domneve nedolžnosti, v dvomu v korist obdolženca in drugih temeljnih načel, ker naj bi bile ovira na poti učinkovite obrambe države, ki upravičuje vsa represivna sredstva.

Oceno, ali ne gre morda za prekomeren poseg, opravi Ustavno sodišče na podlagi t. i. strogega testa sorazmernosti. Ta test obsega presojo treh vidikov posega:

- ali je poseg sploh nujen (potrben) v tem smislu, da cilja ni mogoče doseči brez posega nasploh (kateregakoli) oziroma da cilja ni mogoče doseči brez ocenjevanega (konkretnega) posega s kakšnim drugim, ki bi bil po svoji naravi blažji;
- ali je ocenjevanj poseg primeren za doseg zasledovanega cilja v tem smislu, da je zasledovani cilj s posegom dejansko mogoče doseči; če to ni mogoče, poseg ni primeren;
- ali je teža posledic ocenjevanega posega v prizadeto človekovo pravico sorazmerna vrednosti zasledovanega cilja oziroma koristim, ki bodo zaradi posega nastale (načelo sorazmernosti v ožjem pomenu oziroma načelo proporcionalnosti).

Šele če poseg prestane vse tri vidike testa, je ustavno dopusten (Odločba Ustavnega sodišča, U-I-65/08-11).

Nadzorstvo je sestavina načela odgovornosti, brez katere ni mogoče razviti in utrditi nobene oblike učinkovitosti, hkrati pa je tudi pomemben del vodenja, zato res ni vseeno, kdo usmerja in strokovno nadzira nadzorovalce in kakšne so njegove etične in strokovne vrednote in lastnosti (Anžič, 2000, str. 142).

Uporabna etika je ožje, aplikativno področje etike, ki se ukvarja s proučevanjem uporabe moralnih načel v posameznih profesijah in poklicih. Najbolj znane uporabne etike so gotovo medicinska, poslovna in novinarska. Prav povezanost teorije in prakse je tisto, kar uporabno etiko razlikuje od etike kot filozofske discipline. Uporabna etika je nastala iz spoznanja, da mora biti teorija odgovorna praksi, praksa pa teoriji. Etiko namenjeno profesiji, je smiselno začeti z imperativom, ki mora zavzemati osrednje mesto, saj vse definicije profesije vključujejo pojme ekspertnosti, skupnega znanja in skupine veščin, s pomočjo katerih profesionalci opravljajo svoje storitve za javno ali zasebno stranko (Pagon, 2000, str. 159).

Profesionalizem razumem kot sposobnost delovanja na področjih z visoko stopnjo nepredvidljivega, ki nosilcu določenih dejavnosti z znanjem, ki ga ima, omogoča aktivno in idejno nevtralnno sodelovanje pri reševanju hevrstičnih problemov. Prvi pogoj, da je neko področje profesionalizirano, pa so še lastnosti njegovih nosilcev kot kvalifikacijski ali izobrazbeni standardi, etičnost, sprejemanje družbenih vrednot, politična nevtralnost, altruizem. Etičnost predpostavlja vse dimenzije profesionalizma, pri tem pa kaže poudariti, da je profesionalizem nujen pogoj etičnosti, toda še vedno ne zadosten (Anžič, 2000, str. 141).

V sodobni družbi je strokovnjak pogosto postavljen pred odločitve, ki presegajo njegovo individualno etično veličino. V takih primerih je ustrezno definirana poklicna etika nadvse pomembna. Kodeks poklicne etike pride prav tudi najbolj izobraženim in duhovno zrelim osebnostim, saj jih v osebni odgovornosti razbremeni ali podpre in jim na ta način olajša odločanje. (Trstenjak, 1996, str. 9-12).

6.1 POKLICNOETIČNE NORME PRI REVIZORJIH

Težko je podati kratko in hkrati vseobsegajočo definicijo etike in etičnega obnašanja za revizorje. Resnično, zakaj bi pričakovali, da bi bila samo ena, če pa se filozofi ne morejo sporazumeti o eni že tisoč let! Ne glede na to, pa je splošno sprejeto, da mora revizor v svoji revizijski funkciji ves čas opravljati svoje naloge etično.

Revizorji imajo pomembno vlogo v družbi in so odgovorni do vseh, ki uporabljajo njihove storitve. Že od začetka uveljavljanja revizijske stroke je bila prisotna zahteva po poenotenju in visoki strokovni ter moralni odgovornosti tistih, ki opravljajo to delo. Revidirajo lahko le strokovno usposobljeni, moralno neoporečni in ustrezno organizirani revizorji. Poklicna etika veleva revizorju, da se popolnoma posveti svojemu delu in skrbi za nenehni dvig strokovnosti.

Strokovno zadovoljstvo in spoznanje, da je delo dobro opravljeno, sta prva, čeprav ne edina spodbuda pri njegovem delu. Revizor sprejema osebno discipliniranost kot obveznost, ki presega zgolj zahteve v strokovnih načelih, standardih in drugih pravilih ter v pravni ureditvi revizijske stroke. (Koletnik, 2008, str. 10). Revizor ima v družbi poseben, lahko bi rekli celo privilegiran položaj, zato mora nenehno služiti javnemu interesu.

Veliko poklicev ima napisane kodekse poklicnega vedenja in čeprav vsak poklic sprejme kodeks vedenja, ki je uporaben samo v njegovem delovnem okolju, so splošne lastnosti skupne. Od članov vsakega poklica se pričakuje višje standarde vedenja, kot jih zahtevajo zakoni, oziroma povedano drugače, ni nujno etično, čeprav je zakonito. Načela in kodeksi pri vsakem poklicu običajno upoštevajo izrecna svarila, ki naj bi spodbujala etično vedenje in kazala v javnosti primerno podobo. Poklici tudi prepovedujejo svojim članom nekatera dejanja, saj se preprosto ne skladajo z visokimi etičnimi standardi, ki zagotavljajo kakovostno delo in tudi primerno javno podobo (Taylor in Glazen, 1996, str. 129)

Kodeksi etike obstajajo torej za različne skupine strokovnjakov, tudi za notranje revizorje. Kodeks navadno ne vsebuje pravil, ki bi urejala vsa možna etična ravnanja. Lahko vsebujejo zelo jasna in nedvoumna pravila za delo ali pa le usmeritve za poklicno ravnanje oziroma osnovne smernice.

Poklicnoetična pravila potrebujejo tudi izvajalci notranje in zunanje revizijske dejavnosti, saj se lahko z njihovo pomočjo ustvari večje zaupanje v njihovo neodvisno in nepristransko delo. Izhajajoč iz imperativov, vrednot in vrlin revizijskega poklica, mora revizijska etika postaviti jasne in nedvoumne standarde etičnega vedenja. V tem kontekstu je izjemno pomemben kodeks poklicne etike zunanjih in notranjih revizorjev, ki vsebuje jasne, konkretne in neposredne izjave, o njihovih moralnih načelih in ravnanjih.

Čeprav so zahteve, ki jih za delo na splošno opredeljuje uporabna etika (dobrodelnost, spoštovanje posameznika in pravičnost), morda sami po sebi dovolj jasni, pa jih mora etika revizijskega dela prevesti v revizijski jezik in jih opredeliti.

Inštitut notranjih revizorjev v svojem kodeksu etičnega obnašanja, ki je obvezen za člane, opredeljuje, da je kodeks potreben in primeren za revizijsko stroko, kot takšen temelji na zaupanju, da bo zagotovil obvladovanje tveganj, nadziranje in upravljanje. Kodeks inštituta notranjih revizorjev presega meje definicije notranjega revidiranja, saj vključuje dve bistveni sestavini, in sicer načela, ki so pomembna za stroko in delovanje notranje revizije, in pravila vedenja, ki določajo norme obnašanja, ki jih naj bi imeli notranji revizorji. Ta pravila so namenjena kot pripomoček za razlago, kako načela uporabiti v praksi, in so namenjena usmerjanju etičnega obnašanja notranjih revizorjev.

Kodeks pomembno dopolnjuje zakonska pravila o neodvisnosti, zaupnosti in poklicni skrivnosti. Zraven ožjih poklicnomoralnih norm zahteva tudi celovito spoštovanje strokovnih pravil v načelih in standardih revidiranja. Zato se s spoštovanjem kodeksa uresničuje poklicna odličnost v revizijskem poklicu.

Kodeks poklicne etike notranjega revizorja (odslej kodeks) je zapis pravil notranjerevizijskih načel, po katerih se notranji revizor ravna pri opravljanju notranjerevizijskih nalog. V njem so zajeta moralna pravila o odgovornosti pripadnikov stroke do uporabnikov notranjerevizijskih storitev, poklicnih kolegov in javnosti. Poklicna etika veleva notranjemu revizorju, da se popolnoma posveti svojemu delu in skrbi za nenehen dvig strokovnosti (Koletnik, 2007, str. 100).

Notranjerevizijska načela so izhodiščna pravila za delo notranjega revizorja, ki naj bo odgovorno, učinkovito, varčno in uspešno. Notranji revizor¹⁹³ je strokovnjak za notranje revidiranje v podjetju ali drugi organizaciji in deluje skladno s pravili notranjerevizijske stroke oziroma z najboljšimi vedenji in znanji, ki so plod razvoja notranjerevizijske teorije in prakse. Poklicna etika notranjemu revizorju narekuje, da se posveti svojemu delu in da skrbi za njegovo kakovost. Strokovno zadovoljstvo¹⁹⁴ in spoznanje, da je delo dobro opravljeno, sta mu prva, čeprav ne edina spodbuda pri delu.

Slovenski inštitut za revizijo (v nadaljevanju inštitut) je sprejel kodeks¹⁹⁵ s katerim naj bi jasno in nedvoumno opredelil poklicnoetične dolžnosti revizorja. Spoštovanje kodeksa je bistvena sestavina in pogoj za doseganje ciljev revizijske stroke.

¹⁹³ Revizor bi moral imeti naslednje osebne lastnosti in sposobnosti: bogate ideje in ustvarjalnost, urejenost, resnost, odkritost, poštenost, tolerantnost, taktičnost in sposobnost presoje razmer, psihično in fizično sposobnost, dobre živce, občutek za odgovornost, za kritičnost in samokritičnost, objektivnost pri presoji, brezpogojno molčečnost, zanesljivost in samozavest, ciljno naravnost, prožnost in drugo. (Luck, 2001, str. 91).

¹⁹⁴ Notranji revizor sprejema osebno discipliniranost kot obveznost, ki presega zgolj zahteve v strokovnih načelih, standardih in drugih pravilih ter v pravni ureditvi revizijske stroke. Gre za revizijskega strokovnjaka, ki ima vse lastnosti odločnega človeka; te lastnosti se kažejo v njegovi izobraženosti, olikanosti, preudarnosti, prizadevnosti, izvirnosti, zanesljivosti, podjetnosti, voditeljski sposobnosti, pravičnosti, resnicoljubnosti, poštenosti, plemenitosti in samozavesti. Povzeto po Koletniku F.: Notranje revidiranje, Slovenski inštitut za revizijo, Ljubljana, 2007, str. 100.

¹⁹⁵ Izvirno vsebino Kodeksa poklicne etike notranjega revizorja je sprejel Svet Slovenskega inštituta za revizijo na seji, dne 20. avgusta 1998, njegove dopolnitve pa strokovni svet na seji, dne 21. 10. 2004.

V današnji vse bolj finančno zavedni in pravni družbi morajo tisti, ki posredujejo svoje mnenje o učinkovitosti in uspešnosti posloводства organizacije ključnim nosilcem interesov, opravljati svoje dolžnosti skladno z najvišjimi strokovnimi in osebnimi standardi.

Etični standardi v mnogih računovodskih in revizijskih inštitucijah običajno določajo smernice in navajajo osnovne principe, ki jih morajo notranji ali zunanji revizorji upoštevati, v zasebnem ali javnem sektorju, da izkažejo svojo zavezanost k:

- integriteti; revizorji morajo biti vredni zaupanja, odprti in pošteni pri opravljanju strokovnih storitev;
- nepristranskosti, objektivnosti; revizorji morajo biti pošteni in objektivni v svojem ravnanju. Izogibati se morajo dejanjem, ki bi lahko ogrozila njihovo strokovno presojo;
- kompetentnosti in skrbnosti; revizorji morajo biti kompetentni pri opravljanju strokovnih storitev skladno s prevladujočimi standardi in morajo stalno izboljševati svoja znanja in veščine;
- zaupnosti; revizorji morajo spoštovati zaupnost in biti preudarni pri uporabi in varovanju informacij. Informacij ne smejo aktivno zlorabljati;
- primernemu vedenju; revizorji se morajo vesti na način, ki je skladen z dobrim slovesom stroke in se vzdržati vedenja, ki bi spravilo na slab glas stroko ali njih;
- tehničnim in strokovnim standardom; revizorji morajo opravljati storitve skladno z najvišjimi tehničnimi in strokovnimi standardi.

Temeljna načela poklicne etike notranjih revizorjev so:

- vzdrževanje visokih standardov morale in dostojanstva ter strokovne usposobljenosti;
- nenehno spremljanje znanstvenih dosežkov na revizijskem področju;
- sodelovanje med notranjimi revizorji temelji na tovarištvu, odkritosti in izmenjavanju izkušenj.

Od notranjega revizorja se pričakuje učinkovito opravljanje notranjerevizijskih nalog in popolno spoštovanje načel osebne in poklicne etike.

Pri izpolnjevanju obveznosti in odgovornosti mora biti revizor strokoven, odgovoren, vreden zaupanja, neoporečen, nepristranski in prizadeven. Informacije je dolžan sporočati pošteno in odkrito ter jih popolnoma razkriti.

Kodeks se uporablja od sprejetja naprej in zavezuje notranje revizorje, ki so vpisani v register pri inštitutu. Ko postanejo njegovi člani, se zavežejo, da bodo delovali po načelih sprejetega kodeksa. Kodeks poklicne etike zunanjih revizorjev je leta 1994 sprejel Svet Slovenskega inštituta za revizijo in se nanaša na osebe, vpisane v register revizorjev in pooblaščenih revizorjev pri Slovenskem inštitutu za revizijo ter izraža odgovornost pripadnikov stroke do javnosti, naročnikov in poklicnih kolegov.

Načela o strokovnosti¹⁹⁶ in odgovornosti določajo, da sme revizor prevzeti samo tiste naloge, za katere lahko upravičeno predvideva, da jih bo opravil strokovno in vestno. Pri opravljanju revizijskih nalog mora biti zanesljiv in ne sme sodelovati v nobeni nezakoniti oziroma nedovoljeni dejavnosti in pri nobenem dejanju, ki meče slabo luč na poklic notranjega revizorja.

Prevzeto delo mora revizor opraviti skrbno in pravočasno, tako z moralnega kot strokovnega vidika. Notranji revizor je dolžan oskrbovati odločevalne ravni v organizaciji s pomembnimi in zanesljivimi informacijami. V tej zvezi je dolžan pripravljati verodostojna in jasna poročila ter priporočila.

Revizor je dolžan informacije, ki jih pridobi pri opravljanju revizijskih nalog, uporabljati preudarno¹⁹⁷. Zaupnih informacij ne sme uporabljati niti v osebno korist niti za druge namene, kot samo za dajanje revizorjevega zagotovila.

Eno od načel delovanja je tudi izogibanje vsem dejavnostim, ki bi revizorju onemogočila neoporečno¹⁹⁸ in nepristransko opravljanje njegovih nalog. Revizorjevo nepristranskost zagotavlja njegova neodvisnost, visoka strokovnost pa njegovo neoporečnost. Nepristranskost pomeni, da revizor ne podreja svojega mnenja o revizijskih zadevah interesom in koristim naročnika, saj bi s tem preprečil nepristransko sodbo o revidiranem področju. Nepristranskost zahteva revizorjevo poštenost in izogibanje navzkrižju interesov. Neoporečno delovanje revizorja se kaže v pravilnosti in pravičnosti ter je temeljni pogoj za priznavanje revizijske stroke v javnosti.

Načela neodvisnosti in prizadevnosti poleg zavzemanja revizorja za organizacijske rešitve, ki spoštujejo njegovo neodvisnost pri opravljanju revizijskih nalog, vključujejo tudi prizadevanje, da svoje znanje stalno izpopolnjuje ter svoje delo opravlja učinkovito in kakovostno. Neodvisnost je glavni argument nepristranskega mnenja in se kaže v neodvisnem mišljenju revizorja, ki je vselej izid njegovega osebnega prepričanja, do katerega je prišel ob pomoči zanesljivih dokazov in ustvarjalne domišljije pri zadani nalogi.

Načela o sporočanju pomenijo, da je notranji revizor je dolžan odločevalnim ravнем pošteno in odkrito poročati ter popolnoma razkriti vse pomembne informacije, za katere

¹⁹⁶ Notranjega revizorja odlikuje kar najširše, najpopolnejše in najbolj vsestransko poznavanje gospodarske teorije in prakse, zlasti pa ekonomike organizacije, njenega upravljanja in poslovođenja, vodenja računov in seveda revidiranja. Notranji revizor je pri svojem delu dolžan z nenehnim izpopolnjevanjem teoretičnega znanja in veščin ohranjati visoko raven strokovnosti in strokovne vestnosti.

¹⁹⁷ Zaupnih informacij, ki jih pridobi pri delu, revizor ne sme razkrivati nepooblaščenim osebam, razen če ima za to izrecno dovoljenje ali če ga k temu zavezuje zakon. Revizor je dolžan svoje podrejene obveščati o zaupni naravi informacij, ki jih pridobi pri delu. Pri tem jih je dolžan nadzorovati ter tako zagotavljati spoštovanje načela molčečnosti.

¹⁹⁸ Od sodelavca, stranke, kupca, dobavitelja ali drugega poslovnega partnerja ne sme sprejeti nobene večje vrednosti, ker bi to škodovalo oziroma bi utegnulo škodovati njegovemu strokovnemu in moralnemu ugledu pa tudi ugledu revizijske stroke in inštituta.

je mogoče domnevati, da bi izboljšale uporabnikovo razumevanje poročil, pripomb in predlogov.

6.2 VPLIV ETIKE IN DOKTRINE NA NADZOR NAD OBVEŠČEVALNO-VARNOSTNO DEJAVNOSTJO

Občutljiva narava dela v obveščevalno-varnostnih vrstah zahteva predvsem nadzorstvo nad uresničevanjem ciljev skladno s poslanstvom neke organizacije, pri čemer so spoštovane človekove pravice in temeljne svoboščine. Oblike nadzorstva nad delom so različne in mnogokrat razdeljene na več ločenih zunanjih in notranjih področij. Ker pa etika zaposlene usmerja pri ravnanju v kočljivih situacijah, ki so z vidika nadzorstva najpomembnejše, lahko trdimo, da je ena izmed oblik in načinov nadzorovanja dela teh služb.

Potreba po nadzorstvu nad obveščevalno-varnostnimi organi ni sporna. V strokovnih krogih se razpravljanja o nadzorstvu nanašajo predvsem na količino, obliko in stopnjo nadzorstva, kateremu naj bi bile takšne službe izpostavljene.

Za presojo nadzorovalcev o tem, ali je njihova dejavnost ne le zakonita, temveč tudi ali celo predvsem skladna in v soglasju s pojmom dobrega, je nujno pojmovati svobodo posameznika kot gibalno v razvoju demokratične družbene ureditve. Seveda je konstitutivni del družbe tudi obveščevalno-varnostna dejavnost. Gre torej za večno protislovje med veliko vrednoto (človekova zasebnost in vse njegove pravice) in hkratno nujnostjo posegov vanjo, da bi se zavarovale pravice drugih. Etičnost nadzorovalcev je izkazana tudi v sposobnosti razumevanja tega protislovja, in v dojemanju poskusov reševanja teh dilem, da se postavijo standardi, ki dosledno in pravno zavarujejo in opredelijo pravice posameznikov, pa tudi pravice nadzorovalcev, ki vanje posegajo (Anžič, 2000, str. 143).

Sodobna država ima moralni temelj, ki je skupen vsem državljanom. Ta temelj je zavest o dostojanstvu in spoštovanju slehernega človeka. Človekove pravice, ki so nosilno poglavje ustave vsake sodobne demokratične države, imajo tudi za podlago etično idejo človekovega dostojanstva. Ideja dostojanstva človeške osebe je nesporni skupni etični temelj različnih katalogov človekovih pravic, od Splošne deklaracije in obeh mednarodnih paktov do Evropske konvencije, ki zavezuje vse države članice Sveta Evrope in drugih mednarodnih dokumentov o človekovih pravicah (Stres, 2000, str. 170).

Spoštovanje človekovega dostojanstva in človekovih pravic ni samo vprašanje državne in ustavnopravne ureditve, temveč je tudi vodilo za vse medčloveške odnose. Pravna država potrebuje državljanke, ki so prepričani v pravičnost in moralno pravilnost njenega ustavnega in pravnega reda. Če tega moralnega soglasja glede temeljnih vrednot sodobne državne ureditve ni, je bistveno in trajno ogroženo njeno dobro in dosledno funkcioniranje (Stres, 2000, str. 168-170).

Ustava v 34. in 35. členu varuje človekovo osebno dostojanstvo in osebnostne pravice, njegovo varnost in zasebnost. Ta člena predstavljata temelj in mejo ustavnega varstva časti. Pravica do osebnega dostojanstva zagotavlja posamezniku priznanje njegove vrednosti, ki mu gre kot človeku, in iz katere izvira njegova sposobnost samostojnega odločanja; iz te človekove lastnosti pa izvira tudi jamstvo osebnostnih pravic.

Z jamstvom osebnostnih pravic so zagotovljeni tisti elementi posameznikove osebnosti, ki niso varovani z drugimi določbami ustave (s svobodo vesti, izražanja itn.), a je šele skupaj z njimi posamezniku dana možnost, da se svobodno razvija in oblikuje svoje življenje, kot se sam odloči (Odločba Ustavnega sodišča, U-I-226/95). Ustavnosodna presoja je v ta okvir vključila tudi splošno svobodo ravnanja¹⁹⁹. V tem pa je tudi del vsebine kazenskopravnega varstva časti in dobrega imena. Kazenskopravna teorija s pojmom čast razume skupino moralnih kvalitete v najširšem smislu, ki jih ima posameznik kot član družbe oziroma določene družbene skupine. Pri tem sta posameznikova zavest o lastni vrednosti in njegovo mnenje o samem sebi varovana posredno, to je toliko, kolikor mu tako vrednost priznavajo drugi. Ta tako imenovana objektivna čast pa obsega tiste vrednosti, ki jih človek potrebuje, da lahko izpolnjuje svoje bistvene, specifično človeške in življenjske dolžnosti, ter tiste lastnosti in sposobnosti, ki mu omogočajo, da lahko te dolžnosti izpolnjuje. Kolikor je z določbami kazenskega zakonika o varstvu časti in dobrega imena varovana posameznikova pravica, da se mu prizna vrednost, ki jo ima kot človek, in vrednost, ki jo je pridobil z legitimnim razvojem svoje osebnosti, sta s tem zagotovljeni tudi pravica do osebnega dostojanstva in jamstvo osebnostnih pravic (Odločba Ustavnega sodišča U-I-226/95).

Za delovanje sistema nacionalne varnosti je potrebno usklajeno delovanje vseh subjektov, ki delujejo znotraj tega sistema. Nekateri od njih so tako ali drugače vpeti v delovanje obveščevalno-varnostnega sistema, znotraj katerega pristojne službe preprečujejo obveščevalne dejavnosti tujih obveščevalnih služb in ščitijo ustavno ureditev v lastni državi.

Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: resolucija) je temeljni razvojno-usmerjevalni dokument na področju nacionalne varnosti. Zato se z resolucijo opredeljujejo nacionalni interesi in nacionalnovarnostni cilji Republike Slovenije, analizirajo se varnostno okolje, viri ogrožanja varnosti in varnostna tveganja države, določajo se izhodišča politike odzivanja Republike Slovenije na posamezne varnostne grožnje in tveganja ter določa se najširše sistemsko-organizacijske rešitve celovitega delovanja države pri zagotavljanju nacionalne varnosti.

Zagotavljanje nacionalne varnosti Republike Slovenije temelji na Ustavi Republike Slovenije, spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter demokracije in načel pravne države. Pri tem se upoštevajo sprejeti nacionalni razvojni dokumenti, zakoni in

¹⁹⁹ Npr. v odločbi št. U-I-137/93, z dne 2. 6. 1994, Uradni list RS, št. 42/94 in OdlUS III, 62.

podzakonski akti in spoštujejo načela mednarodnega prava ter pravice in obveznosti Republike Slovenije, prevzete z mednarodnimi pogodbami.

Nacionalnovarnostna politika Republike Slovenije je uravnotežena celota vizije, strategij, programov, načrtov in dejavnosti države, potrebnih za odzivanje na vire ogrožanja in tveganja njene nacionalne varnosti ter s tem za uresničevanje njenih nacionalnovarnostnih ciljev, da bi se zaščitili slovenski nacionalni interesi.

Nacionalnovarnostno politiko Republike Slovenije sestavljajo zlasti zunanja in obrambna politika, politika zagotavljanja notranje varnosti ter politika varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. Skladno s sodobnim večdimenzionalnim razumevanjem pojma nacionalne varnosti se upošteva tudi varnostni vidik politike države na gospodarskem, socialnem, okoljskem, zdravstvenem, demografskem, izobraževalnem, znanstveno-tehnološkem, informacijskem in drugem področju.

Temeljni namen uresničevanja nacionalnovarnostne politike Republike Slovenije je zagotoviti čim višjo stopnjo človekove varnosti, ustrezen družbeni razvoj in blaginjo slovenske družbe ter ohraniti nacionalno identiteto slovenskega naroda, poleg tega pa skupaj z uresničevanjem sprejetih mednarodnih obveznosti naše države prispevati k ohranjanju miru ter h krepitvi varnosti in stabilnosti v širši in ožji mednarodni skupnosti.

Politika zagotavljanja notranje varnosti temelji na spoštovanju ustavnih načel, predpisov in načel mednarodnega prava ter sprejetih obveznosti Republike Slovenije v mednarodni skupnosti. Usmerjena je k varovanju in zaščiti ustavne ureditve in institucij demokratičnega političnega sistema, k nepretrganemu delovanju sistema oblasti na celotnem ozemlju Republike Slovenije ter spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, k boju proti kriminalu, varovanju javnega reda ter v izvajanju zakonodaje in notranjega, sodnega in parlamentarnega nadzora nad delovanjem varnostnih in obveščevalnih služb.

Pridobivanje, vrednotenje in pravočasno posredovanje obveščevalnih podatkov in varnostnih informacij, pomembnih za uspešno delovanje nosilcev nacionalnovarnostnega sistema Republike Slovenije, so pomembna podlaga za učinkovito odzivanje države na sodobne varnostne grožnje in tveganja. To še zlasti velja za obveščevalne informacije o terorizmu in organiziranem kriminalu, nezakonitih migracijah, širjenju orožij za množično uničevanje, zlorabah in pretoku blaga z dvojno rabo ter o razmerah na kriznih žariščih.

Zaradi celovitega obravnavanja obveščevalnih podatkov in usklajenega usmerjanja obveščevalne dejavnosti se bo v sistemu nacionalne varnosti Republike Slovenije okrepila obveščevalna koordinacija. Začelo se bo vzpostavljati nacionalni sistem za zgodnje opozarjanje na posredno in neposredno nevarnost nadnacionalno-varnostnih groženj in tveganj.

Zagotavljanje nacionalne varnosti Republike Slovenije temelji na delovanju obrambnega sistema²⁰⁰, sistema notranje varnosti²⁰¹ ter sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami kot podsistemov sistema nacionalne varnosti, vključuje pa tudi zunanjepolitične, gospodarske, informacijske in druge dejavnosti, ki neposredno vplivajo na nacionalno varnost. Navedeni (pod)sistemi se bodo tudi v prihodnje nadgrajevali, predvsem pa povezovali v skladno celoto, da se bo še bolj utrdila učinkovitost celotnega nacionalnovarnostnega sistema.

Skladno s parlamentarno organiziranostjo državne oblasti v Republiki Sloveniji so v upravljanje in vodenje sistema nacionalne varnosti vključeni organi zakonodajne in izvršilne veje oblasti.

Državni zbor, ki predstavlja politično (institucionalno) raven upravljanja in vodenja sistema nacionalne varnosti, določa zakonske okvire in dolgoročne smernice razvoja nacionalnovarnostne politike in sistema nacionalne varnosti. S sprejemanjem državnega proračuna zagotavlja materialne možnosti za uresničevanje nacionalnovarnostne politike in prek pristojnih delovnih teles izvaja nadzor nad področjem nacionalne varnosti in nad zakonitostjo dela obveščevalnih in varnostnih služb.

Vlada, ki kot nosilka izvršilne veje oblasti predstavlja politično-izvršilno raven upravljanja in vodenja sistema nacionalne varnosti, usmerja in usklajuje nacionalnovarnostno politiko in delovanje sistema nacionalne varnosti na vseh ravneh in v ta namen sprejema potrebne politične, pravne, organizacijske, finančne in druge ukrepe.

²⁰⁰ Obrambni sistem Republike Slovenije predstavlja celoto političnih, normativnih, organizacijskih, vojaških, kadrovskih, materialno-finančnih, obveščevalno-varnostnih, informacijsko-komunikacijskih, razvojno-raziskovalnih, izobraževalnih in drugih dejavnosti, ki jih organizira država za učinkovito zagotavljanje obrambe. Tvorijo ga Slovenska vojska kot nosilka vojaške obrambe in razvoja vojaških zmogljivosti ter nevojaški deli obrambnega sistema, ki oblikujejo in izvajajo obrambno politiko, zagotavljajo pogoje za delovanje celotnega obrambnega sistema, zagotavljajo nevojaške zmogljivosti za podporo Slovenski vojski in zavezniškim silam ter izvajajo priprave in ukrepe za potrebe obrambe države in delovanje obrambnega sistema v kriznih razmerah. V obrambni sistem se z izvajanjem dejavnosti, ki prispevajo k obrambi države, vključujejo tudi drugi državni organi, organi lokalnih skupnosti ter civilnodružbene organizacije, ki so posebnega pomena za obrambo. Predsednik republike je po ustavi vrhovni poveljnik obrambnih sil Republike Slovenije.

²⁰¹ Sistem notranje varnosti predstavljajo institucionalni nosilci varnostnih nalog. V ta sistem so vključeni tudi pravosodni in drugi državni organi ter institucije, ki z uresničevanjem nalog prispevajo k notranji stabilnosti in varnosti. Republika Slovenija za zagotavljanje notranje varnosti razvija učinkovit, fleksibilen in odziven varnostni sistem ter omogoča sodelovanje in vključevanje drugih subjektov pri opravljanju zadev in nalog javne varnosti. Notranjo varnost zagotavlja z delovanjem institucij javne varnosti, policije, državnega tožilstva, inšpekcijskih in nadzornih organov, obveščevalno-varnostnih služb, drugih državnih organov, organizacij z javnimi pooblastili, različnih varnostnih služb in organizacij zasebnega prava ter organov lokalne samouprave na temelju njihovega medsebojnega sodelovanja, tako v Republiki Sloveniji kot na mednarodni ravni. Pri upravljanju zadev javne varnosti se vzpostavlja tudi sodelovanje z organizacijami, združenji in iniciativami državljanov, lokalno skupnostjo ter v okvirih javno-zasebnega partnerstva.

Med subjekti, ki so nosilci nacionalnovarnostnega sistema, ločimo subjekte v ožjem smislu in subjekte, ki so nosilci nacionalnovarnostnega sistema v širšem smislu. Prvi so tisti, ki so neposredno povezani z obveščevalno dejavnostjo (SOVA, OVS). Nosilci nacionalnovarnostnega sistema v širšem smislu so službe in organi, ki so pristojni za usmerjane, usklajevanje in nadzor nad obveščevalnimi in varnostnimi službami.

To so Državni zbor, Vlada, Svet za nacionalno varnost, predsednik republike, koordinacija obveščevalnih služb, Inštitut za nacionalnovarnostna vprašanja, obveščevalni del Ministrstva za obrambo, varnostnoobveščevalni del Ministrstva za notranje zadeve in analitični del Ministrstva za zunanje zadeve, pa tudi Medresorska delovna skupina za boj proti nadržacionalnim grožnjam. Vsi omenjeni subjekti so dolžni medsebojno sodelovati, si pomagati ter usklajevati svoje dejavnosti.

Evropska unija je v okviru širitve in uvajanja sodobnega notranjega nadzora javnih financ določila vrsto načel za urejeno finančno poslovanje z javnimi sredstvi ne glede na to, ali so sredstva nacionalna ali izvirajo iz tujih finančnih virov. Konkretna načela in praktične usmeritve je kandidatkam predstavila Evropska komisija v okviru 28. poglavlja o finančnem nadzoru. Evropska komisija priporoča, da države kandidatke ta načela uvedejo v svojo zakonodajo in jih izvajajo, kar velja tudi za Republiko Slovenijo.

Politika vzpostavitve sistema notranjega nadzora javnih financ v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju: politika NNJF) je dokument, ki opisuje sistem notranjega nadzora in kontrolno okolje v Republiki Sloveniji. Namen tega dokumenta je oblikovati okvir za sodoben, ustrezen in učinkovit sistem notranjega nadzora javnih financ za urejeno, gospodarno, učinkovito in uspešno poslovanje v celotnem državnem in javnem sektorju v Republiki Sloveniji.

Vzpostavitev in izvajanje takega sistema zahtevata sodelovanje vseh odgovornih oseb in institucij. Predstojniki proračunskih uporabnikov se morajo zavedati, da sta urejena finančno poslovanje in močna struktura notranjega nadzora temelj za gospodarno, učinkovito in uspešno delovanje organizacije glede na njene naloge, cilje in vire. Predstojnik proračunskega uporabnika je odgovoren za vzpostavitev in izvajanje ustreznega finančnega poslovanja in kontrol²⁰², vodje vseh organizacijskih enot pa morajo razumeti pomen, cilje in značilnosti notranjega nadzora javnih financ. Samo z njihovim pozitivnim odnosom in pomočjo bo možno močno in učinkovito kontrolno okolje. Za ta proces je pomemben dobro delujoč sistem izmenjave informacij in izkušenj

²⁰² S sistemom notranjih kontrol organizacija upravlja svoje aktivnosti tako, da učinkovito in uspešno dosega svoje zadane naloge. Vzpostavitev učinkovitih notranjih kontrol vključuje ocenitev tveganja, ki preti organizaciji s strani notranjih in zunanjih dejavnikov. Sistem notranjih kontrol zajema organizacijsko strukturo, metode, postopke, procese kot tudi dodelitev odgovornosti in pooblastil in kot posebno obliko kontrole notranjo revizijo. Notranje kontrole so integralni del poslovanja, ki ga predstojnik vzpostavi in uporablja za vodenje aktivnosti.

med državnimi notranjimi revizorji in centralnim organom za nadzor, to je Urad za nadzor proračuna.

Sistem finančnega poslovanja obsega postopke za načrtovanje in izvrševanje proračunov in finančnih načrtov, vodenje in poročanje, da bi dosegli zastavljene cilje ter zagotovili, da bodo sredstva zavarovana pred izgubo, oškodovanji in prevarami. Finančno poslovanje poleg tega vključuje tudi nadziranje poteka in vrednotenje uspešnosti projektov.

Osnovni cilj notranjega nadzora²⁰³ je zagotavljanje spoštovanja zakonov, predpisov in postopkov, celovitosti dokumentacije in informacij, varovanja premoženja ter gospodarne, učinkovite, uspešne in namenske uporabe sredstev.

Notranja revizija²⁰⁴ je dejavnost neodvisnega in nepristranskega preverjanja in svetovanja predstojniku proračunskega uporabnika, ki dodaja vrednost in izboljšuje poslovanje. Notranja revizija pomaga proračunskemu uporabniku doseči njegove cilje tako, da uvaja sistematičen in urejen pristop za vrednotenje in izboljšanje učinkovitosti obvladovanja tveganj, kontrol in procesov upravljanja.

Pozitivno kontrolno okolje je osnova in prvi pogoj za dobro delovanje notranjega nadzora javnih financ. Ustvarja urejenost in primerno vzdušje, ki vpliva na kakovost notranjih kontrol. Predvsem poštenost, neoporečnost in etične vrednote menedžmenta so glavna osnova za primerno disciplino, obnašanje in etiko vseh zaposlenih.

Izrednega pomena je tudi zavedanje menedžmenta o njegovih pristojnostih glede vzpostavitve in delovanja kontrolnega sistema. Zaposleni morajo na vseh nivojih razpolagati z zadostnimi znanji in sposobnostmi za izvrševanje zastavljenih nalog. Pomemben element so tudi druge institucije, s katerimi uporabnik proračuna vzpostavlja stike. Parlament na primer sprejema proračun, ki ga izvajajo uporabniki proračuna, in nadzira njegovo izvajanje, ministrstvo za finance pa pripravlja zakone in pravila, kako ga izvesti.

²⁰³ Notranje kontrole delujejo na področjih prevzemanja obveznosti v breme proračuna, oddaji javnih naročil in sklepanja pogodb, plačil in vračil neupravičeno plačanih zneskov. Sistem notranjih finančnih kontrol obsega tiste kontrole, ki imajo specifično finančno komponento. Zajema predhodno finančno kontrolo (predhodne odobritve) in dodatno finančno kontrolo ter zagotavlja pravilno uporabo sredstev skladno z ustreznimi pravili in predpisi. Predhodna finančna kontrola je niz kontrol, ki jih je treba izvesti pred finančnimi odločitvami v zvezi z uporabo proračunskih sredstev, prevzemanjem obveznosti v breme proračuna, postopki oziroma oddajo javnih naročil, pogodbami ter s tem povezanimi plačili in izterjavo neupravičeno plačanih zneskov. Običajno predhodno finančno kontrolo izvajajo kontrolne enote pri uporabnikih proračuna kot podporo pri finančnem odločanju. Dodatna finančna kontrola preverja na vseh ravneh končnih upravičencev pravilno uporabo javnih sredstev skladno z ustreznimi pravili in predpisi.

²⁰⁴ Zavedati se je treba razlike med notranjo revizijo in sistemom finančnega poslovanja in kontrol. Za sistem finančnega poslovanja in kontrol je odgovoren predstojnik. Notranja revizija ocenjuje, ali se ta odgovornost izvaja skladno z načeli urejenega finančnega upravljanja in obvešča predstojnika o svojih ugotovitvah ter daje priporočila za izboljšanje sistema. Notranji revizorji ne smejo opravljati nobenih drugih operativnih nalog razen nalog revidiranja.

Zunanje institucije v kontrolnem okolju javnih financ so Državni zbor, Računsko sodišče, Evropsko računsko sodišče²⁰⁵ (samo za sredstva EU), Komisija Evropske skupnosti²⁰⁶, notranje pa so Ministrstvo za finance, proračunski uporabniki, Nacionalni sklad, Centralna finančna in pogodbeno enota, Agencija RS za kmetijske trge in razvoj podeželja, Agencija RS za regionalni razvoj in občine.

Podlaga za Strategijo notranjega nadzora javnih financ je bila analiza obstoječega stanja, ki izhaja iz poročila SIGMA²⁰⁷, iz revizijskih poročil Računskega sodišča Republike Slovenije in iz podatkov Urada za nadzor proračuna.

Osnovna ugotovitev analize obstoječega stanja je, da imamo v Sloveniji ustrezne predpise, ki določajo obveznost vzpostavitve in vzdrževanja ustreznega sistema notranjega nadzora javnih financ, ker pa se odgovorni premalo zavedajo, kako pomemben je tak nadzor, pa tudi zato, ker nimajo dovolj ustreznega znanja za to zahtevno nalogo, se ta sistem ne izvaja.

Strategija se nanaša na štiriletno obdobje od leta 2005 do leta 2008 in zajema splošne in posebne cilje, merila (indikatorje) za merjenje doseganja teh ciljev, ustrezne aktivnosti, da bi te cilje dosegli, roke za njihovo izvedbo ter upravljanje s tveganji pri doseganju teh ciljev.

Strategija pomeni nadgradnjo Politike vzpostavitve in razvoja sistema notranjega nadzora javnih financ v Republiki Sloveniji²⁰⁸, cilji so jasneje postavljeni, in poleg tega strategija vsebuje tudi aktivnosti za doseganje tistih ciljev, ki v preteklem obdobju niso bili uresničeni.

Splošni strateški cilj je bil izpolnitev zahtev veljavne zakonodaje na področju notranjega nadzora javnih financ, kar pomeni, da se v neposrednih in posrednih proračunskih

²⁰⁵ Skladno s Pogodbo o ustanovitvi Evropskih skupnosti mora Evropsko računsko sodišče spremljati pravilnost vodenja evropskega proračuna, t.j. izdatkov in prihodkov. Evropsko računsko sodišče je odgovorno tudi za pripravo odločbe Evropskega parlamenta o postopkih za izvrševanje proračuna Evropske komisije. Na podlagi tega je Evropsko računsko sodišče pristojno tudi za opravljanje revizij v Republiki Sloveniji v zvezi s sredstvi EU.

²⁰⁶ Naloga Evropske komisije je zagotavljanje nazora nad sredstvi Evropske unije ne samo v organizacijah komisije, ampak tudi v državah članicah. Skladno z Uredbo ES 2685/95 so uradniki Evropske komisije pooblaščen in dolžni, da zagotovijo pravilno uporabo sredstev EU in so tudi v Sloveniji pristojni za preverjanje sistemov in posameznih poslovnih dogodkov pri porabi skladov EU vse do končnega uporabnika. Razlog za to pristojnost Komisije EU je njena odgovornost za pravilno izvrševanje proračuna EU. Ker glede tega Evropska komisija ni del slovenskega upravnega sistema, preverjanja komisije spadajo med zunanje kontrole. Na področju finančnega nadzora pa je Evropska komisija (DG Budget) odgovorna tudi za primerno vzpostavitev in izvajanje notranjega nadzora javnih financ v državah kandidatkah.

²⁰⁷ Support for Improvement in Governance and Management; a joint initiative of the OECD and the European Union, principally financed by the E; Draft Detailed Report of the Peers: SIGMA Peer Assistance to the Public Internal Financial Control in Slovenia, November 2002-March 2003.

²⁰⁸ Sprejela Vlada RS 20.6.2002.

uporabnikih vzpostavi učinkovit in uspešen sistem finančnega poslovanja, notranjih kontrol in notranjega revidiranja ter zagotovi njegovo delovanje.

Zavedanje predstojnikov oziroma vodstev večine proračunskih uporabnikov, da je upravljanje s tveganji nujno, kar je tudi podlaga za vzpostavitev uspešnega in učinkovitega sistema notranjega kontroliranja, je danes na zelo nizki ravni.

To potrjujejo tudi podatki izvedene ankete²⁰⁹, po katerih je kljub zakonski obveznosti²¹⁰ le 17 % proračunskih uporabnikov imelo organizirano notranjerevizijsko funkcijo ali zunanega izvajalca. Vzrok za to pomanjkljivost je, da gre za razmeroma nov koncept, ki ga predstojniki še premalo poznajo in ne znajo oceniti njegove vrednosti, še bolj pa jim manjka znanja za uveljavitev tega koncepta v praksi. Poleg tega izvajanja omenjenih zakonskih določb, ki so sicer sankcionirane, Ministrstvo za finance ni nadziralo, tako da med predstojniki proračunskih uporabnikov ni bilo niti interesa za izvajanje določb Zakona o javnih financah ter Pravilnika o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ.

Ugotovimo lahko, da veljavni predpisi v glavnem predstavljajo ustrezen okvir za notranji nadzor javnih financ, da pa je treba zagotoviti še izvajanje teh predpisov.

Zagotoviti je treba odgovornost predstojnikov za sistem poslovanja in notranjega kontroliranja in jih za to odgovornost ustrezno usposobiti. Urad za nadzor proračuna redno spremlja in nadzira delovanje proračunskih uporabnikov na področju obvladovanja tveganj, notranjega kontroliranja in notranjega revidiranja ter o tem poroča Vladi RS.

Zaostri je treba tudi odgovornosti (accountability) poslovodstva za urejen sistem finančnega poslovanja in notranjih kontrol. Kot primeren ukrep za to bi bila obveznost poslovodstva, da vsako leto poda izjavo²¹¹ o obvladovanju tveganj in notranjih kontrolah.

Pravna podlaga za predložitev take izjave je že sedaj v Navodilu o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna, kjer je v 8. točki 10. člena določeno, da mora poročilo o doseženih ciljih med drugim vsebovati tudi oceno delovanja sistema notranjega finančnega nadzora.

Do sedaj ta poročila večinoma niso bila ustrezno pripravljena, predvsem pa jim ni bila namenjena primerna pozornost, zato bo treba pripraviti vzorčna poročila s podrobnimi

²⁰⁹ Anketo je izvedel urad za nadzor proračuna v februarju in marcu 2005.

²¹⁰ Zakon o javnih financah v 100. členu določa, da je predstojnik neposrednega in posrednega proračunskega uporabnika odgovoren za vzpostavitev in delovanje ustreznega sistema finančnega poslovanja in kontrol ter notranjega revidiranja.

²¹¹ Ta ukrep je bil najprej uzakonjen v ZDA (Sarbanes-Oxley) za družbe, ki kotirajo na borzi, kot odgovor na nedavne finančne škandale. Tudi v EU se s predlogom dopolnitve Direktive 78/660/EEC pripravljala obveznost izjave o vodenju družb (corporate governance statement). Glede na navedeno je primerno, da so tudi subjekti javnega sektorja zavezani predložitvi podobne izjave.

navodili za njihovo pripravo in sprotno spremljanje in preverjanje njihove verodostojnosti.

Uveljavljanje sicer sodobnega in zaokroženega pravnega okvira notranjega nadzora javnih financ v Republiki Sloveniji je predvsem odvisno od uveljavljanja odgovornosti predstojnikov oziroma poslovodnih organov uporabnikov proračunov, tako za postavljanje jasnih in zainteresirani javnosti sporočenih poslovnih ciljev v skladu s poslanstvom vsakega uporabnika proračuna in njihovo uresničevanje, kot tudi za doseganje splošnih ciljev poslovanja, kot so smotno ravnanje s proračunskimi sredstvi, varovanje sredstev pred nenamensko uporabo, preprečevanje korupcije in goljufij ter drugih oblik delovanja, ki negativno vplivajo na ugled uporabnika proračuna in celotnega javnega sektorja.

Uveljavljanje notranjega nadzora javnih financ je neločljivo povezano s stopnjo družbenega razvoja, demokracije in vladavine prava. Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj²¹², katere članica je pred kratkim postala tudi Republika Slovenija, posebej izpostavlja pomen upravljanja s tveganji in uspešnosti vodenja v javnem sektorju. OECD²¹³ meni, da uspešno upravljanje v javnem sektorju prispeva h krepitvi demokracije, človekovih pravic, vzpodbuja gospodarsko blaginjo in socialno kohezijo, zmanjšuje revščino, poudarja zaščito okolja in vzdržno rabo naravnih virov ter pogloblja zaupanje v vlado in javno administracijo. Vse to je povezano z reformami javnega sektorja, katerih del predstavlja tudi Strategija notranjega nadzora javnih financ za obdobje 2010 do 2015, ki jo je sprejela vlada Republike Slovenije januarja 2011, za kar pa je nujna močna politična zavezanost in vodenje.

Splošni cilj strategije je stalno izboljševanje sistema notranjega nadzora javnih financ v skladu z najboljšo mednarodno prakso za področje javnega sektorja in Usmeritvami za notranje kontrole v javnem sektorju INTOSAI²¹⁴.

Uvajanje k razvojnim ciljem usmerjenega proračuna in odzivi na zahteve po smotrnosti izvajanja proračuna, preglednosti in zakonitosti poslovanja proračunskih uporabnikov, ki so še posebej poudarjeni v zaostrenih gospodarskih razmerah, so neločljivo povezani z razvojem funkcije poslovanja in uveljavljanjem odgovornosti vodstev na vseh ravneh.

Upravljanje s tveganji je neločljivi sestavni del odgovornega vodenja in predstojnik oziroma poslovodni organ je odgovoren za vzpostavitev ustreznega sistema notranjega nadzora vključno z notranjim revidiranjem, s katerim obvladuje tveganja, ki bi lahko vplivala na doseganje ciljev proračunskega uporabnika. S sistemom notranjega nadzora

²¹² Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).

²¹³ Povečanje produktivnosti javnega sektorja, krepitev zaupanja v vlado, preglednost delovanja in maksimiranje rezultatov investicij v tehnologije naj bi po sklepih sestanka ministrov članic OECD 15. novembra 2010 v Benetkah bila ključna izhodišča aktivnosti vlad pri vzpostavljanju gospodarske rasti.

²¹⁴ Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector, INTOSAI (Združenje vrhovnih revizijskih institucij – računskih sodišč).

zagotavlja tudi zakonitost in smotrnost poslovanja, zanesljivost poročanja in preprečuje goljufije ter korupcijo.

Že od leta 2006 dalje je obvezni sestavni del letnega poročila proračunskega uporabnika Izjava predstojnika o oceni NNJF po predpisani metodologiji. Z Izjavo o oceni NNJF predstojnik proračunskega uporabnika poda poročilo o ustreznosti vzpostavljenega sistema notranjega nadzora, za katerega je odgovoren, navede najpomembnejše ugotovljene pomanjkljivosti in ukrepe za izboljšave.

Namen uvedbe izjave in metodologije je bil predvsem pomoč predstojnikom oziroma poslovnim organom pri uvajanju upravljanja s tveganji in vzpostavitvi ustreznega sistema notranjega nadzora in prispevati k večji ozaveščenosti vseh zaposlenih o upravljanju s tveganji in o pomenu notranjih kontrol ter notranjega revidiranja.

V skladu z najboljšo prakso in uveljavljanjem odgovornosti predstojnikov oziroma poslovnih organov za ustrezen sistem notranjega nadzora in njegovo sprotno prilagajanje spreminjajočim se ciljem in poslovnemu okolju, je smiselno izjavo o oceni, katere namen je bil predvsem izobraževalni, nadgraditi z v svetu uveljavljeno izjavo o zanesljivosti²¹⁵.

Izjava o zanesljivosti poudarja odgovornost predstojnika oziroma poslovnega organa za vzpostavitev vseh ustreznih ukrepov za zagotovitev doseganja ciljev, smotrnega in zakonitega poslovanja, preprečevanja goljufij in korupcije ter pravočasnega in zanesljivega poročanja. Neresnične navedbe v izjavi in še posebej navzkrižja navedb z nedoseganjem ciljev in nepravočasnim ukrepanjem, ugotovljenimi nesmotrnimi in nezakonitimi dejanji, primeri goljufije in korupcije ter neustreznim poročanjem morajo biti ustrezno sankcionirane upoštevajoč materialno škodo, škodo na ugledu proračunskega uporabnika in celotne javne uprave in drugo.

Predstojniki oziroma poslovni organi podpisujejo izjavo o zanesljivosti sistema notranjega nadzora, s katero zagotavljajo, da so bila sredstva, ki so jim bila dodeljena za doseganje ciljev, porabljena za predvideni namen in da so poslovali zakonito, smotrno ter preprečevali goljufije in korupcijo.

²¹⁵ Izjava o zanesljivosti predpostavlja, da predstojnik oziroma poslovni organ proračunskega uporabnika enkrat letno oceni ustreznost notranjega nadzora nad celotnim poslovanjem, kar vključuje kontrolno okolje, upravljanje s tveganji, obvladovanje tveganj in pretok informacij. Pri oceni mora upoštevati rezultate samoocenitve na podlagi veljavne in znane metodologije, notranjerevizijske službe in zunanjih nadzornih organov. Izjava o zanesljivosti notranjih kontrol je rezultat odgovornega poslovnega procesa, katerega neločljivi del je upravljanje s tveganji, od načrtovanja in postavljanja ciljev, izvajanja aktivnosti za njihovo uresničevanje, do nadzora nad izvajanjem. Izjava vključuje stanje notranjih kontrol in pomembnejše spremembe izvedene v letu, na katerega se izjava nanaša.

7 REVIDIRANJE OBVEŠČEVALNO-VARNOSTNE DEJAVNOSTI

7.1 NADZIRANJE PORABE PRORAČUNSKIH SREDSTEV

Povsod po svetu imajo parlamenti po zakonu ključno vlogo pri sprejemanju in nadziranju proračunskih postavk, povezanih z varnostjo. Opravljanje te vloge se med državami razlikujejo. Parlamenti so prepogosto slabo opremljeni za uveljavljanje kakršnegakoli odločilnega vpliva, njihovo delovanje pa še dodatno ovirata tajnost in nejasnost v zvezi z določenimi postavkami in porabo sredstev za varnost. Dolgo uveljavljena kultura premoči izvršilnih organov v obveščevalno-varnostnem sektorju pogosto zavira delovanje parlamenta, kar dejansko vodi k prenosu skoraj vseh pobud pri oblikovanju njihovega proračuna na izvršilno vejo oblasti.

Državni proračun ni le tehnično sredstvo zbiranja prihodkov in predlaganja izdatkov. Je najpomembnejša vsakoletna politična izjava izvršilne veje oblasti. Odseva temeljne vrednote, ki so podlaga nacionalni politiki, in opredeljuje stališča vlade glede socialno-gospodarskega stanja države. To je izjava o davčnih, finančnih in gospodarskih ciljih vlade. Izkazuje njene socialne in gospodarske prednostne naloge.

Poleg tega je proračun pomembno merilo prihodnjih namer vlade in njenega delovanja v preteklosti. Proračun je dokument kritičnega pomena pri zagotavljanju transparentnosti, odgovornosti, celostnega pristopa in odgovornega vladanja. Iz natančnega opisa predlaganih stroškov sta lahko parlament in javnost seznanjena, kako je bil denar porabljen, s čimer se poveča transparentnost. Poleg tega mora proračun odobriti parlament, preden vlada lahko začne porabljati denar ali pridobivati prihodke; s tem ministri prevzemajo odgovornost pred parlamentom in njegovimi odbori.

Transparentnost in odgovornost morata biti ustavni zahtevi zlasti glede državnega proračunskega postopka. Skupaj s transparentnostjo celotnega proračunskega postopka je odgovornost jedro demokracije.²¹⁶ Nadzor proračuna je eden najpomembnejših načinov vplivanja na vladno politiko.

Nadzor nad porabo javnih sredstev v Sloveniji bi lahko razdelili na tri ravni, in sicer na najvišjo državno raven, kamor spadata Državni zbor in Računsko sodišče²¹⁷, srednjo

²¹⁶ Splošno poročilo seminarja IPU Parliament and the Budgetary Process, Including from a Gender Perspective, Nairobi, May 2000.

²¹⁷ Posebni finančni nadzor nad obveščevalnimi in varnostnimi službami izvaja računsko sodišče. Računsko sodišče izvaja svojo nadzorstveno funkcijo tako, da so predmet njegovega nadzorstva zakonitost, gospodarnost, učinkovitost in namembnost porabe javnih sredstev (Anžič, 1996). V njegovo pristojnost ne spada nadzorovanje delovanja institucij obveščevalno-varnostne dejavnosti z vidika kršenja človekovih pravic, je pa, kot je že bilo omenjeno, vloga računskega sodišča pomembna oblika nadzora, saj vnaša večjo gospodarnost in učinkovitost pri porabi finančnih sredstev.

raven, kjer nadzor izvajata Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna in Vlada s svojimi službami, ter prvo raven, ki jo najdemo pri uporabnikih sredstev proračuna in ga imenujemo tudi notranji nadzor.

Dobro zasnovan sistem notranjega nadzora javnih financ je celovit sistem notranjega kontroliranja, ki ga izvajajo vlada ali njene delegirane organizacije, da bi zagotovili skladnost finančnega upravljanja in sistemov kontroliranja kot tudi sistemov notranjega revidiranja državnih proračunskih uporabnikov (vključno s tistimi, ki se financirajo s tujimi sredstvi).

Ena od pomembnih oblik nadzora nad obveščevalno-varnostnimi službami je nadzor nad porabo proračunskih sredstev, saj vse obveščevalne in varnostne službe potrebujejo finančna sredstva, da lahko opravljajo svoje naloge (kupujejo ustrezno telekomunikacijsko informacijsko opremo za izvajanje posebnih oblik pridobivanja podatkov, plačujejo tajne sodelavce ipd.).

Obstajajo različni elementi ustrezne priprave proračuna, ki povečujejo parlamentarni nadzor nad proračunom obveščevalno-varnostnega sektorja. Med njimi se zdijo najpomembnejši ustavni in pravni okvir, učinkovitost glede na vložena sredstva, proračunska disciplina, časovna razporeditev in interakcija s civilno družbo.

V postopku priprave proračuna naj bi se uporabili dve osnovni pravili učinkovitosti glede na vložena sredstva:

- uspešnost: uresničevanje ciljev;
- učinkovitost: uresničevanje ciljev z uporabo čim manj virov.

Obveščevalno-varnostna dejavnost v Sloveniji se financira iz proračuna in je zato pod nadzorom različnih organov, ki v prvi vrsti proučujejo zakonitost, racionalnost in smotrnost uporabe javnih financ pri uporabi konkretnih ukrepov, metod in sredstev delovanja varnostnih in obveščevalnih služb.

Finančni nadzor je večplasten, v prvi vrsti pa ga izvaja komisija za nadzor varnostnih in obveščevalnih služb, ko ji vlada predloži v obravnavo celovito poročilo o delu in finančnem poslovanju posamezne nadzorovane obveščevalne službe v preteklem letu. Znotraj parlamenta izvajata finančni nadzor še odbor za finance in monetarno politiko ter komisija za nadzor proračuna in drugih javnih financ.

Odbor za finance in monetarno politiko obravnava predloge zakonov, druge akte in problematiko, ki se nanaša na javnofinančne prihodke, proračun in javna naročila, finančni sistem in monetarno politiko, komisija za nadzor proračuna in drugih javnih financ pa nadzoruje predvsem namensko porabo sredstev, prejetih iz državnega proračuna.

Vladni finančni nadzor izvajajo pristojni vladni organi, odvisno od sestave in urejenosti vlade, ter tudi Urad za nadzor proračuna pri Ministrstvu za finance, ki opravljajo tudi nadzor nad porabo proračunskih sredstev institucij obveščevalno-varnostne dejavnosti.

Poslanstvo urada za nadzor proračuna je izvajanje različnih vrst nadzora nad porabo javnih sredstev. S svojimi aktivnostmi si posredno in neposredno prizadeva, da bi bila sredstva državnega proračuna in proračuna Evropskih skupnosti porabljena zakonito, namensko in pregledno.

Neposredno nadzira porabo v preteklosti, da bi bila poraba javnega denarja v prihodnosti skladna z upravičenimi pričakovanji. Posredno se s svojimi aktivnostmi vključuje v vzpostavljanje in dograjevanje sistema notranjega nadzora, ki bo omogočal in prispeval k zakoniti in smotrni porabi javnega denarja. Predmet njihovega nadzora so vse institucije, pa tudi posamezniki, ki prejemajo denar iz državnega proračuna in proračuna Evropske skupnosti.

Urad za nadzor proračuna je druga raven nadzora nad javnimi financami. Njegova vloga se deli na izvajanje nadzornih funkcij in na skrb za kakovost notranjega revidiranja v javnem sektorju. Urad opravlja tudi naloge inšpekcijskega nadzora pri neposrednih in posrednih uporabnikih proračuna.

Tako imenovano prvo raven nadzora predstavlja notranji nadzor javnih financ. Notranji nadzor javnih financ obsega na enotnih temeljih zasnovan sistem finančnega poslovanja in notranjih kontrol ter notranjega revidiranja pri proračunskem uporabniku ter stalno preverjanje tega sistema.

Notranji nadzor javnih financ ne zadeva zgolj področje financ ali računovodenja, ampak celotno poslovanje uporabnika proračuna. Notranji nadzor javnih financ temelji na predpostavki, da je doseganje ciljev uporabnika proračuna izpostavljeno tveganjem. Zato je njegova dolžnost, da opredeli svoje splošne, posebne in operativne cilje kot celoto, po organizacijskih enotah in po procesih, opredeli možna tveganja, verjetnost njihovega nastanka in posledice, sprejme ustrezne ukrepe za obvladovanje in stalno preverja njihovo ustreznost, uspešnost in učinkovitost s pomočjo funkcije notranjega revidiranja.

Ukrepi, ki jih uporabnik proračuna vzpostavi in stalno izboljšuje, predstavljajo sistem notranjih kontrol, to je sistem postopkov in metod, s katerimi zagotavlja zakonitost in skladnost poslovanja z navodili in usmeritvami, smotrno uporabo sredstev, varovanje sredstev pred goljufijami in malomarno uporabo ter pravočasno, celovito in zanesljivo informiranje.

7.2 NAMEN REVIDIRANJA OBVEŠČEVALNO-VARNOSTNE DEJAVNOSTI

Cilj nadzorstva obveščevalno-varnostne dejavnosti bi moral biti ugotavljanje učinkovitosti izvajalcev obveščevalno-varnostne dejavnosti, ali dosega zastavljene cilje, ali ti izvajalci opravičujejo svoj obstoj in porabo davkoplačevalskega denarja, nadalje ugotavljanje, ali je obveščevalno-varnostna dejavnost potekala skladno s pravili demokratične družbe in z zakonodajo.

Revidiranje je strokovno najzahtevnejša oblika nadziranja. Je dejavnost oziroma opravilo strokovnih oseb pri preiskovanju in ocenjevanju pravilnosti in resničnosti postopkov, stanj ali drugih dejstev. Revidiranje je proces sistematičnega dodatnega spoznavanja in izražanja mnenja o strokovni neoporečnosti poslovnih dogodkov, procesov in stanj in o poklicno-moralni neoporečnosti njihovih izvajalcev (Koletnik, 2007, str. 41).

Javna odgovornost izvajalcev obveščevalno-varnostne dejavnosti pomeni, da je njihovo vodstvo odgovorno za učinkovito in uspešno delovanje programa oz. dejavnosti. Revizija in kontrola sta v urejeni in razvojno naravnani organizaciji nepogrešljivi dejavnosti in opravili. Cilj revidiranja je pomagati varovati javna sredstva in zagotavljati neodvisno mnenje o porabi proračunskih sredstev.

Področje in obseg dela notranjega revidiranja je ugotoviti, ali so postopki za upravljanje s tveganji na področju obveščevalno-varnostne dejavnosti ustrezni in ali zagotavljajo, da so tveganja ugotovljena in obvladovana, da različne skupine vodenja in upravljanja med seboj delujejo povezano in usklajeno, da so pomembne finančne, poslovodne in poslovne informacije točne, zanesljive in pravočasne, da so dejanja zaposlenih skladna z usmeritvami, standardi, postopki in veljavnimi zakoni in predpisi ter etičnimi načeli, da so viri gospodarno pridobljeni, učinkovito uporabljeni in ustrezno zavarovani, da se programi, načrti in naloge uresničujejo ter dosegajo zastavljeni cilji, da se pospešuje kakovost in se nenehno izboljšujejo postopki organizacije za nadzor ter, da so prepoznane pomembne zakonodajne in upravne zadeve, ki vplivajo na obveščevalno-varnostno dejavnost in da je odzivanje nanje ustrezno.

Nadzor nad javnimi financami in njihovo porabo se skladno s sprejetimi mednarodnimi smernicami in priporočili ne omejuje več zgolj na preverjanje zakonitosti in pravilnosti porabe javnih sredstev, ampak se vse pogosteje usmerja k ugotavljanju, ali so posamezni porabniki javna sredstva, ki so jim bila namensko dodeljena, tudi zares gospodarno, učinkovito in uspešno uporabili. Z revizijo smotrnosti so davkoplačevalci, zakonodajalci in druga javnost obveščeni, kako državni organi delujejo in kakšni so rezultati njihovih aktivnosti.

Zakonitost in zaupanje sta ključni vrednoti vseh vladnih aktivnosti in še posebej področja obveščevalno-varnostne dejavnosti. Revizije smotrnosti poslovanja prispevajo h krepitvi teh vrednot, in sicer s posredovanjem zanesljivih in javnodostopnih informacij o gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti njihovega delovanja.

Državni organi so odgovorni, da so vzpostavljene dobre notranje kontrole. Tako izvršilna kot zakonodajna veja oblasti potrebuje ocene/informacije, s pomočjo katerih lahko sprejemata odločitve o programih izvajalcev obveščevalno-varnostne dejavnosti, za katere so odgovorni. Te informacije jim povedo, ali program oziroma izvajalec obveščevalno-varnostne dejavnosti deluje, ali deluje dobro ali slabo in zakaj.

Če nadzora ni, se povečuje tveganje prikrivanja napak in pomanjkljivosti ter slabosti v delovanju obveščevalno-varnostne dejavnosti, kar lahko pomeni tudi svojevoljno ravnanje in delovanje neskladno s predpisi ter nesmotrno porabo proračunskih sredstev.

Prav zato so za nadzor nad obveščevalno-varnostno dejavnostjo zainteresirani tudi njeni izvajalci, saj si na ta način zagotavljajo večje zaupanje javnosti v svoje delo in večjo kredibilnost.

Revizije smotrnosti obveščevalno-varnostne dejavnosti lahko pomembno prispevajo k izboljšanju poslovanja njenih izvajalcev, prav tako pomenijo krepitev zaupanja javnosti v njihovo delovanje. S svojo neodvisno oceno in zanesljivimi dokazi lahko revizija smotrnosti obveščevalno-varnostne dejavnosti prispeva k bodočim odločitvam o njenih programih, investicijah ali drugih dejavnosti, ki jih izvaja kot prejemnik javnih sredstev.

7.3 ZUNANJE REVIDIRANJE

Zunanjo revizijo opravljajo zunanji revizorji na podlagi gospodarskopравnih, davčnopравnih in drugih predpisov ali na podlagi individualnih naročil oziroma pogodb. Vključuje obvezno in neobvezno gospodarsko, državno in davčno revidiranje (Koletnik, 2007, str. 50).

»Zunanje revidiranje in neodvisno poročanje parlamentu sta lahko konstruktivni ter lahko pospešujeta spremembe na bolje, kar zadeva poslovanje vlade v dobro davkoplačevalcev in uporabnikov javnih storitev«, je zapisal sir John Bourn (Bourn, 2000, str. 2), vrhovni revizor in potrjevalec izplačil iz zakladnice Združenega Kraljestva.

Ustava v poglavju o javnih finančah določa obstoj računskega sodišča²¹⁸ kot najvišjega organa kontrole državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe, določitev njegovih pristojnosti v okviru pravkar navedene ustavne določbe in njegovo ureditev pa prepušča zakonodajalcu. Računsko sodišče je predvsem strokovni organ, čeprav mu je zakon določil tudi pristojnosti predlaganja nekaterih ukrepov, ki so prisilne narave.²¹⁹ Skrbi za pravni red²²⁰ v državi, ki se nanaša na javna sredstva.

²¹⁸ Po 150. členu ustave je računsko sodišče najvišji organ kontrole državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe (prvi odstavek 150. člena ustave). Pri svojem delu je neodvisno in vezano na ustavo in zakon (tretji odstavek 150. člena ustave). Skladno z ustavo ureja ureditev in pristojnosti računskega sodišča Zakon o računskem sodišču (Uradni list RS, št. 11/01 – v nadaljevanju ZRacS-1). Na podlagi ZRacS-1 računsko sodišče revidira poslovanje uporabnikov javnih sredstev. Revidira lahko pravilnost in smotrnost poslovanja, in sicer akte o preteklem poslovanju uporabnika javnih sredstev in tudi akte o načrtovanem poslovanju (prvi odstavek 20. člena ZRacS-1). Pri izvrševanju revizijske pristojnosti na podlagi 4. člena ZRacS-1 za vprašanja, ki niso urejena z ZRacS-1, smiselno uporablja ustrezne določbe zakona, ki ureja upravni postopek.

²¹⁹ Gre za ukrepe, ki jih lahko računsko sodišče uvede v porevizijskem postopku.

²²⁰ Kot izhaja iz odločbe Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-28/08-9, z dne 20.3. 2008, računsko sodišče v revizijskem postopku ne sme presoјati ustavnosti oziroma zakonitosti predpisov, temveč opravljati nadzor nad pravilnostjo in smotrnostjo poslovanja revidiranca. Kadar med izvajanjem konkretnega postopka revizije podvomi o ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil, ima na podlagi sedme alineje prvega odstavka 23. a člena ZUstS pravico vložiti zahtevo za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti.

Računsko sodišče je pri svojem delu neodvisno²²¹ in vezano na ustavo in zakon. V razmerju do drugih državnih organov je samostojen in neodvisen državni organ. Ima poseben neodvisen položaj, ker nadzira državni račun, državni proračun in celotno javno porabo, torej finančno delovanje vseh treh vej oblasti. Je avtonomna vrhovna revizijska institucija v državi, ki ne sodi v nobeno tradicionalno vejo oblasti, kot so zakonodajna, izvršilna in sodna.

Aktov, s katerimi računsko sodišče izvršuje svojo revizijsko pristojnost, ni dopustno izpodbijati pred sodišči niti pred drugimi državnimi organi. To pomeni, da bi mnenja, ki jih izraža računsko sodišče v svojem temeljnem aktu, to je revizijskem poročilu, morali spoštovati vsak državni organ, organ lokalne skupnosti in uporabnik javnih sredstev, na čigar poslovanje se mnenje nanaša. Hkrati pa bi moral uporabnik javnih sredstev sprejeti popravljalne ukrepe in s tem izpolniti svojo obveznost dobrega poslovanja.

S sprejemanjem končnega poročila računsko sodišče uresničuje svojo pristojnost nadzora. Ta med drugim zajema gospodarnost in učinkovito rabo sredstev. Poročilo lahko vsebuje pozitivno mnenje, mnenje s pridržkom ali negativno mnenje, slednji lahko vsebujeta tudi predlog priporočila revidirani osebi. Revizijsko poročilo, kot ga ureja zakon nima izreka, ki bi lahko postal pravnomočen, ne bi pa bilo mogoče govoriti o pravnomočnosti poročila kot celote, in zato tudi ne o njegovi izvršljivosti. Z ugotovitvami, mnenji, ocenami, ki so vsebina končnega poročila, naj so že za revidirano osebo ugodna ali ne, se ne spremeni njen pravni položaj; z njimi ne nastanejo pravice ali obveznosti zanjo in tudi ne za osebe, ki so z njo delovno ali poslovno povezane. Vse te ugotovitve ne zmanjšujejo ugleda končnega poročila računskega sodišča in mu ne odvzemajo pomembne vloge pri zagotavljanju zakonitosti, namembnosti in racionalnosti poslovanja, ki jo je znotraj sistema javnih financ in znotraj hierarhične zgradbe odgovornosti vseh uporabnikov proračunskih in drugih javnih sredstev zakonodajalec namenil nadzoru RS. (Povzeto po U-I-272/97, z dne 23.11. 2000).

Naloge računskega sodišča so javne. Z njegovim delom je javnost seznanjena na način, ki ga določata zakon in poslovnik računskega sodišča. Računsko sodišče predloži najmanj enkrat letno Državnemu zboru v obravnavo poročilo o svojem delu.

²²¹ V sodobnih ustavnih sistemih pa obstajajo tudi organi in organizacije, ki jih po njihovih organizacijskih obeležjih in formalnih pristojnostih ne moremo uvrstiti v eno od treh vej oblasti. Takšne ustavne institucije so na primer: centralna banka ("monetarna oblast"), ombudsman in računsko sodišče. Vsi ti organi in organizacije imajo v ustreznih ustavnih sistemih nesporno veliko mero samostojnosti v razmerju do katerekoli klasične veje oblasti. Njihovo samostojnost na eni strani ter odgovornost na drugi zagotavljajo določeni institucionalni pogoji neodvisnosti, kot so: profesionalna in strokovna odgovornost nosilcev ustreznih javnih pooblastil, zakonita postopkovna pravila delovanja, sistem pravnih sredstev zoper pravne akte, notranje organizacijska odgovornost, stabilnost in predvidljivost mandata nosilcev odgovornih funkcij, sistem financiranja in drugi.

Člani²²² računskega sodišča so predsednik računskega sodišča in dva namestnika - prvi in drugi namestnik predsednika računskega sodišča. Predsednik in namestnika²²³ predsednika računskega sodišča tvorijo senat računskega sodišča. Senat računskega sodišča v soglasju z Državnim zborom sprejme poslovnik računskega sodišča in odloča o vprašanjih, ki po tem zakonu spadajo v njegovo pristojnost.

Predsednik računskega sodišča zastopa in predstavlja računsko sodišče, je generalni državni revizor in predstojnik računskega sodišča. Kot generalni državni revizor ima pristojnosti, da usmerja in odobrava izvrševanje pristojnosti računskega sodišča, tako da določa program dela in podpisuje akte računskega sodišča, predpisuje pravila za posamezno fazo revizije, izdaja smernice in napotila, lahko odredi službeni nadzor nad izvajanjem revizijskih nalog, sklicuje in vodi seje senata računskega sodišča in opravlja druge zadeve skladno z zakonom.

Kot predstojnik ima predsednik računskega sodišča pristojnosti, da določa poslovni red računskega sodišča z izdajanjem navodil in pravilnikov, določa predlog finančnega načrta računskega sodišča in uskladitev predloga z odobrenim državnim proračunom, odloča o delovnopравниh vprašanjih na računskem sodišču. V ta namen lahko izdaja ustrezne odredbe in ima druge pristojnosti, določene z zakonom.

Računsko sodišče ima največ šest vrhovnih državnih revizorjev²²⁴. Vrhovni državni revizor vodi revizijsko enoto in izvršuje revizijsko pristojnost računskega sodišča skladno z zakonom in skladno s pooblastili predsednika računskega sodišča. Vrhovni državni revizor je za svoje delo odgovoren predsedniku računskega sodišča.

Računsko sodišče revidira poslovanje uporabnikov javnih sredstev, in sicer revidira pravilnost in smotrnost poslovanja, akt o preteklem poslovanju in tudi akt o načrtovanem poslovanju uporabnika javnih sredstev.

Revidiranje poslovanja po zakonu o računskem sodišču je pridobivanje ustreznih in zadostnih podatkov za izrek mnenja o pravilnosti poslovanja, ki je pridobivanje ustreznih in zadostnih podatkov za izrek mnenja o skladnosti poslovanja s predpisi in usmeritvami,

²²² Za člana računskega sodišča je lahko imenovan državljan Republike Slovenije, ki ima najmanj univerzitetno izobrazbo, je strokovnjak na področju, ki je pomembno za izvrševanje pristojnosti računskega sodišča, obvlada vsaj en svetovni jezik in v štirih letih pred imenovanjem ni bil član Vlade Republike Slovenije. Člana računskega sodišča imenuje Državni zbor.

²²³ Namestnik predsednika računskega sodišča opravlja naloge generalnega državnega revizorja na podlagi pooblastila predsednika računskega sodišča. Prvi namestnik predsednika računskega sodišča nadomešča predsednika računskega sodišča, ko je odsoten. In če predsedniku računskega sodišča predčasno preneha funkcija, opravlja njegovo funkcijo dokler ni imenovan novi predsednik računskega sodišča.

²²⁴ Za vrhovnega državnega revizorja je lahko imenovan državljan Republike Slovenije, ki ima ustrezna strokovna znanja in obvlada vsaj en svetovni jezik. Šteje se, da ima ustrezna strokovna znanja za vrhovnega državnega revizorja, kdor ima znanstveni naslov in ustrezne izkušnje, ali kdor ima univerzitetno izobrazbo in naziv preizkušeni državni revizor oziroma naziv pooblaščen revizor po zakonu, ki ureja revidiranje. Vrhovnega državnega revizorja imenuje in razreši predsednik računskega sodišča z odločbo. Imenuje ga za dobo devetih let.

ki jih mora upoštevati uporabnik javnih sredstev pri svojem poslovanju, ter revidiranje smotrnosti poslovanja, ki je pridobivanje ustreznih in zadostnih podatkov za izrek mnenja o gospodarnosti, učinkovitosti ali uspešnosti poslovanja.

Računsko sodišče svetuje uporabnikom javnih sredstev tako, da daje priporočila med izvajanjem revizije in v revizijskem poročilu, lahko daje pripombe k delovnim osnutkom zakonskih besedil in drugih predpisov, lahko sodeluje na posvetih in seminarjih o javnofinančnih vprašanjih in lahko daje mnenja o javnofinančnih vprašanjih.

Uporabnik javnih sredstev, v čigar poslovanju so bile razkrite nepravilnosti ali nesmotrnosti, mora predložiti računskemu sodišču poročilo o odpravljanju razkritih nepravilnosti in nesmotrnosti (v nadaljnjem besedilu: odzivno poročilo). Predložiti ga mora v roku, ki ga določi računsko sodišče v mejah od 30 do 90 dni in ki začne teči naslednji dan po vročitvi revizijskega poročila uporabniku javnih sredstev.

Odzivno poročilo potrdi odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev in je uradna listina. Odzivno poročilo ni potrebno, če je v revizijskem poročilu navedeno, da so bili že med revizijskim postopkom sprejeti ustrezni ukrepi za odpravo razkritih nepravilnosti in nesmotrnosti. Računsko sodišče lahko preizkusi verodostojnost odzivnega poročila z revizijo.

Če računsko sodišče oceni, da v odzivnem poročilu ni izkazano zadovoljivo odpravljanje razkrite nepravilnosti ali nesmotrnosti, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja. V takih primerih gre za hudo kršitev obveznosti dobrega poslovanja.

Če je podana kršitev obveznosti dobrega poslovanja, lahko računsko sodišče izda poziv za ukrepanje. Izda ga organu, za katerega oceni, da lahko v mejah svojih pristojnosti ukrepa zoper uporabnika javnih sredstev, ki krši obveznost dobrega poslovanja. Organ, ki mu je bil vročen poziv za ukrepanje, mora v 30 dneh po vročitvi poziva predložiti računskemu sodišču poročilo o ukrepanju ali obrazložitev opustitve ukrepov.

Če je podana huda kršitev obveznosti dobrega poslovanja, obvesti računsko sodišče Državni zbor. Delovno telo Državnega zbora, pristojno za nadzor proračuna in drugih javnih sredstev, po prejemu takega obvestila sprejme po opravljeni razpravi, na katero je vabljen tudi predstavnik uporabnika javnih sredstev, v mejah svojih pristojnosti, sklep o ukrepih zaradi hude kršitve obveznosti dobrega poslovanja.

Če je podana huda kršitev obveznosti dobrega poslovanja računsko sodišče izda tudi poziv za razrešitev odgovorne osebe in sporočilo za javnost.

7.4 NOTRANJE REVIDIRANJE

Kot del notranjega nadzora nad obveščevalno-varnostno dejavnostjo lahko štejemo tudi notranje revidiranje.

Notranje revidiranje je neodvisna in nepristranska dejavnost dajanja zagotovil in svetovanja. Namenjena je povečevanju koristi in izboljševanju delovanja organizacije. Organizaciji pomaga uresničevati njene cilje s spodbujanjem preiščenega, urejenega načina vrednotenja in izboljševanja uspešnosti postopkov ravnanja s tveganjem ter njegovega obvladovanja in upravljanja.

Namen notranje revizije je zagotavljanje stalnega in celovitega nadzora nad pravilnostjo poslovanja organizacije. Pravilnost poslovanja pomeni, da je poslovanje vsestransko urejeno, torej pregledno in ciljno. Poslovanje je pregledno, ko so urejeni in poenoteni delovni postopki v odločevalni, informacijski in izvedbeni dejavnosti organizacije, ciljno poslovanje pa pomeni, da so vsi delovni postopki usmerjeni k uresničevanju ciljev. Ti morajo biti opredeljeni (neposredno in posredno merljivi) na vseh ravneh poslovanja in morajo omogočiti obstoj in razvoj organizacije. (Koletnik, 2007, str. 63).

Namen delovanja notranjerevizijske službe²²⁵ je torej pomagati vodstvu pri ugotavljanju in vrednotenju pomembnejših izpostavljenj tveganjem in prispevati k njihovem obvladovanju, pri čemer notranjerevizijska služba to dosega zlasti s prepoznavanjem in ovrednotenjem pomembnih mest izpostavljenosti tveganjem, s prispevanjem k nenehnemu izboljševanju obvladovanja tveganj in notranjih kontrol²²⁶ ter z nadziranjem in vrednotenjem sistema obvladovanja tveganj.

Notranjerevizijska služba ugotavlja, ali so postopki za upravljanje s tveganji v organizaciji ustrezni in zagotavljajo:

- da so tveganja ugotovljena in obvladovana;

²²⁵ ZJF v 4. točki 100. člena določa, da notranje revidiranje izvajajo notranji revizorji skladno s kodeksom poklicne etike notranjih revizorjev ter s standardi notranjega revidiranja, ki jih objavi finančni minister. Pristojnosti in odgovornosti notranjih revizorjev so opredeljene v Pravilniku o skupnih kriterijih za organizacijo in postopke finančnega nadzora pri neposrednih uporabnikih proračuna Republike Slovenije (Ur.l. RS 14/2000). Z ustanovitvijo službe za notranjo revizijo vodja neposrednega uporabnika proračuna prenese nalogo ocenjevanja sistema finančnega poslovanja in notranjih kontrol na to službo.

²²⁶ Splošni pogoji in kriteriji za učinkovit in uspešen sistem notranjih kontrol:

vzpostavljen podrobno opredeljen organizacijski sistem z dokumentiranimi poslovnimi procesi in delovnimi mesti, jasnimi institucionalnimi in osebnimi pristojnostmi in odgovornostmi;
natančno določene poti pretoka dokumentov in ravni odločanja vzpostavljene kontrolne točke in kontrolne liste tako, da ni niti izpuščanja niti podvajanja kontrol;
priročniki za vsak delovni proces in opisi del ter nalog za vsako delovno mesto;
vzpostavitev takšne delitve pristojnosti, da ni navzkrižja interesov;
za določene potrditve zagotovljeno dvojno podpisovanje in za posebej tvegana delovna mesta menjava osebja;
jasno opredeljena pooblastila za razpolaganje s sredstvi;
tako vzpostavljene kontrole, da jih nadrejeni ali povezane osebe ne morejo izpustiti;
vsako nalogo mora opravljati ustrezno število osebja z ustreznim znanjem in izkušnjami;
ustrezne kontrole – prava kontrola na pravem mestu in primerna prisotnim tveganjem;
neprekinjeno delovanje skladno z načrti;
zagotovljena stroškovna uspešnost – strošek za izvajanje kontrol ne sme preseči doseženih koristi;
pozitiven odnos vodstva – stalno pregledovanje, dopolnjevanje in podpiranje sistema notranjih kontrol.

- da različne skupine vodenja in upravljanja med seboj delujejo povezano in usklajeno;
- da so pomembne finančne, poslovodne in poslovne informacije točne, zanesljive in pravočasne;
- da so dejanja zaposlenih skladna z usmeritvami, standardi, postopki in veljavnimi zakoni in predpisi ter etičnimi načeli;
- da so viri gospodarno pridobljeni, učinkovito uporabljeni in ustrezno zavarovani;
- da se programi, načrti in naloge uresničujejo ter dosegajo zastavljeni cilji;
- da se pospešuje kakovost in se nenehno izboljšujejo postopki organizacije za nadzor;
- da so prepoznane pomembne zakonodajne in upravne zadeve, ki vplivajo na organizacijo, in da je odzivanje nanje ustrezno.

V današnjem poslovnem okolju predstavljajo notranji revizorji v velikem delu ključ do poslovne uspešnosti. Njihovo delo se vključuje v pregledovanje procesov, delovanja in ciljev organizacije. Vsem organizacijskim nivojem vodenja strokovno svetujejo pri iskanju poti neprestanih izboljšav. So raziskovalci, poročevalci in analitiki. Njihova naloga je raziskovanje, poročanje in izpraševanje. Njihovo delovanje predstavlja usmerjevanje bodočih aktivnosti, spreminjanje postopkov izvršenih aktivnosti ali v priprava novih aktivnosti, ki jih narekujejo spremenjene okoliščine.

Sestavni del funkcije notranjega revidiranja je tudi svetovanje²²⁷. Vrste in vsebina svetovalnih storitev se določijo v letnem načrtu dela. Svetovanje se mora nanašati na obvladovanje tveganj, notranje kontrole in izboljšanje poslovanja.

Dajanje zagotovil in svetovalne storitve se medsebojno ne izključujejo in ne preprečujejo drugih revizijskih storitev. Mnoge svetovalne storitve so namreč naravni podaljšek storitev dajanja zagotovil, nekatere pa imajo poleg vloge dajanja zagotovil tudi vlogo svetovanja. Svetovalne storitve namreč oplemenitijo notranjerevizijske posle in povečajo njegove koristi. Pri tem je treba poudariti, da so notranjerevizijske svetovalne storitve, izražene v formalni ali neformalni obliki, le priporočila in da so odločitve še vedno domena poslovodstva. (Koletnik, 2007, str. 63).

Notranjerevizijska služba je pri svojem delu samostojna in pri podajanju ugotovitev, ocen in priporočil neodvisna²²⁸. Notranji revizorji morajo imeti zagotovljene pogoje, da svoje

²²⁷ Mednarodni standardi strokovnega ravnanja pri notranjem revidiranju opredeljujejo storitve svetovanja kot nasvete in so na splošno opravljene na posebno prošnjo naročnika posla. Narava in obseg posla svetovanja sta sporazumno določena s stranko – naročnikom. Storitve svetovanja na splošno vključujejo dve stranki: (1) osebo ali skupino, ki daje nasvet – notranjega revizorja, in (2) osebo ali skupino, ki išče in dobi nasvet–naročnika posla. Kadar opravlja notranji revizor storitve svetovanja, naj ohranja nepristranskost in ne prevzema poslovodskih nalog.

²²⁸ Standard 1100: Neodvisnost je osvobojenost od okoliščin, ki ogrožajo zmožnosti notranjerevizijskega izvajalca za izvedbo notranjerevizijskih nalog na način brez predsodkov. Pridobitev stopnje neodvisnosti je potrebna za uspešno uresničevanje nalog notranjerevizijskega izvajalca; notranjerevizijski predstojnik ima neposreden in neomejen dostop do višjega poslovodstva. To je mogoče doseči z obojestranskim poročevalnim razmerjem. Grožnje neodvisnosti morajo biti obvladovane na ravni posameznega revizorja, sprejetega posla, področja dejavnosti in organizacije.

delo opravljajo samostojno in nepristransko²²⁹. Pomembna je funkcionalna neodvisnost notranjerevizijske dejavnosti. To pomeni, da je neodvisna od dejavnosti, ki jih revidira, da je podrejena neposredno predstojniku, da se lahko samostojno, brez vpliva predstojnika, odloča o reviziji področij.

Funkcionalno neodvisnost zagotavljajo poseben status notranjega revizorja, ki mu omogoča, da neodvisno od predstojnika samostojno in strokovno presoja o poslovanju organizacije, posebne pogoje za imenovanje in razreševanje notranjih revizorjev, samostojnost pri izvajanju revizij, samostojno poročanje o ugotovitvah in predlaganje izboljšav predstojniku ter pomoč centralnega organa pri izvajanju njegove funkcije. Funkcionalna neodvisnost mora biti zagotovljena z zakonom. Vodja je odgovoren predstojniku za zagotavljanje objektivnosti revizijskih poročil.

Zavedati se je treba razlike med notranjo revizijo in sistemom finančnega poslovanja in kontrol. Za sistem finančnega poslovanja in kontrol je odgovoren predstojnik, notranja revizija pa ocenjuje, ali se ta odgovornost izvaja skladno z načeli urejenega finančnega upravljanja in ali je predstojnik obveščen o ugotovitvah ter daje priporočila za izboljšanje sistema. Notranji revizorji ne smejo opravljati nobenih drugih operativnih nalog.

Kakršnokoli zavajanje notranjega revizorja pri opravljanju nalog ali dajanje lažnih podatkov, da bi na ta način notranjega revizorja zavestno zavedli, je hujša kršitev delovne obveznosti delavca revidirane organizacijske enote.

Notranji revizorji²³⁰ ne smejo opravljati nalog v drugih organizacijskih enotah in ne smejo opravljati revizije v postopkih, v katerih so poprej sodelovali, najmanj eno leto od dne, ko so začeli delati kot notranji revizorji.

²²⁹ Standard 1120: Nepristranskost je miselna naravnost brez predsodkov, ki dovoljuje notranjim revizorjem izvajanje posla na tak način, da so prepričani v rezultat opravljenega dela, ki ni dovoljevalo nobenih kakovostnih kompromisov. Nepristranskost zahteva, da notranji revizorji ne podrejajo svojega mnenja o revizijskih zadevah drugim. Grožnje nepristranskosti morajo biti obvladovane na ravni posameznega revizorja, sprejetega posla, področja dejavnosti in organizacije. Notranji revizorji morajo biti nepristranski in brez predsodkov ter se morajo izogibati navzkrižju interesov. Navzkrižje interesov je položaj, ko ima notranji revizor, ki mu je pripisano zaupanje, izključujoče se strokovne ali osebne interese. Tako navzkrižje interesov lahko povzroča, da težko izpolnjuje svoje naloge nepristransko. Navzkrižje interesov obstaja celo, če ni nobenih neetičnih ali nedovoljenih posledic. Navzkrižje interesov lahko ustvarja nepravilnosti, ki utegnejo zmanjšati zaupanje v notranjega revizorja, notranjerevizijskega izvajalca in stroko. Navzkrižje interesov lahko oslabi sposobnost posameznika za nepristransko izvedbo nalog in odgovornosti.

²³⁰ Lahko so imenovani za člane stalnih in občasnih delovnih teles, vendar ne smejo opravljati izvršilnih nalog.

Notranji revizor²³¹ ima pravico in dolžnost, da nenehno izpolnjuje svoje znanje²³² in izkušnje in druge sposobnosti s strokovnim izpopolnjevanjem s področja notranjega revidiranja in s področij funkcionalnega poslovanja ministrstva. Od notranjega revizorja se ne sme zahtevati nezmotljivosti²³³.

Notranji revizorji morajo podatke in ugotovitve, s katerimi so se seznanili pri delu, obravnavati kot poslovno skrivnost in jih v nobenem primeru ne smejo posredovati nepooblaščenim osebam, ne smejo jih uporabljati v osebne namene ali na kakršenkoli drug način, ki je v nasprotju z zakonom ali standardi notranjega revidiranja.

7.5 OMEJITVE KOT POMEMBEN VIDIK REVIDIRANJA OBVEŠČEVALNO-VARNOSTNE DEJAVNOSTI

Odnos med revizorjem in subjektom revizije ni nikjer po svetu enostaven. Že po definiciji njihovi posamezni interesi ustvarjajo možnosti za konflikt. V državni upravi so dejavnosti zaupne narave ali politično občutljive dejavnosti tiste, za katere je najverjetneje, da se bo pri vodenju in poročanju zunanjih revizij pričakovalo izvzetje ali da se bodo obravnavale drugače.

Tako izvršilna kot zakonodajna veja oblasti potrebuje ocene/informacije, s pomočjo katerih lahko sprejmejo odločitve o programih izvajalcev obveščevalno-varnostne dejavnosti, za katere so odgovorni. Potrebuje informacije, ki jim povedo, ali program oziroma izvajalec obveščevalno-varnostne dejavnosti deluje dobro ali slabo in zakaj.

Zaradi narave dela izvajalcev obveščevalno-varnostne dejavnosti in posebnosti, ki jih ima revizija smotrnosti, bodo potrebne določene prilagoditve revizijskega postopka, ki vključujejo tudi varovanje tajnosti podatkov.

Za obveščevalno-varnostno dejavnost veljajo posebna pooblastila, posebno določeni postopki dela in tudi posebne pristojnosti, ki ji to omogočajo. Tudi zato izvajalci

²³¹ Notranje revidiranje praviloma opravljajo notranji revizorji, ki so pridobili naziv državni notranji revizor, ali preizkušeni državni notranji revizor skladno s Pravilnikom o izdajanju potrdil za naziv državni notranji revizor in preizkušeni državni notranji revizor.

²³² Standard 1210: Notranji revizorji morajo imeti znanje, veščine in druge sposobnosti, ki so potrebne za izvajanje njihovih osebnih nalog. Notranjerevizijski izvajalec mora imeti ali pridobivati znanje, veščine in druge sposobnosti, ki so potrebne pri opravljanju njegovih nalog. Znanje, veščine in druge sposobnosti je skupni izraz, ki se nanaša na poznavanje stroke, zahteva se pri notranjih revizorjih, da bi uspešno opravljali strokovne naloge. Notranji revizorji so spodbujeni k dokazovanju svojega poznavanja stroke s pridobivanjem ustreznih strokovnih certifikatov in kvalifikacij, kot so preizkušeni notranji revizor (CIA) in drugi nazivi, ki jih dodeljujejo Inštitut notranjih revizorjev in druge ustrezne strokovne organizacije.

²³³ Standard 1220: Notranji revizorji morajo uporabljati vestnost in izkušnje, ki se pričakujejo od primerno razsodnega (reasonably prudent) in sposobnega notranjega revizorja. Potrebna strokovna vestnost ne pomeni nezmotljivosti.

obveščevalno-varnostne dejavnosti največkrat pričakujejo, da bodo te posebne okoliščine zanje veljale tudi pri nadzoru nad njihovim delovanjem.

Da bi revizorji lahko svoje delo opravili strokovno korektno, jim je treba omogočiti, da se seznanijo z vsemi poslovnimi in drugimi dogodki, ki se nanašajo na poslovanje obveščevalno-varnostne dejavnosti, kar pomeni, da jim je treba omogočiti vpogled v vse poslovne listine in drugo dokumentacijo, dostop do vseh prostorov ter strojne, programske in druge opreme, pogovor z delavci, ki sodelujejo v procesih, ki so predmet revidiranja ter posredovati zahtevane podatke in informacije.

Ob tem obvezno pride do konflikta interesov med izvajalci obveščevalno-varnostne dejavnosti, ki težijo k čim večji tajnosti in revizorji ter revidiranjem z zahtevo po preglednosti delovanja obveščevalno-varnostne dejavnosti.

Še večji problem pa je revizija smotrnosti delovanja obveščevalno-varnostnih služb in še posebej tajnega sodelovanja oziroma tajnega pridobivanja podatkov, kjer so predmet revizorjevega preiskovanja izločki, ki so rezultat vložkov in dejavnosti oziroma nalog, ki jih izvaja revidirana enota, da doseže postavljene cilje oziroma izpolni prevzete obveznosti.

Razlogi za to so v:

- - pogojih tajnega sodelovanja, ki so revizijsko težko preverljivi;
- - vrednotenju in analiziranju podatkov, pridobljenih s tajnim sodelovanjem;
- - uporabnosti glede na kakovost in količino vrednotenih podatkov;
- - kriterijih nagrajevanja tajnega sodelovanja;
- - zagotovitvi tajnosti tajnega sodelavca;
- - zagotovitvi tajnosti nabave specialne opreme in operativne tehnike.

Dokazi so zadostni, če so dobro utemeljeni in zanesljivi, relevantni so, če obstaja jasna in logična povezava med dokazi in cilji revizije ter kriteriji za presojo. Razumnost revizijskih dokazov je vezana predvsem na njihovo zadostnost, ki je lastnost, ki revizorju omogoča zadostno stopnjo prepričanosti, da dokaz vsebuje informacije, na podlagi katerih je mogoče sprejeti razumne zaključke. To pa lahko revizor doseže le, če ima dostop do dokumentacije v obsegu, za katerega ocenjuje, da je potreben za pridobitev zadostnih dokazov.

In kaj lahko revizor naredi, ko dokumentov ni oziroma jih je zelo malo, kar je na področju obveščevalno-varnostne dejavnosti pravilo? Tajna narava delovanja obveščevalno-varnostne dejavnosti je pomemben ali celo odločilen dejavnik, zaradi katerega je treba to dejavnost obravnavati s posebno pozornostjo ter ji prilagoditi način revidiranja. Ne glede na to, pa sta iskanje dokazov in zagotavljanje, da obstaja preprosta in zanesljiva revizijska sled, nujni, še posebej, ker obstaja velika verjetnost, da revidiranec skuša izpodbijati vsaj katero izmed revizijskih razkritij.

Med strukturne dejavnike, ki pa lahko olajšajo nadzor, spada tudi možnost, da postanejo podatki o obveščevalno-varnostnih dejavnostih po izteku določenega obdobja dostopni

širši javnosti. To lahko spodbuja zakonodaja o svobodi obveščanja in možnost o objavi zaupnega gradiva po izteku določenega roka. Takšna možnost odložene transparentnosti in morebitnega javnega vpogleda lahko olajša demokratični nadzor nasploh in tudi revidiranje kot eno od njegovih oblik. Merila in roki za objavo nekoč tajnega gradiva morajo biti zakonsko določeni, da se s tem zagotovi ali vzbudi pričakovanje odložene transparentnosti. Naslovi poročil, do katerih je mogoče imeti dostop na podlagi zakonodaje o svobodi obveščanja, morajo biti redno objavljeni.

Za ohranjanje ravnotežja med zaupnostjo in zahtevami po odgovornosti morajo biti glede tajnih skladov vzpostavljene posebne revizije.

Učinkovito revidiranje obveščevalno-varnostne dejavnosti zahteva potrebna revizorjeva strokovna znanja in vire podatkov. Vendar pa se strokovno znanje revizorjev s tega področja le redko primerja s tistim, ki ga imajo vlada in institucije obveščevalno-varnostne dejavnosti.

Osnovna težava je v tem, da revizorji lahko pridobijo večino informacij od vlade in institucij obveščevalno-varnostne dejavnosti, to pa so hkrati institucije, ki naj bi jih revizorji nadzirali. To postavlja revizorje v neugoden položaj. Zadeva se še dodatno zaplete zaradi zaprte narave obveščevalno-varnostnega sektorja, ki je posledica zelo specifičnega dela, kulture, izobrazbe in zakonov o tajnosti.

Transparentnost pri sprejemanju odločitev je bistvena pri zagotavljanju skladnosti rezultatov odločitev z javnimi nameni in političnimi cilji. Transparentnost pri pripravi obveščevalno-varnostnega proračuna omogoča parlamentu učinkovito opravljanje nadzorne naloge in krepi zaupanje družbe v njen obveščevalno-varnostni sektor. Pomanjkljiva transparentnost pri pripravi obveščevalno-varnostnega proračuna je pogosto povezana z zastarelimi proračunskimi procedurami ali slabo opredeljenimi obveščevalno-varnostnimi cilji.

Prav tako je povezana s pomanjkanjem multidisciplinarnega strokovnega znanja v državnih zakonsko določenih revizijskih hišah, s šibkimi ustavnimi določbami o zagotavljanju informacij za javno preverjanje odločitev in z birokratsko držo, ki daje prednost zaupnosti in ne odgovornosti. Zakonsko določeni revizijski organi in zakonodajalci morajo te širše sistemske slabosti ugotoviti in se jim posvetiti.

Člani parlamenta morajo zagotoviti ravnotežje med potrebo po zaupnosti informacij v posebnih okoliščinah, s tem povezanimi postavkami v obveščevalno-varnostnem proračunu in z odgovornostjo.

Eden od načinov bi lahko bil razčlenitev proračunskih predlogov na različne stopnje varnostne klasifikacije:

- splošni obveščevalno-varnostni proračun, predložen parlamentu;
- zaupni odhodki za naložbe in operativni stroški, ki jih lahko preverja komisija za nadzor obveščevalno-varnostnih služb;

- izdatki v zvezi z višjimi ravnmi tajnosti, ki jih lahko preveri izbrana skupina članov komisije za nadzor.

Resen izziv revidiranju predstavljajo vsaj tri značilnosti obveščevalno-varnostnega sektorja:

- zakoni o tajnosti lahko ovirajo prizadevanja za povečanje transparentnosti obveščevalno-varnostnega sektorja;
- obveščevalno-varnostni sektor je zelo kompleksno področje, v zvezi z njim morajo biti revizorji pozorni na različna vprašanja, kot na primer nakup specialne operativne tehnike;
- revizorji nimajo dovolj izkušenj in strokovnega znanja s specifičnega področja obveščevalno-varnostne dejavnosti, poleg tega pa nimajo ne časa ne priložnosti, da bi si to znanje pridobili.

7.6 PRIMERJAVA REVIZIJE PRAVILNOSTI IN REVIZIJE SMOTRNOSTI

Vrste revidiranja praviloma ločimo po predmetu in namenu revidiranja ter glede na revizijske organe, ki ga izvajajo. Ko pogledamo predmet in namen revizije, ločimo revidiranje računovodskih izkazov, revidiranje skladnosti s predpisi in revidiranje poslovanja.

Najbolj znana vrsta revidiranja je revidiranje računovodskih izkazov²³⁴, ki ga običajno izvajajo zunanji revizorji. Naloga revizorja je zbiranje dokazov o uradnih trditvah v računovodskih izkazih organizacije in preverjanje njihove skladnosti s sprejetimi računovodskimi standardi ter oblikovanje mnenja o resničnosti in poštenosti oziroma realnosti in objektivnosti računovodskih informacij, s katerimi se organizacija želi predstaviti svojemu okolju.

Pri revidiranju skladnosti s predpisi se presoja, ali se zakoni in drugi državni predpisi spoštujejo, pa tudi notranji pravilniki, drugi predpisi in poklicne norme. Pri revidiranju državnega proračuna je pravilnost poslovanja izredno velikega pomena, saj izraža

²³⁴ To je preiskovanje računovodskih izkazov organizacije iz javnega ali zasebnega sektorja, ki ga izvede neodvisna tretja oseba, t.j. zunanji revizor. Zunanje revizije se opravljajo, da revizorji lahko podajo svoja mnenja o računovodskih izkazih, ki so predmet revidiranja. Da se torej poda primerno zagotovilo, da v računovodskih izkazih ni pomembnih napak, t.j., da so popolni, točni in veljavni. Zunanji revizorji opravljajo postopke, ki so oblikovani tako, da dobijo primerne revizijske dokaze, na osnovi katerih se lahko ugotovi, da računovodski izkazi ne vsebujejo pomembnih napak ali opustitev, in da so pripravljeni skladno s pripadajočo zakonodajo in računovodskimi standardi. Revizor formalno poda svoje mnenje v revizijskem poročilu. Poročilo je namenjeno članom organizacije, običajno lastnikom podjetja v zasebnem sektorju ali odboru v organizaciji javnega sektorja. Pooblastila, odgovornosti in imenovanje zunanjega revizorja, v javnem in zasebnem sektorju so določena z zakonodajo. Zunanji revizor je strokovno odgovoren, da izvede dovolj postopkov, ki mu omogočajo ustrezno podlago za izrek mnenja in s katerimi dobi razumno podlago za opozorilo na kakršnekoli bistvene napake ali za opustitve v računovodskih izkazih.

odgovornost revidirane organizacije oziroma njenega predstojnika in hkrati zagotavlja, da so proračunska sredstva porabljena za namene in v obsegu, ki jih je določil parlament, oziroma, da je revidiranec pri porabi sredstev upošteval veljavne predpise.

Revidiranje poslovanja, tudi »performance auditing«, je revidiranje smotrnosti delovanja. Obsega sistematično pregledovanje delovanja organizacije glede na določene cilje, katerega nameni so oceniti dosežke, ugotoviti možnosti za izboljšave in razviti priporočila za izboljšave in nadaljnje delovanje (Taylor, Glazen, 1996, str. 34).

Nanaša se na vse temeljne poslovne funkcije (tehnično, kadrovske, nakupno, proizvodno, prodajno in finančno), upravljalne funkcije (načrtovanje, pripravljanje izvajanja in nadziranje) in informacijske funkcije (obravnavanje podatkov o preteklosti in prihodnosti, nadziranje obravnavanja podatkov in njihovo analiziranje). Če je revidiranje poslovanja usmerjeno predvsem v upravljalne funkcije, govorimo o revidiranju poslovanja.

Revizijski standardi INTOSAI (Implementation Guidelines for Performance Auditing, 2004, str. 11) določajo, da celoten obseg državnega revidiranja zajema revidiranje pravilnosti poslovanja in revidiranje smotrnosti poslovanja.

Nadzor nad javnimi financami in njihovo porabo se skladno s sprejetimi mednarodnimi smernicami in priporočili ne omejuje več zgolj na preverjanje zakonitosti in pravilnosti porabe javnih sredstev, ampak se vse bolj usmerja k ugotavljanju, ali so posamezni porabniki javna sredstva, ki so jim bila namensko dodeljena, tudi zares gospodarno, učinkovito in uspešno uporabili. Prav revidiranje izvajanja nalog postaja strateška funkcija vrhovnih državnih revizijskih institucij, pri čemer je namen revidiranja, da pokaže, ali je pridobljena korist vredna in v sorazmerju z vložnim denarjem.

Pomen pojma revidiranje se zaradi tega spreminja in širi. Še zdaleč ne gre več le za revidiranje računovodstva oziroma računovodskih izkazov, ampak tudi za revidiranje programov, izvajanja nalog, podatkov, varovanja okolja.

Davkoplačevalci lahko z vso pravico terjajo preverjanje odgovornosti vseh tistih, ki jim je upravljanje z javnimi sredstvi zaupano. Imajo tudi pravico izvedeti, ali so bile proračunske in programske naloge, ki so bile upravljavcem in uporabnikom javnih sredstev naložene, ustrezno izvedene. Verodostojne in nepristranske informacije o tem jim lahko zagotavlja le neodvisna in strokovno vrhunsko usposobljena revizijska institucija, ki je v tej vlogi nepogrešljiv člen v državnem sistemu in pravnem redu vsake sodobne demokratične države.

Revizija smotrnosti poslovanja je revizija gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti revidiranega uporabnika javnih sredstev pri porabi virov za izvedbo nalog.²³⁵ Je neodvisno preizkušanje učinkovitosti in uspešnosti programov ali organizacij, pri čemer

²³⁵ Evropsko računsko sodišče: Smernice za izvajanje mednarodnih revizijskih standardov INTOSAI (mednarodna organizacija vrhovnih revizijskih institucij).

je treba upoštevati gospodarnost in cilje, ki vodijo k izboljšavam. Je posebna vrsta revizijskih storitev v javnem sektorju.

Pomeni sistematično, vsebinsko, organizacijsko in ciljno usmerjeno preiskovanje dejavnosti vlade ali druge osebe javnega prava, kjer bi se ocenilo, ali je revidirana oseba pri izvajanju programa ali določenih postopkov, posamezne aktivnosti ali funkcije, poslovala gospodarno, učinkovito in uspešno.

Revizije smotrnosti poslovanja so neodvisne raziskave in ne temeljijo na ponavljanju vzorcev. Po naravi so obsežne in odprte za interpretacijo ter presojo. Pri revizijah smotrnosti poslovanja se uporabljajo različne raziskovalne metode in metode vrednotenja, ki temeljijo na povsem drugačnih bazah znanja kot tradicionalne revizije. Ne temeljijo na vprašalnikih, pač pa na raznolikosti in kompleksnosti revizijskih vprašanj. V okviru zakonskih določil morajo imeti revizorji možnost, da raziščejo katerokoli vladno dejavnost z različnih vidikov (INTOSAI revizijski standardi 4.0.4, 4.0.21-23 in 2.2.16).

Revizijo, ki zajema cilje revizije smotrnosti poslovanja in cilje revizije računovodskih izkazov, imenujemo celovita revizija. Odločitev o tem, ali se izvede revizija smotrnosti poslovanja ali celovita revizija, se strokovno presodi in se sprejme za vsak primer posebej. Revizorji se morajo zavedati, da je že izvedba same revizije smotrnosti poslovanja zelo zahtevna naloga in da bi bila izvedba celovite revizije še zahtevnejša.

Odločitev o izvedbi celovite revizije je treba zato vedno skrbno pretehtati in izvesti le, kadar je jasno, da bo možno z njo pridobiti zadostne, relevantne in zanesljive revizijske dokaze, ter v fazi poročanja podati jasna, koristna in pravočasna sporočila, da bodo izpolnjeni cilji obeh revizij. Oba elementa bi morala biti jasno ločena v revizijskem memorandumu in revizijskem programu, tako da revizijska ekipa popolnoma jasno razume oba različna revizijska cilja, kar ustrezno upošteva pri revizijski nalogi.

7.7 REVIZIJA SMOTRNOSTI ²³⁶ KOT POSEBNA OBLIKA REVIZIJE

Preden začnemo z razpravo o revidiranju smotrnosti, moramo vedeti, da se ta pojem v literaturi s področja revidiranja uporablja na številne načine. Nekateri pisci ga uporabljajo samo za revidiranje dodane vrednosti, medtem ko drugi menijo, da ima revidiranje poslovanja širši obseg.

Angleški izraz »performance auditing« je kot strokovni pojem težje prevesti v slovenski jezik, še težje je to narediti le z dvema besedama. Za revizijsko stroko je še najustreznejši

²³⁶ V državni reviziji se je potreba po ocenjevanju gospodarnosti, uspešnosti in učinkovitosti (ali trije E-ji) pokazala že davno; že leta 1977 so smernice Mednarodne organizacije vrhovnih revizijskih inštitucij – INTOSAI napotile te inštitucije, naj v svojih državah uveljavijo potrebna pooblastila in opravljajo obe temeljni vrsti revizij: revizijo pravilnosti poslovanja za dajanje morebitnih razrešnic in revizijo izvajanja nalog (tj. revizijo smotrnosti).

prevod »revidiranje izvajanja nalog«, saj beseda »performance« izhaja iz glagola »to perform«, kar lahko med drugim prevedemo kot »izvršiti nalogo«.

Pojem »naloga« je zelo širok in na področju predmeta revizije lahko predstavlja poslovanje, določeno dejavnost, program ali projekt. Vse naštetu vključuje številne naloge, ki se izvajajo v okviru določenih procesov in postopkov.

V Veliki Britaniji, Kanadi in v nekaterih drugih državah to vrsto revizije poimenujejo »value-for-money« revizijo. Zakaj »vrednost za denar«? Velja namreč, da je s porabo denarja dosežena korist takrat, kadar so naloge opravljene po visokih standardih in z nizkimi stroški, ali prevedeno v tehnični jezik, kadar delovanje uprave in zagotavljanje storitev poteka gospodarno, učinkovito in uspešno. Revizor torej preiskuje vrednost/korist, ki je bila dosežena s porabo denarja oziroma revidira dosežke porabljenega denarja. (Povzeto po Vidovič Z., Revidiranje gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti v javnem sektorju, Interno gradivo RSRS, Ljubljana, 2002, str. 2).

Pojem revidiranje poslovanja je v Zakonu o računskem sodišču razdeljen na revidiranje pravilnosti in na revidiranje smotrnosti. Izraz smotrnost je pojasnjen kot pridobivanje ustreznih in zadostnih podatkov za izrek mnenja o gospodarnosti, mnenja o učinkovitosti ali mnenja o uspešnosti poslovanja.

Kaj bi naj pomenil izraz smotrnost poslovanja je možno smiselno razumeti tudi iz Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije, ki v drugi točki 8. člena določa pojem nesmotrnost z naslednjimi besedami: »Izraz nesmotrnost v poslovanju je zbirni izraz za negospodarnost, neučinkovitost in neuspešnost poslovanja«.

Revidiranje smotrnosti²³⁷ je revizijska metodologija, kjer se morajo revizorji na podlagi zahteve ali zakonske podlage s pregledovanjem poslovnih knjig, zapisov o delovanju in ustreznih primerjalnih kazalnikov prepričati, da je revidiran subjekt z ustreznimi ukrepi zagotovil gospodarno, učinkovito in uspešno rabo sredstev²³⁸.

²³⁷ Revidiranje smotrnosti se deloma pokriva in prepleta z nekaterimi drugimi vrstami ocenjevanja. Vrhovne revizijske inštitucije so v okviru INTOSAI razvile t. i. vrednotenje programov (program evaluation) kot posebno zvrst revizijske naloge. Gre za posamično sistematično študijo, katere namen je oceniti, kako dobro deluje določeni program in kaj je možno narediti za izboljšanje njegovih rezultatov. Cilji vrednotenja programa so pogosto enaki ali podobni ciljem pri revidiranju smotrnosti, saj tudi pri vrednotenju programa revizor analizira razmerja med cilji, viri in rezultati usmeritev ali programov. Vrednotenje programa lahko vključuje vprašanje, kot je npr., ali je postavljeni cilj usklajen s splošnimi političnimi usmeritvami, ni pa nujno, da se ukvarja tudi z vprašanji uspešnosti teh usmeritev.

²³⁸ Revizija smotrnosti poslovanja je revizija dobrega finančnega poslovanja oziroma natančnejše, revizija gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti, s katerimi so komisija in/ali drugi revidirani subjekti pri izpolnjevanju svojih obveznosti porabljali sredstva skupnosti. Člen 274 konsolidiranega besedila Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti določa, da "komisija izvršuje proračun na lastno odgovornost, pri čemer upošteva načela dobrega finančnega poslovanja" in da "države članice sodelujejo s komisijo, da bi zagotovile porabo odobrenih proračunskih sredstev skladno z načeli dobrega finančnega poslovanja". Po 27. členu Finančne uredbe, ki se uporablja za proračun Evropske skupnosti ("Finančna uredba"), koncept

Kanada²³⁹ je ena izmed vodilnih držav na področju razvoja revidiranja smotrnosti. Njihov predsednik²⁴⁰ vrhovne revizijske institucije uporablja naslednjo definicijo revidiranja smotrnosti: »...njen obseg vključuje pregledovanje gospodarnosti, učinkovitosti in stroškovne uspešnosti ter okoljske vplive vladnih aktivnosti, nadalje postopke za merjenje učinkovitosti, razmerja, povezana z odgovornostjo ter varovanje javnih sredstev in skladnost z zakonodajo. Predmet revizije je lahko vladni subjekt ali dejavnost, sektorska dejavnost ali širše proračunsko funkcijsko področje.«

Kot smo že dejali v uvodu tega poglavja, se poleg pojma revidiranja smotrnosti uporabljajo številni drugi termini. Revidiranje dodane vrednosti, revidiranje delovanja in revidiranje posloводства so pojmi, ki se trenutno uporabljajo, kakor tudi izpeljanke, kot so okoljsko ali socialno revidiranje (angl. environmental or social auditing). V Kanadi in številnih drugih državah se revidiranje dodane vrednosti imenuje sedaj revidiranje smotrnosti, drugje pa imata ta dva pojma nekoliko drugačen pomen²⁴¹, kjer je bolj poudarjeno ocenjevanje delovanja posloводства. Revidiranje smotrnosti je tesno povezano z idejo proračunskega programiranja (programme budgeting), katerega cilj je izboljšati uspešnost s pomočjo sistemov kontrol in posloводства ter zagotoviti gospodarno vedenje in finančno odgovornost na vseh ravneh delovanja. Proračunsko programiranje poudarja potrebo po ocenjevanju doseženih ciljev, kar je ena od nalog revizije smotrnosti (Vidovič, 2002, str. 6).

Pristop revizij smotrnosti je zasnovan tako, da je mogoče ugotoviti, ali so revidirani subjekti sisteme za upravljanje in spremljanje oblikovali in izvajali tako, da so zagotavljali optimalno gospodarnost, učinkovitost in uspešnost v okviru danih omejitev. Revizijsko delo zajema analiziranje, pregledovanje in preizkušanje ključnih elementov teh sistemov. S pregledovanjem se pogosto prouči, ali so izbrani ukrepi skladni s cilji politike in ali so se slednji prenesli v operativne načrte z operativnimi cilji, doseganje katerih se nato izmeri. Prav tako se prouči, ali vzpostavljeni sistemi zagotavljajo relevantne, zanesljive in pravočasne informacije o razvoju finančnih, človeških in drugih virov (vložki), o izvajanju dejavnosti (proces) in zagotavljanju izločkov, ki jih je s kazalniki uspešnosti treba primerjati z operativnimi cilji. Prav tako se pregleda, ali se pri odstopanjih sprejmejo pravočasni in ustrezni popravni ukrepi za prilagoditev

dobrega finančnega poslovoidenja zajema načela gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti. Povzeto po Priročniku za revizijo smotrnosti poslovoidenja, Evropsko računsko sodišče, 2006, str. 8.

²³⁹ Različna poročila iz Kanade navajajo, da je vpeljava ocenjevanja koristi od porabljenih sredstev bistveno spremenila management.

²⁴⁰ L. Denis Desautels, FCA Auditor, General of Canada v Value For Money Auditmanual; OAG/CESD, January 2000.

²⁴¹ Glede na pestro paleto uporabljenih pojmov je to zelo široko zastavljen revizijski pojem s posameznimi študijami, ki obsegajo vse od preprostih primerjav cen za podobne proizvode, ki jih plačujejo različne organizacije (ali različni deli znotraj ene organizacije) do zapletenih ocen učinkovitosti zagotavljanja zdravstvenega varstva bolnikom z diabetesom. Zato tudi zahtevajo široko paleto revizijskih tehnik in veščin. Mnogo organizacij, ki se lotijo večjih programov revidiranja smotrnosti, zaposli strokovnjake z drugih področij (npr. inženirje in doktorje), da imajo na razpolago najboljše znanje, da lahko učinkovito opravljajo svoje delo.

operativnega načrta, uporabe virov in/ali izvedbe dejavnosti. Ta pristop pogosto zajema pregled sistema in informacij vrednotenja, da se oceni njihova kakovost in da se ugotovitev, zaključki in priporočila, ki izhajajo iz vrednotenja, uporabijo kot revizijski dokazi, kadar se ugotovi, da so zadovoljivi in relevantni za revizijske cilje (Priročnik za revizijo smotrnosti poslovanja, Evropsko računsko sodišče, 2006, str. 16).

Revizije smotrnosti poslovanja proučujejo gospodarnost, učinkovitost in uspešnost vladnih programov in uporabnikov javnih sredstev. Revizorji poskušajo pri tem odgovoriti na naslednja vprašanja:

- Ali izbrani viri predstavljajo najgospodarnejšo porabo javnih sredstev?
- Ali glede na dane vire dobimo najboljše rezultate?
- Ali so cilji politike popolnoma uresničeni?
- Ali so opaženi učinki res posledica politike?

Poudarek je na doseženi smotrnosti poslovanja in se osredotoča na vložke, izloške, rezultate in učinke, temelji pa na domnevi, da obstaja le majhno tveganje resnih problemov v obliki ali izvedbi dejavnosti ali sistemih kontrole, kadar je dosežena zadovoljiva smotrnost poslovanja. S takšnimi revizijami je na primer mogoče oceniti, ali so se sprejete politike ustrezno izvajale in ali so dosegle predvidene cilje oziroma ali so imele odločitve na področjih te politike nezaželene finančne in ekonomske posledice. Neposredno preverjanje smotrnosti poslovanja je ustrezno, kadar obstajajo ustrezna merila za merjenje količine, kakovosti in stroška vložkov, izloškov, rezultatov in učinkov. Kadar se ugotovi, da dosežena smotrnost poslovanja ni zadovoljiva, se dejavnost in sistemi kontrole preverijo v obsegu, ki je potreben, da se ugotovijo vzroki za neuspešno poslovanje. (Povzeto po Priročniku za revizijo smotrnosti poslovanja, Evropsko računsko sodišče, 2006, str. 15).

V javnem sektorju ²⁴²večine razvitih držav je revidiranje smotrnosti v veliki meri opredeljeno z zakonodajo, ki obvezuje vladne oddelke, da zagotavljajo dokaze o ustreznih ukrepih, s katerimi utemeljujejo, da so zagotovili gospodarno, učinkovito in uspešno rabo sredstev.

V javnih organizacijah na revidiranje smotrnosti gledamo kot na integralni del revizijske službe, ne glede na to, ali jo opravljajo zunanji ali notranji revizorji oziroma, ali so naloge opravljene na zakonski podlagi ali prostovoljno. Vendar praktične izkušnje kažejo, da večino dela na področju revidiranja smotrnosti v javnem sektorju opravijo zunanji revizorji, to so vrhovne revizijske institucije, kot je računsko sodišče v Sloveniji, manj pa notranji revizorji.

²⁴² Eden od dokazov, da se področje revidiranja širi na občutljivo področje vladnih dejavnosti, je postal spor, ali sme revizor VRI nadzirati dejavnost vlade. Celo Evropa, ki tradicionalno dosledno nadzoruje zakonitost poslovanja, je zadržana do revidiranja političnih odločitev in ocenjevanja njihove uspešnosti. Zato še danes uspešnosti ne revidirajo vse države.

Zagotovo sta zakonitost in zaupanje ključni vrednoti vseh vladnih aktivnosti, revizije smotrnosti poslovanja pa prispevajo h krepitvi teh vrednot, saj skušajo najti odgovore na izzive, s katerimi se sicer srečujejo vse sodobne organizacije.

Med njimi so na primer naslednji (Priročnik za revizije smotrnosti poslovanja, Ljubljana, 2006, str. 9):

- ali lahko povečamo kakovost naših storitev;
- ali je mogoče stroškovno učinkoviteje dosežati določene cilje;
- ali je mogoče doseči finančne prihranke;
- ali je mogoče vpeljati boljše načine dela;
- ali se je mogoče izogniti izgubam v procesih.

Pri revizijah smotrnosti revizorji skušajo najti odgovore na dve temeljni vprašanji:

- Ali so bile stvari narejene pravilno in poceni?
- Ali so bile narejene prave stvari?

S prvim vprašanjem skušajo revizorji ugotoviti, ali so vsi postopki potekali pravilno in skladno s sprejetimi usmeritvami in odločitvami. Pri tem se revizorji ukvarjajo z različnimi vidiki gospodarnosti in učinkovitosti poslovanja.

Gospodarnost pomeni minimaliziranje stroškov za uporabljena sredstva, pri čemer bi se ohranile ustrezna kakovost, učinkovitost in kar najboljša poraba teh sredstev za izločke. Pri tem naj bi bil podan odgovor na vprašanje, ali so bila sredstva uporabljena optimalno in primerno in ali morebiti ne bi bilo možno podobne rezultate doseči tudi z manj sredstvi. Vprašanja gospodarnosti se pojavijo, kadar bi lahko subjekt ali dejavnost pomembno znižala stroške vložkov za dano raven izločkov ali rezultatov.

Prvo vprašanje se nanaša na »proizvajalca« in sprašuje, ali so bile politike izvedene pravilno. To vprašanje je ponavadi povezano s predpisanimi pričakovanji, in sicer revizorji želijo vedeti, ali je revidiranec spoštoval pravila in predpise. Za poglobitev analize, se vprašanje razširi, in sicer, ali so stvari, ki so bile opravljene, najustreznejše. Do te stopnje se je revizija smotrnosti poslovanja ukvarjala predvsem z različnimi vidiki gospodarnosti in učinkovitosti poslovanja.

Namreč, obseg analize se občutno poveča, ko se zastavi drugo vprašanje, ali so bile opravljene prave stvari, drugače povedano, ali so bile sprejete politike ustrezno izpeljane, oziroma ali so bila pri tem uporabljena ustrezna sredstva. To vprašanje se nanaša na uspešnost, na učinek na družbo.

Celo več, vprašanje lahko celo nakazuje, da bi vladni program oziroma izbrani ukrep, s katerim naj bi dosegli cilj, lahko izpodbijal. Z revizijo smotrnosti poslovanja bi lahko celo ugotovili, da je bil določen ukrep neuspešen in neskladen s cilji. Vendar v trenutku, ko se revizorji začnejo spraševati, ali je neka javna aktivnost izvedljiva, morajo biti previdni, da ne presežejo meje svojih pooblastil in sežejo na območje politike.

Revizijski standardi²⁴³ določajo, da je gospodarnost²⁴⁴ največje možno zmanjšanje stroškov virov, porabljenih za neko dejavnost, pri čemer se upošteva ustrezna kakovost. Gospodarnost torej lahko opredelimo kot pridobivanje potrebnih virov za načrtovane izide po najnižji možni ceni, ki še zagotavlja ustrezno kvaliteto dobrin in storitev.

Revidiranje gospodarnosti lahko odgovori na naslednja vprašanja:

- Ali izbrana sredstva ali uporabljena oprema oziroma vložki predstavljajo najgospodarnejšo porabo javnih sredstev?
- Ali so bili človeški, finančni in materialni viri gospodarno porabljeni?
- Ali so vodstvene dejavnosti izvedene skladno z veljavnimi administrativnimi načeli in dobro vodstveno politiko?

Kljub temu, da je koncept gospodarnosti dobro opredeljen, pa revidiranje gospodarnosti ni tako preprosto. Revizorji morajo oceniti, ali izbrani vložki predstavljajo najgospodarnejšo porabo javnih sredstev, ali so bili razpoložljivi viri gospodarno porabljeni, ali sta kakovost in količina vložkov optimalni in primerno usklajeni. Ponavadi je še veliko težje oblikovati priporočila, ki prispevajo k zmanjšanju stroškov, ne da bi to vplivalo na storitve.

Z revizijo gospodarnosti (Priročnik za revizijo smotrnosti, Evropsko računsko sodišče, 2006, str. 20) se torej ugotavlja, ali so za doseganje danih ciljev izbrani najustreznejši in najcenejši vložki.

Revizija poskuša na primer odgovoriti na naslednja vprašanja:

- Ali revidirani subjekt pridobi ustrezno vrsto, kakovost in količino virov po najnižji ceni?
- Ali revidirani subjekt svoje vire upravlja tako, da bi čim bolj znižal celotne stroške?
- Bi bilo mogoče poseg oblikovati ali izvesti drugače, da bi se znižali stroški?

Proučevanje gospodarnosti revizorje pogosto privede do pregleda notranjih procesov in upravljaljskih odločitev v revidiranih subjektih v zvezi z naročanjem blaga, dela in storitev. Revizorji poskušajo zlasti ugotoviti, ali je bilo z naročanjem doseženo najboljše razmerje med kakovostjo in ceno. Revidirati je treba podrobno določitev zahtev uporabnikov, da se določijo cilji nakupa blaga, del in storitev, opredelitev zahtevane kakovosti v zvezi z zahtevanimi izložki ter določitev želenega časovnega zaporedja za

²⁴³Smernice za izvajanje revidiranja smotrnosti poslovanja, ki jih je na podlagi INTOSAI standardov revidiranja in praktičnih izkušenj pripravil odbor za revizijske standarde pri INTOSAI (v nadaljevanju: smernice INTOSAI), izpostavljajo posebnosti in določajo načela revidiranja smotrnosti, pomagajo revizorjem javnega sektorja, da lahko vodijo in opravljajo revizije učinkovito in uspešno, ter zagotavljajo temelje za dobro prakso revidiranja. Prispevek temelji na navedenih smernicah, strokovni literaturi in izkušnjah VRI. Za revidiranje gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti se v tem članku uporablja skupni izraz »revidiranje smotrnosti«.

²⁴⁴Načelo gospodarnosti zahteva, da morajo biti sredstva, ki jih revidirani subjekt uporablja za izvajanje svojih dejavnosti, na voljo pravočasno, v primerni količini in primerni kakovosti ter za najprimernejšo ceno.

dostavo blaga, del in storitev. Revizorji pogosto pregledajo tudi pripravo in izvedbo meril za izbiro in oddajo naročil (Priročnik za revizijo smotrnosti, Evropsko računsko sodišče, 2006, str. 20).

V nekaterih primerih je težko ločiti med učinkovitostjo in gospodarnostjo, kajti oba koncepta lahko neposredno ali posredno kažeta na to, ali:

- se revidiranec ravna po postopkih javnih naročil;
- revidiranec ustrezno vzdržuje svoje vire;
- revidiranec uporablja optimalni obseg virov (zaposleni, oprema, objekti) pri pravočasnem opravljanju oz. izvajanju ustrezno kakovostnih storitev;
- revidiranec pri pridobivanju, vzdrževanju in uporabi virov izpolnjuje predpise in pravne zahteve, ki urejajo ta področja;
- je revidiranec oblikoval sistem vodstvenih kontrol.

V praksi se revidiranje gospodarnosti nanaša predvsem na prve tri točke, učinkovitost pa se nanaša na vprašanje, ali so bili viri optimalno oziroma ustrezno porabljeni. Učinkovitost je torej opredeljena na dva načina, ali bi lahko dosegli isti učinek z manj viri in ali bi lahko dosegli boljše rezultate (kakovost in količina učinkov) z uporabo istih virov.

Vprašanja učinkovitosti²⁴⁵ se pojavijo, kadar bi lahko subjekt ali poseg povečal količino ali kakovost izločkov ali rezultatov, ne da bi se povečali uporabljeni viri. Med splošnimi tveganji na tem področju so izgube, kar kaže, da uporabljeni viri ne vodijo do zelenih izločkov, razmerja med vložki in izločki (npr. nizki indeksi delovne učinkovitosti) pa niso najboljša (Priročnik za revizijo smotrnosti, Evropsko računsko sodišče, 2006, str. 21).

Učinkovitost ugotavlja razmerje med izidi, rezultati in/ali učinki ter vložki (predvsem finančnimi viri), uporabljenimi za njihovo doseganje. Pri merjenju učinkovitosti je pomembno vprašanje, ali lahko enak izid, rezultat ali učinek dosežemo tudi z manj vložki, ter obratno, ali lahko z enakim obsegom vložkov dosežemo boljši izid, rezultat oziroma učinek.

Ob iskanju odgovorov je največja težava izbira primerne druge rešitve – dobre prakse, s katero bi lahko obravnavani program primerjali. Primeri dobre prakse naj bi bili vzpostavljeni vnaprej in naj bi omogočili ustrezne primerjave in razjasnili vrednostno opredelitev ciljev že v fazi načrtovanja.

Zavedati se je treba, da ima tudi učinkovit program lahko resne pomanjkljivosti, kot na primer, da cilji niso jasno opredeljeni ali jih program celo sploh nima. Take pomanjkljivosti pri opredeljevanju ciljev torej negativno vplivajo predvsem na kasnejše spremljanje in ocenjevanje doseganja izidov, rezultatov oziroma učinkov in ne toliko na njihovo doseganje.

²⁴⁵Načelo učinkovitosti se nanaša na najboljše razmerje med uporabljenimi sredstvi in doseženimi rezultati.

Revizija učinkovitosti (Priročnik za revizijo smotrnosti, Evropsko računsko sodišče, 2006, str. 21) se zato ukvarja z ocenjevanjem, ali so med uporabljenimi viri in doseženimi izločki ali rezultati dosežena najboljša razmerja. Učinkovitost je tesno povezana s konceptom storilnosti, pri čemer je ključno vprašanje, ali so bili glede na raven razpoložljivih virov doseženi najboljši izločki oziroma rezultati, ko gre za vprašanje količine, kakovosti in pravočasnosti.

Pri takšni reviziji se zlasti poskuša odgovoriti na naslednji vprašanji:

- Ali so bili izločki oziroma rezultati stroškovno učinkovito doseženi?
- Ali obstajajo morebitna ozka grla ali nepotrebna prekrivanja, ki bi se jim bilo mogoče izogniti?

Brez dvoma je vsako mnenje oz. ugotovitev, ki se nanaša na učinkovitost, zgolj relativna. Samo včasih je neučinkovitost takoj opazna. Do ugotovitev, ki se nanašajo na učinkovitost, lahko pridemo s primerjavami med podobnimi aktivnostmi, različnimi obdobji, s standardi, ki so bili sprejeti.

Včasih se uporabljajo standardi, kot je najboljša praksa. Ocene učinkovitosti lahko temeljijo na pogojih, ki se ne nanašajo na določen standard, če je predmet tako kompleksen, da standardi ne obstajajo. Tedaj morajo ocene temeljiti na najboljših, dostopnih informacijah in argumentih ter morajo biti usklajeni z analizami opravljenimi med revizijo.

Revidiranje učinkovitosti zajema naslednje vidike:

- ali so človeški, finančni in drugi viri učinkovito porabljeni;
- ali so državni programi, subjekti in dejavnosti učinkovito vodeni, urejeni, organizirani, izvajani, nadzirani, ovrednoteni;
- ali so dejavnosti državnih organov skladne z načrtovanimi cilji in potrebami;
- ali so javne storitve kakovostne, uporabnikom prijazne in pravočasno opravljene;
- ali so cilji vladnih programov stroškovno uspešni.

Kadar revizija učinkovitosti zajema rezultate, so običajno potrebna ekonomska orodja za ocenjevanje dejanske ali potencialne zmogljivosti revidiranega subjekta, dejavnosti ali programa za doseganje določenih rezultatov ob danem strošku. Analiza stroškovne učinkovitosti se na primer lahko uporabi za povezavo med neto učinki posega in finančnimi vložki, potrebnimi za zagotovitev teh učinkov.

Merilo za presojo bi lahko bil na primer strošek na enoto doseženega rezultata (npr. strošek na ustvarjeno delovno mesto), ki se nato primerja s stroškom drugih posegov, izbranih za primerjanje uspešnosti. Revizorji glede na revizijski pristop preverijo

zanesljivost analize, ki jo je izvedel revidirani organ, ali pa takšno analizo izvedejo sami.²⁴⁶

Za odgovor na drugo vprašanje, torej ali so bile narejene prave stvari, pa mora revizor ugotoviti, ali so bile sprejete usmeritve primerno izvedene oziroma ali so bila za to uporabljena ustrezna sredstva. To vprašanje se nanaša na uspešnost poslovanja, ki se kaže z doseženimi cilji, in se nanaša na razmerje med cilji, izložki in rezultati oziroma učinki.

Vprašanja uspešnosti²⁴⁷ se pojavijo, kadar subjekt ali poseg ne doseže pričakovanih izložkov, rezultatov ali učinkov. Med splošnimi tveganji na tem področju so pomanjkljivosti pri oblikovanju politike, npr. neustrezna ocena potreb, nejasni ali nedosledni cilji, sredstva posega niso ustrezna ali pa jih ni mogoče izvesti, napake pri upravljanju, npr. cilji niso doseženi, upravitelji ne dajejo prednosti doseganju ciljev (Priročnik za revizijo smotrnosti, Evropsko računsko sodišče, 2006, str. 24).

Pri revidiranju uspešnosti se lahko ocenjuje:

- ali so bili vladni programi uspešno pripravljene in oblikovani, ali so dovolj jasni in dosledni;
- ali so bili cilji in sredstva (pravna, finančna ...) za nove ali že obstoječe vladne programe primerni, skladni, ustrezni in relevantni;
- uspešnost organizacijske strukture, procesa sprejemanja odločitev, sistema za izvajanje programov;
- ali program nadomešča, podvaja, prekriva ali nasprotuje drugim obstoječim programom;
- ali kakovost javnih storitev zadosti potrebam in pričakovanjem javnosti oz. ciljem;
- ustreznost sistemov za merjenje, spremljanje in poročanje o uspešnosti programa;
- uspešnost vladnih investicij in programov in njihovih posameznih komponent (ali so bili cilji doseženi);
- ali so neposredni in posredni socialni, gospodarski in okoljski učinki neke politike res posledica te politike ali ne;
- identificirane dejavnike, ki ovirajo zadovoljivo smotrnost poslovanja ali doseganje ciljev;
- vzroke ugotovitev in opaženih težav pri ugotavljanju, kako napraviti državne aktivnosti in programe uspešnejše;

²⁴⁶ Kadar se pri reviziji učinkovitosti proučujejo izložki, se revizorji pogosto odločijo za pregled procesov, s katerimi organizacija spreminja vložke v izložke. Ocena lahko zajema izračun stroška na enoto za dosežene izložke (npr. povprečni strošek na uro usposabljanja) ali indekse delovne učinkovitosti (npr. število dnevno obdelanih vlog za subvencije) in njihovo primerjavo s sprejetimi merili, ki jih lahko dobimo od podobnih organizacij, iz prejšnjih obdobj ali standardov, ki jih je revidirani subjekt izrecno sprejel. Povzeto po Priročniku za revizijo smotrnosti, Evropsko računsko sodišče, 2006, str. 23.

²⁴⁷ Načelo uspešnosti se nanaša na doseganje specifičnih ciljev in rezultatov, za katere so bila sredstva namenjena.

- relativne koristi alternativnih pristopov za doseganje boljših rezultatov (odstranijo se dejavniki, ki ovirajo uspešnost programov).

Revizorji si lahko prizadevajo, da bi ocenili uspešnost s primerjavo med rezultati oziroma učinki ali stanjem in cilji, ki so bili določeni s politiko. Tak pristop je običajno opisan kot analiza doseganja ciljev. Kadar gre za revidiranje uspešnosti, je treba določiti tudi, v kolikšni meri so uporabljeni instrumenti dejansko pripomogli k doseganju ciljev politike. To je revizija uspešnosti v svojem resničnem pomenu in zahteva dokaz, da so bili doseženi izidi dejansko posledica aktivnosti, ki jih proučujemo, in ne nekih drugih dejavnikov. Na primer, če je cilj politike zmanjšati nezaposlenost, se vprašamo, ali je zmanjšano število nezaposlenih rezultat dejavnosti revidiranca, ali pa je to rezultat izboljšanja gospodarstva, na katerega revidiranec ne vpliva. Tedaj mora biti revizijski načrt oblikovan tako, da izloči zunanje, posredne dejavnike.

Revizija uspešnosti (Priročnik za revizijo smotrnosti, Evropsko računsko sodišče, 2006, str. 24) se torej ukvarja z ocenjevanjem, v kolikšnem obsegu so bile dosežene različne vrste ciljev:

- operativni cilji: Z revizijo se oceni, v kolikšnem obsegu so bili doseženi predvideni izločki. Običajno zajema pregled notranjih dejavnosti organizacij, ki so odgovorne za izvedbo posega;
- neposredni cilji: Z revizijo se oceni, ali je imel poseg jasne in pozitivne rezultate za neposredne naslovnike ob koncu njihovega sodelovanja in običajno zajema pregled informacij spremljanja, ki jih zagotovijo izvajalske organizacije, in pridobivanje informacij od neposrednih naslovnikov;
- posredni in globalni cilji: Pregled gre prek meja revidiranega subjekta in je namenjen merjenju učinkov javnega posega. Zato mora revizija upoštevati zunanje dejavnike in zagotoviti dokaze, da ugotovljeni učinki dejansko izhajajo iz zadevnega javnega posega in niso posledica takšnih dejavnikov.

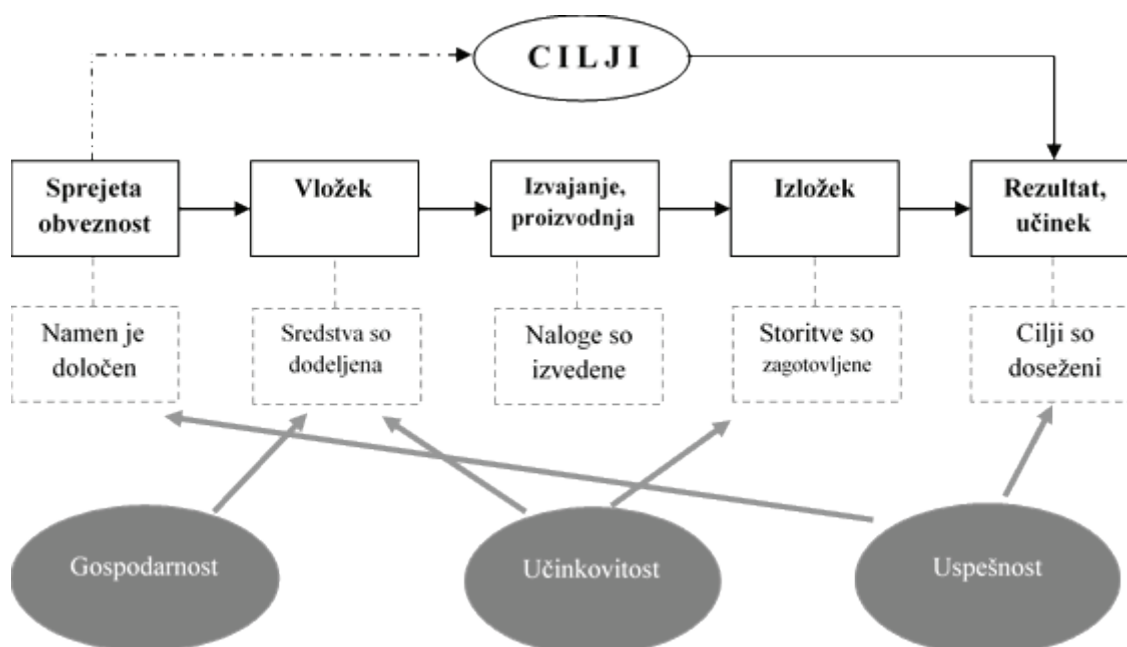
Cilji so jasne, stvarne in k učinkom usmerjene izjave o tem, kaj naj bo za ciljne populacije s programom v določenem časovnem obdobju doseženo. Cilji izražajo splošno želene dosežek, ki vključuje proces spreminjanja dejanskega stanja v času. Cilji predstavljajo tisto, kar neka organizacija ali njen program v proračunskem obdobju želi doseči, in ne tega, kako naj bi to naredila.

Cilji predstavljajo razlog za izvajanje nekega programa s proračunskimi sredstvi, zato je treba to pomembno korist ali spremembo jasno predstaviti oziroma v cilju izpostaviti. Cilje naj bi programski vodje opredeljevali z iskanjem odgovorov na naslednja vprašanja: kakšen problem je treba rešiti, kaj želimo z delovanjem doseči in kdo so končni uporabniki programa.

Revidiranje uspešnosti se zato osredotoča na izločke, rezultate ali učinke (Priročnik za revizijo smotrnosti, Evropsko računsko sodišče, 2006, str. 24):

- ocenjevanje učinka pokaže, v kakšnem obsegu so bili doseženi globalni in celo posredni cilji tega posega, kar se lahko izkaže za zelo težavno nalogo. Težava nastane, ker so cilji običajno podani v tako širokem smislu, da jih ni mogoče povezati z merljivimi kazalniki, in je težko preveriti, v kolikšnem obsegu so bili doseženi. Podobno je tudi pri jasneje opredeljenih ciljnih, kjer bi bili za zbiranje in analizo revizijskih dokazov potrebni nesorazmerni revizijski viri, če revidirani subjekt takšnih informacij nima takoj na voljo. Poleg tega je težko oceniti, ali so ugotovljeni učinki dejansko posledica posega in ne zunanjih dejavnikov. V takšnih primerih bi bilo treba pri revizijskem pristopu najprej proučiti, ali so na voljo ustrezne in zanesljive informacije vrednotenja in jih je mogoče uporabiti kot revizijske dokaze;
- pogosto je lažje izvedljiv revizijski cilj, da se ocenijo izločki oziroma rezultati posega, torej v kakšnem obsegu so bili doseženi operativni ali neposredni cilji. Če so cilji vrste »SMART«, torej, specifični, merljivi, dosegljivi, relevantni in pravočasni, skladni s pristopom k smotrnosti poslovanja in obvladovanju tveganj ter če se njihovo doseganje spremlja s kazalniki uspešnosti, bo to verjetno zagotovilo jasno in ustrezno referenčno osnovo za ocenjevanje uspešnosti.

Pri revidiranju smotrnosti se medsebojno prepletajo in vplivajo drug na drugega prevzete obveznosti oz. naloge, vložki, aktivnosti ter izločki in rezultati oz. učinki. Večina revizorjev pri ocenjevanju smotrnosti uporablja t. i. »model vložek-izložek« (input-output model), ki ga prikazuje naslednja slika (Vidovič, 2002, str. 4).



Slika 1²⁴⁸: Model vložek-izložek

²⁴⁸ Vidovič Z.: Revidiranje gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti v javnem sektorju, Interno gradivo RSRS, Ljubljana 2002, str. 4.

Predmet revizorjevega preiskovanja so izločki, ki so rezultat vložkov in dejavnosti oz. nalog, ki jih izvaja revidirana oseba, da doseže postavljene cilje oz. izpolni prevzete obveznosti. Namen revizije smotrnosti je torej predvsem prikazati razmerje med vloženi sredstvi in končnim rezultatom.

Revizija smotrnosti vedno vključuje oceno, ali revidirana enota pri izvajanju nalog spoštuje zakone in druge predpise, ki urejajo njeno poslovanje. Gre predvsem za tista določila, ki od uporabnikov javnih sredstev zahtevajo, da ravnajo gospodarno in učinkovito ter spremljajo doseganje ciljev in rezultatov.

Z revizijami smotrnosti poslovanja je treba zagotoviti informacije, ki so osredotočene na doseženo smotrnost poslovanja in v prvi vrsti zanimive za vlado, parlament, vodstvo revidiranca in nenazadnje za javnost oziroma davkoplačevalce.

To pomeni, da se mora revizor pri izvajanju revizij smotrnosti poslovanja osredotočiti na doseženo smotrnost poslovanja in oceniti vpliv revizijskih ugotovitev glede gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti, in da ne posveča pozornosti zadevam v zvezi s kontrolo in procesi. Pri revizijah smotrnosti poslovanja se uporablja kombinacija več pristopov, pri čemer je od posebnih okoliščin revizije odvisno, kateri pristop bo bolj poudarjen.

Revizija smotrnosti poslovanja ni običajna revizija s formaliziranimi mnenji. Pri tej reviziji gre za preizkušanje poslovanja in ne za preizkušanje izdatkov in računovodstva. Njeni temelji so v neodvisni analizi gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti programov in institucij. Poseben vidik revizij smotrnosti poslovanja je v obsegu in kompleksnosti vprašanj, ki se nanašajo na predmet revidiranja.

Prakse revidiranja smotrnosti poslovanja so različne. Dva izmed pristopov se med seboj precej razlikujeta. Gre za pristop, usmerjen k rezultatom, in za pristop, usmerjen k problemom. Prvi pristop poskuša odgovoriti na vprašanja, kot so: »Kaj je smotrnost, kateri rezultati so bili doseženi, ali so bili cilji doseženi?«, drugi pristop pa se ukvarja z vprašanji, npr.: »Ali problemi res obstajajo, kakšni so vzroki zanje?«.

Revizije smotrnosti²⁴⁹ poslovanja naj ne bi bile uokvirjene. Sodobno revidiranje smotrnosti poslovanja je kompleksno raziskovalno delo, ki zahteva fleksibilnost, iznajdljivost in analitična znanja. Uokvirjeni postopki, metode in standardi lahko ovirajo

²⁴⁹ Običajno revizije smotrnosti razvrščamo v naslednjih pet kategorij:

pregled celotnih ukrepov posloводства za zagotavljanje smotrnosti;

nacionalni projekti so študije, usmerjene na določena področja, ki jih nato spremljajo posamezni revizorji; revidiranje delovanja poslovodskih sistemov, kjer so organizacije uvedle takšne sisteme, ki jim pomagajo pri nadziranju lastnega delovanja;

lokalni projekti, v katerih bodo posamezni revizorji identificirali določena področja, na katerih bo revidiranje smotrnosti najverjetneje koristno;

kjer morajo javni organi objavljati kazalnike delovanja, bodo revizorji pregledali urejenost merjenja teh kazalnikov.

izvajanje in razvoj revizij smotrnosti poslovanja. Usmeritve revizij smotrnosti poslovanja se razlikujejo med posameznimi vrhovnimi revizijskimi institucijami.

Pridobivanje revizijskih dokazov pri revizijah smotrnosti poslovanja se nekoliko razlikuje od drugih vrst revizij. Mednarodna organizacija vrhovnih revizijskih institucij INTOSAI je zapisala, da mora revizor zbrati zadostne, relevantne in razumne revizijske dokaze, ki mu bodo omogočili presojo in sestavo zaključkov o pregledovanem področju.²⁵⁰

Dokazi so zadostni, če so dobro utemeljeni in zanesljivi, relevantni so, če obstajajo jasna in logična povezava med dokazi, cilji revizije ter kriteriji za presojo. Razumnost revizijskih dokazov je vezana predvsem na njihovo zadostnost, ki je lastnost, ki nam omogoča zadostno stopnjo zanesljivosti, da dokaz vsebuje informacije, na podlagi katerih je mogoče sprejeti razumne zaključke.

Poslovodstvo je odgovorno za sprejemanje ustreznih ukrepov za zagotavljanje smotrnosti poslovanja. Revizor je odgovoren, da preveri, ali se ti ukrepi izvajajo in ali so uspešni. Glavna področja delovanja poslovodstva, na katere mora biti revizor posebej pozoren so:

- sistemi za načrtovanje, predračunavanje in kontroliranje prejemkov in izdatkov za investicije, prihodkov ter sistemi za razporejanje redkih virov;
- kadrovanje, vključno z ukrepi za odločanje in pregledovanje dejavnosti na področju najemanja, usposabljanja, nagrajevanja in motiviranja zaposlenih;
- ukrepi, ki se nanašajo na primerno upravljanje vseh sredstev organizacije – nepremičnine (vključno s primernimi ukrepi nabave, vzdrževanja in odtujevanja nepremičnin), oprema, denarna sredstva in energija;
- ukrepi, ki so namenjeni za izkoriščanje prednosti ekonomije obsega ali izkušenj, posebej še v procesu nabave proizvodov in storitev;
- posebne pobude za izboljševanje gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti opravljanja široke palete različnih nalog, ki jih mora opravljati organ;
- primeren zapis odgovornosti in pooblastil;
- nadziranje rezultatov v primerjavi z vnaprej opredeljenimi cilji in standardi delovanja.

²⁵⁰ Competent, relevant and reasonable evidence. AS 3.5.1, INTOSAI Auditing standards.

Revizije smotrnosti na nacionalni ravni²⁵¹ opravljajo zunanji revizijski organi²⁵², vendar pa se bodo zunanji revizorji, tako kot pri drugih vrstah revizije, mogoče želeli zanesti na primerne revizije smotrnosti, opravljene v okviru notranjerevizijskih služb.

V Republiki Sloveniji, kjer imamo razvoj notranjerevizijskih služb še na relativno začetni stopnji skladno z načrtovano uvedbo sistema notranjega nadzora javnih financ, bo verjetno potrebno še nekaj časa, preden bodo izvedeni nacionalni projekti.

Revidiranje smotrnosti poslovanja zajema naslednje ideje:

- revizije smotrnosti poslovanja so potrebne, ker z njimi revizorji ocenijo gospodarnost, učinkovitost in uspešnost vladnih aktivnosti. Namen proučevanja in ocene poslovanja je, da bi izboljšali porabo javnih sredstev, javne službe in zagotovili transparentnost in boljše upravljanje;
- neodvisne in zanesljive informacije so ključnega pomena za revizije smotrnosti poslovanja. Revizor mora zastopati javni interes in mora delati neodvisno, da bi lahko proučeval dano situacijo;
- vpogled v vladne aktivnosti in programe revizorjem omogoča, da predlagajo, kako izboljšati poslovanje, upravljanje in spodbujajo izobraževanje.

Tudi izvajalci obveščevalno-varnostne dejavnosti se vse bolj zavedajo potrebe po nadziranju učinkovitosti storitev, ki jih zagotavljajo. Načrti in strategije bodo vključevali specifične in merljive cilje za te storitve in le tako bo možno meriti doseganje načrtovanih ciljev na preglednejši način. Tudi sami vpeljujejo sisteme, ki jim omogočajo nadzirati doseganje zastavljenih ciljev. Ti poslovodski sistemi za nadziranje delovanja predstavljajo novo priložnost za opravljanje revizij smotrnosti.

²⁵¹Pristojnosti in orientiranost revizij smotrnosti poslovanja se razlikujejo med posameznimi državami. Nekaterim vrhovnim revizijskim institucijam ni treba izvajati revizij smotrnosti poslovanja, ali pa so revizije omejene zaradi pomanjkanja izkušenj oz. virov. Nekatere vrhovne revizijske institucije imajo dolgoletne izkušnje pri izvajanju revizij smotrnosti poslovanja in kompleksnih ocen programov. Ena izmed značilnosti revidiranja je normativna perspektiva, kjer so razlike med »normami in realnostjo« - dejanskimi ugotovitvami – eksplicitno izražene, ocene in priporočila pa so »normativna«. Vendar so revizije smotrnosti poslovanja kljub normativnosti predvsem opisne in lahko zajemajo tudi analitične elemente. Revizija smotrnosti poslovanja lahko ugotovi vzroke za razlike med pogoji / okoliščinami in kriteriji.

²⁵² V Veliki Britaniji državni revizijski odbor identificira področja, kjer se lahko izboljša smotrnost na nacionalni ravni. To izvajajo na podlagi lastnih pregledov poslovodstva na različnih področjih delovanja, poročil revizorjev, javnih raziskav/raziskovalnih projektov ter rezultatov seminarjev in posvetovanj z odgovornimi organi in strokovnimi telesi. V praksi bo državni revizijski odbor uporabil te in še druge metode za identificiranje, recimo dvajsetih možnih področij za študije. Potem ko odbor identificira primerno področje, npr. vzdrževanje stanovanj, opravi raziskavo in poda usmeritve v zvezi z upravljanjem stanovanj lokalnim skupnostim. Sočasno pripravi še revizijski vodice, ki bo pomagal revizorjem po vsej državi opraviti revizijo smotrnosti na področju vzdrževanja stanovanj in oceniti, ali se priporočila iz usmeritev odbora izvajajo. Revizorji morajo o ugotovitvah poročati odboru. V Veliki Britaniji je bilo opravljenih veliko nacionalnih študij, npr. o zastojih na sodiščih, varčevanju z energijo, storitvah rekreacije ipd.

V prvem koraku se izkoristijo osnovne veščine revizorjev, in sicer njihovo pregledovanje sistema, ali deluje učinkovito in ali izvajalcem obveščevalno-varnostne dejavnosti pravočasno zagotavlja točne in dostopne informacije. Ključne poslovodske odločitve se opirajo na informacije iz poslovskega sistema za nadziranje delovanja, zato je bistveno, da so predmet podrobnega revizijskega pregleda, kot je npr. revizija računovodskih sistemov.

V naslednjem koraku pa revizorji uporabijo informacije iz poslovskega sistema za nadziranje delovanja, da jih obvestijo o svojem lastnem revizijskem delu na področju smotrnosti. Običajno je najmanj dela na področju smotrnosti opravljenega v povezavi z uspešnostjo, vendar pa lahko poslovodski sistemi za nadziranje delovanja znatno pripomorejo k zagotavljanju informacij, ali je delovanje skladno z zastavljenimi cilji in ali je uspešno.

Revizije smotrnosti obveščevalno-varnostne dejavnosti lahko pomembno prispevajo k izboljšanju poslovanja njenih izvajalcev, prav tako pomenijo krepitev zaupanja javnosti v njihovo delovanje. S svojo neodvisno oceno in zanesljivimi dokazi lahko revidiranje smotrnosti obveščevalno-varnostne dejavnosti prispeva k bodočim odločitvam o njenih programih, investicijah ali drugih dejavnosti, ki jih izvaja kot prejemnik javnih sredstev.

Če ni pravega nadzora, se povečuje tveganje za prikrivanje napak in pomanjkljivosti ter slabosti v delovanju obveščevalno-varnostne dejavnosti, kar lahko pomeni tudi svojevoljno ravnanje in delovanje v neskladju s predpisi ter nesmotrno porabo proračunskih sredstev.

Prav zato so tudi izvajalci obveščevalno-varnostne dejavnosti sami zainteresirani za nadzor nad njihovimi aktivnostmi, saj si na ta način zagotavljajo večje zaupanje javnosti v njihovo delo in večjo kredibilnost. Revizije smotrnosti obveščevalno-varnostne dejavnosti lahko pomembno prispevajo k izboljšanju poslovanja njenih izvajalcev, prav tako pomenijo krepitev zaupanja javnosti v njihovo delovanje.

Pri revidiranju smotrnosti obveščevalno-varnostne dejavnosti poseben problem predstavlja revidiranje tajnega sodelovanja oziroma tajnega pridobivanja podatkov, kjer so predmet revizorjevega preiskovanja izločki, ki so rezultat vložkov in dejavnosti oziroma nalog, ki jih izvaja revidirana enota, da doseže postavljene cilje oziroma izpolni prevzete obveznosti.

Ob tem obvezno naletimo na konflikt interesov med izvajalci obveščevalno-varnostne dejavnosti, ki si prizadevajo, da bi le-ta ostala čim bolj tajna, in na zahtevo po preglednosti njihovega delovanja.

Tajnost obveščevalno-varnostne dejavnosti se nanaša predvsem na nekatere njene operativne vidike, tekoče operacije, vsebino izsledkov teh služb, osebje, tajne lokacije, mreže sodelavcev, lahko pa tudi delno ali v celoti na proračun. Tudi zato institucije obveščevalno-varnostne dejavnosti ne morejo biti predmet javnega nadzorstva na enak

način kot katerikoli drug del vlade in njenih institucij. Obveščevalno-varnostna dejavnost je tako najmanj nadzorovani del oblasti in tudi najtežje jo je nadzorovati.

In kaj lahko revizor naredi, ko dokumentov ni oziroma jih je zelo malo, kar je na področju obveščevalno-varnostne dejavnosti zelo pogosto? Tajna narava delovanja obveščevalno-varnostne dejavnosti je pomemben ali celo odločilen dejavnik, zaradi katerega je treba to dejavnost obravnavati še posebej pozorno ter ji prilagoditi način revidiranja. Ne glede na to, pa je iskanje dokazov in zagotavljanje, da obstaja preprosta in zanesljiva revizijska sled, nujno, še posebno, ker obstaja velika verjetnost, da revidiranec skuša izpodbijati vsaj katero izmed revizijskih razkritij.

8 PROCES IN VSEBINA TAJNEGA SODELOVANJA PRI OBVEŠČEVALNO-VARNOSTNI DEJAVNOSTI

Revizija smotrnosti v obveščevalno-varnostni dejavnosti se kot oblika revizije lahko uporabi in izvede enako, kot v vseh drugih procesih javne uprave. Seveda se mora pri tem upoštevati in implementirati varovanje tajnih podatkov.

Posebnost revizije smotrnosti v obveščevalno-varnostni dejavnosti predstavlja proces tajnega sodelovanja, ki je specifičen in ga druge dejavnosti javne uprave ne poznajo. Tajno sodelovanje je najzahtevnejši del obveščevalne dejavnosti, oziroma tisti del, ki zaradi zaščite vira in zajemanja tajnih podatkov, postavlja največje omejitve pri distribuciji končnih izdelkov, tj. informacij obveščevalne dejavnosti.

V zvezi s pojmom tajno sodelovanje se pojavlja vrsta sinonimov. Tako so v Slovarju slovenskega knjižnega jezika v tej zvezi predvsem zanimivi naslednji pojmi: agent (zaupen sodelavec državne obveščevalne službe), agentura (obveščevalni, poročevalski urad; tajno poizvedovanje in obveščevalno delovanje), konfident, obveščevalec, ogleduh, ovaduh, oprezovalec, prežun, provokator, slednik, sodelavec, sodelovanje (biti dejavno povezan zaradi skupne dejavnosti), špicelj, vohač, vohun, vohljač (Purg, 2002, str. 63).

Besedna zveza tajno sodelovanje se pojavlja v povezavi z različnimi pojmi z obravnavanega področja. Enotne in splošno veljavne definicije ni. Različne obrazložitve pojma pa so delno odvisne tudi od zornega kota raziskovalcev, ki lahko v ospredje postavljajo različne prvine- tako eni poudarjajo pravne prvine, drugi prakseološke, metodološke, sociološke, politološke, psihološke, itd. Ena od rdečih niti pa je povezava med varnostnimi in obveščevalnimi službami ter tajnim sodelovanjem kot metodo njihovega dela (Purg, 2002, str. 63).

Proces tajnega sodelovanja smo pridobili in postavili z razgovorom in sintezo predstavitve izkušenj nekaterih upokojenih uradnih oseb, ki so več let delale na področjih operativno tajnega sodelovanja ter na podlagi neavtoriziranega strokovnega gradiva s tega področja.

8.1 PRIDOBIVANJE TAJNIH SODELAVCEV

Tajno sodelovanje je oblika pridobivanja podatkov, s katero obveščevalna služba prek posameznikov v ciljnih okoljih oziroma posameznikov, ki imajo z njimi stike, pridobiva tajne oziroma zaščitene podatke. Izvaja se tako, da se bodisi tajni sodelavec vrine v ciljno okolje bodisi da se pridobi posameznik iz ciljnega okolja ali nekdo, ki je v krogu ljudi, ki imajo dostop do ciljnega okolja.

Podatke s tajnim sodelovanjem v imenu in na račun službe pridobiva uradna oseba (obveščevalec), ki je prav tako odgovorna in zadolžena za usmerjanje ter vodenje tajnega sodelovanja, za vzdrževanje vnaprej dogovorjene zveze, prevzemanje in vračanje materialno-tehničnih sredstev in za ustrezno varnost tajnega sodelovanja.

Metoda tajnega sodelovanja v varnostnih in obveščevalnih službah spada med najstarejše in klasične metode. Vsebinsko se je izpopolnjevala z dodatnimi spoznanji, zlasti komunikološkimi, psihološkimi, sociološkimi, politološkimi in drugimi, nikjer pa se je niso odrekli. Metoda tajnega sodelovanja ima vrsto razsežnosti in jo lahko obravnavamo z različnih zornih kotov (Purg, 2002, str. 62).

Tajni sodelavec²⁵³ je oseba, ki prostovoljno, načrtno, tajno in kontinuirano zbira tajne podatke za obveščevalne ali varnostne potrebe in sodeluje pri izvajanju obveščevalnih nalog. Osnovni elementi tajnega sodelovanja so:

- prostovoljnost, ki se kaže v zavestni odločitvi posameznika za sodelovanje z obveščevalno službo. Pravega sodelovanja si ni mogoče predstavljati brez prostovoljne in zavestne odločitve posameznika. V operativni praksi je vse manj primerov, da bi tajne sodelavce pridobili na prisilni osnovi;
- načrtnost in organiziranost, ki se kaže v formalnopravni urejenosti tajnega sodelovanja in usklajenem delovanju pod vodstvom obveščevalne službe;
- tajnost, kar je osnovno načelo tajnega sodelovanja in osnovna obligacija med obveščevalno službo in vsemi njenimi izvori, pri čemer se je treba zavedati, da odkrit izvor ni več izvor. Cilj tajnosti sodelovanja je zaščita osebnosti tajnega sodelavca, zaščita zaupanja v obveščevalno službo in zaščita naloge;
- trajnost, ki je največkrat pogoj za uspešno realizacijo nalog, saj operativno delo ne dovoljuje improvizacij, nenadnih vpadov, prekinitev in opustitev, temveč zahteva doslednost in trajnost.

V praksi se ti osnovni elementi običajno gradijo postopno, saj se največkrat uporablja t. i. taktika potapljanja, ko obveščevalna služba najprej s kandidatom za sodelovanje vzpostavi obrobni stik, nato ta stik pogloblja vse do tedaj, ko se kandidat zave sam, ali pa mu je obveščevalna služba dala vedeti, da pravzaprav že sodeluje z njo.

Formalno se tajno sodelovanje vzpostavi z registracijo tajnega izvora, z izbrisom registracije pa se to preneha.

Tajni izvor je lahko registriran le kot tajni izvor enega obveščevalca. Pred predlogom za registracijo mora obveščevalec podati zahtevek pristojnemu organu v službi, da preveri, ali že obstaja registracija tega izvora. Preverjanje odobri pooblaščen oseba. Obveščevalec po opravljenem preverjanju poda predlog za registracijo tajnega izvora.

Predlog za registracijo tajnega sodelavca je označen z visoko stopnjo tajnosti in vsebuje lastno zaporedno številko. Predlogu za registracijo tajnega sodelavca morajo biti priloženi

²⁵³ Tajni sodelavec je »oseba, vodena z določenimi motivi, ki nepoklicno, tajno, organizirano, na zahtevo in za potrebe obveščevalne službe kake države ali gibanja v strukturah nasprotnika ali sovražnika zbira tajne podatke in jih tajno posreduje obveščevalcu« (Đorđević, 1980, 55). Tajni sodelavec je osnovno sredstvo za obveščevalno delo, saj brez njega ni mogoče izvesti obveščevalne naloge (Purg, 2002, str. 64).

dokument preverjanja, obrazec o osebnih podatkih tajnega sodelavca in obrazec o podatkih za evidenco tajnih sodelavcev službe.

Vpogled v mapo tajnega izvora in identifikacijske podatke imata obveščevalec, ki je registriral izvor in pooblaščen oseba.

Zahtevek za izbris registracije izvora poda obveščevalec, v katerem navede razloge zanj. Izvor izbriše uradna oseba notranje organizacijske enote, pristojne za evidenco tajnih sodelavcev. Mapa tajnega izvora in identifikacijski podatki se po izbrisu izvora shranijo skupaj v mapo, ki se shrani v arhivu pristojne notranje organizacijske enote. Vpogled v skupne mape izbranih tajnih izvorov imajo samo pooblaščen osebe.

Pri vzpostavljanju tajnega sodelovanja je treba določiti ciljno okolje in osebo, prek katere bi lahko pridobivali operativne podatke, preverjali kandidate za tajno sodelovanje, se približevali kandidatu za tajno sodelovanje in končno dobili privolitev kandidata za to delo.

Ciljna okolja se določijo na podlagi operacionalizacije letnega programa službe, ki ga verificira prvo nadrejeni nadzorni organ, pri čemer se vprašamo, katera okolja razpolagajo s podatki, ki so potrebni za realizacijo letnega programa in nalog, določenih v zakonskih pristojnostih obveščevalne službe.

Na podlagi določenih ciljnih okolij izločimo operativno potrebo po tajnem sodelovanju in iščemo kandidate za tajno sodelovanje, ki imajo stik z nekim ciljnim okoljem²⁵⁴ ali z osebo iz ciljnega okolja. Pri tem uporabljamo podatke iz dosedanjega operativnega dela oziroma tajne baze podatkov službe in javnih virov.

Z operativnim preverjanjem²⁵⁵ se proučijo kandidatove zmožnosti, njegova pripravljenost za tajno sodelovanje in možnosti ter posledice morebitne kompromitacije. V okviru operativnega preverjanja je treba nameniti posebno pozornost:

- kandidatovim²⁵⁶ objektivnim zmožnostim, pri čemer moramo z zanesljivostjo potrditi stik s ciljnim okoljem oz. z osebo iz ciljnega okolja, ki dopušča pridobivanje podatkov iz ciljnega okolja in odnos ciljnega okolja, v katerem bo moral delovati;
- kandidatovim subjektivnim zmožnostim, pri čemer izločimo kandidatove negativne lastnosti, ki bi lahko ogrozile tajno sodelovanje oz. ne bi dale pravih rezultatov tajnega sodelovanja, ter proučiti sposobnost kandidata za opravljanje naloge in pripravljenost

²⁵⁴ Ciljno okolje se torej določi na podlagi tega, kje je določen podatek (Šaponja, 1999), potem se znotraj tega okolja na podlagi zbranih informacij poišče najprimernejša oseba (ciljna oseba), lahko tudi več oseb (Šaponja, 1999).

²⁵⁵ Z operativnim preverjanjem je treba nadaljevati tudi kasneje med sodelovanjem, saj se lahko spremenijo njegovi motivi ali preneha dostop do podatkov (Central Intelligence Agency, 2011).

²⁵⁶ Če ugotovimo, da oseba nima objektivnih zmožnosti pridobivanja podatkov, jo izbrišemo s seznama ciljnih oseb (Šaponja, 1999).

na sodelovanje. Proučimo kandidatove psihofizične lastnosti²⁵⁷, ki kažejo na večjo ali manjšo doslednost v njegovem vedenju. Sem sodijo telesne in biografske značilnosti, osebnostne lastnosti, sposobnosti pa tudi značajske poteze in motive.

V sklopu operativnega preverjanja ciljne osebe izdelamo temeljito socialno podobo osebe, ki mora poleg socialnega porekla, izobrazbe, zaposlitve, zakonskega stanu, materialnih razmer in položaja v družbi vsebovati tudi oceno temperamenta kandidata, čustvene stabilnosti, značajskih lastnosti, intelektualnih sposobnosti, motivacijske strukture, pa tudi zdravstvene in telesne lastnosti ter oceno morebitnih psihičnih motenj.

Telesne značilnosti niso nepomembne, saj pogosto določajo vedenje posameznika. Posameznikove osebnostne značilnosti²⁵⁸ je torej mogoče povezati z njegovo telesno zgradbo. Od posameznikove telesne zunanosti je pogosto odvisno, kako ga sprejema okolje.

Tudi pri operativnem ali kadrovskem preverjanju pogosto sklepamo o posameznikovih psihičnih lastnostih na podlagi njegovih telesnih lastnosti, pri čemer pa ne smemo izhajati iz stereotipnih prepričanj.

Biografske značilnosti vplivajo na delovno sposobnost in vedenje tudi pri operativnem delu. Tako bomo ugotovili, da so mladi običajno bolj neodgovorni, fleksibilni, prizadevni, pripravljeni na tveganje, za starejše pa so bolj značilni premišljenost, rutinski pristop k delu, konformizem in pomanjkanje ambicij. Razlike v spolu ne vplivajo bistveno na operativne sposobnosti, vendar pa spol ciljne osebe ni nepomemben, ko razmišljamo o umestitvi ciljne osebe v določena kulturna okolja.

O temperamentu²⁵⁹ bomo lahko sklepali na podlagi hitrosti in intenzivnosti odzivov posameznika, predvsem v kritičnih situacijah. Ugotovili bomo, da se nekateri posamezniki na nepredvidljive okoliščine odzovejo silovito in neobvladano, vendar pogumno (koleriki), drugi spet živahno, optimistično, pa včasih premalo odgovorno in pozabljivo (sangviniki), tretji zopet pesimistično, neodločno in zamišljeno (melanholiki) in četrti hladnokrvno, počasi, včasih kar ravnodušno (flegmatiki).

Poteze temperamenta so relativno trajne in pretežno dedno pogojene osebnostne lastnosti, na podlagi katerih bo operativni uslužbenec lahko predvidel možne odzive kandidata na

²⁵⁷ Na podlagi sistematične analize posameznikovih psihofizičnih lastnosti se bomo lahko pripravili na morebiten pristop in reakcije nanj ter ga sistematično in ciljno usmerjali v posebnosti tajnega sodelovanja, upoštevajoč njegove osebnostne značilnosti. Musek (2005) pravi, da ima osebnost vpliv na človekovo vedenje, na njegove dosežke in uspešnost. Naše sodbe o drugih niso vedno zanesljive, saj so pod vplivom subjektivnih vtisov in niso odraz resničnih lastnosti ocenjevane osebe (Musek, 1993).

²⁵⁸ Med štiri področja osebnosti spadajo temperament, značaj, sposobnosti in telesna zgradba. Telesna zgradba zajema predvsem telesne značilnosti. Psihologa Kretschmer in Sheldon sta postavila teorije o povezavi med telesno zgradbo in drugimi osebnostnimi lastnostmi, npr. temperamentom (Musek in Pečjak, 1997).

²⁵⁹ Temperament je celota značilnosti pri (čustvenem) reagiranju in obnašanju posameznika; nanaša se bolj na načine kot na vsebino obnašanja« (Musek in Pečjak, 1997, 278).

poziv k sodelovanju z agencijo ali kakšne druge reakcije na stresne situacije pri operativnem delu.

Če smo za poteze temperamenta rekli, da je njihova struktura pretežno dedno pogojena, pa to ne velja za značajske poteze ciljne osebe. Značaj²⁶⁰ se namreč oblikuje v zgodnjem otroštvu in je odvisen od tega, kako smo v mladosti lahko izražali in zadovoljevali svoje potrebe. Večje kot so bile omejitve in prepovedi, ki jih pogosto nismo niti razumeli, večja je verjetnost, da se bomo branili z zanikanjem, žalostjo, jezo ali uporom.

Tak način delovanja se v nas naseli nezavedno, postane del nas in se kaže v našem obnašanju, ki je v okoliščinah neizogibnih nesoglasij vedno enako. Pri kandidatih za sodelovanje z agencijo iščemo takšne značajske poteze, ki kažejo na visoke moralne standarde. Sem spadajo poštenost, iskrenost, zanesljivost, pogum, odgovornost, pa tudi potrpežljivost in visoka stopnja varnostne kulture.

Vprašljivo je sodelovanje z osebami, ki so nagnjene k različnim oblikam zasvojenosti, kot so npr. alkoholiki, narkomani, materialisti, lahkoživci in hazarderji. Takšne osebe imajo lahko dostop do zanimivih podatkov, vendar pa pomeni izkoriščanje njihovih slabosti dolgoročno veliko psihološko in etično tveganje, ki ima lahko izjemno škodljive posledice ne samo za osebo samo, ampak tudi za nemoteno in predvsem varno delovanje obveščevalno-varnostne institucije.

Sposobnosti²⁶¹, ki jih iščemo pri ciljni osebi, so odvisne od nalog, ki jih bo opravljala. Iščemo vsestransko sposobne in razgledane osebnosti, ki se bodo znale hitro in učinkovito prilagoditi spreminjajočim se operativnim interesom agencije. Imeti morajo visoko razvite intelektualne sposobnosti, predvsem na področju miselnega presojanja in razumevanja ter prilagajanja in obvladovanja okolja, z zmerno razvitimi tehničnimi sposobnostmi, pomembnimi pri uporabi sodobnih komunikacijskih sredstev, ter predvsem z visoko čustveno inteligenco²⁶². Sem spadajo visoka stopnja samozavedanja, sposobnost obvladovanja lastnih čustev in samomotiviranja, komunikacijske sposobnosti, znanja o medosebnih odnosih in sposobnost empatije oziroma socialne inteligence.

Operativno preverjanje subjektivnih možnosti ciljne osebe pomeni torej pregled kronologije njenega socialnega, čustvenega in poklicnega razvoja. Pomembno je, da zbrane podatke smiselno povežemo, jih ovrednotimo, pridobimo še dodatne manjkajoče podatke, na podlagi katerih si bomo lahko ustvarili dokaj zanesljivo in veljavno sliko o

²⁶⁰ Značaj je bolj odvisen od vplivov okolja, saj nanj vpliva vzgoja, prek nje pa tudi socialne in družbene norme (Musek in Pečjak, 1997).

²⁶¹ Sposobnosti so tiste lastnosti, ki pri osebi vplivajo na njene dosežke in na uspešnost reševanja nalog in problemov (Musek in Pečjak, 1997).

²⁶² Čustvena inteligenca se nanaša na sposobnost prepoznavne pomena čustev in njihovih povezav in na reševanje problemov (Mayer in Salovey, 1997, v Salovey, Brackett in Mayer, 2004).

osebi. Izdelava kakovostnega operativnega preverjanja je torej sistematični proces pridobivanja podatkov o ciljni osebi, ki že vsebuje tudi elemente njihovega analiziranja.

Kako zbrati podatke o ciljni osebi, je odvisno od tega, kako dobro jo poznamo in v kakšnih pogojih jo proučujemo. Poleg preverjanj po obstoječih evidencah bomo opravili tudi informativne pogovore z osebami, ki ciljno osebo že poznajo. Pri zastavljanju vprašanj bomo izhajali iz načel vedenjskega intervjuja.

Sogovornike ne bomo spraševali, kako oni vidijo ciljno osebo, ampak jih bomo prosili, da nam opišejo situacije, okoliščine, ozadja in predvsem vedenje ocenjevane osebe. Na podlagi povedanega si bomo sami ustvarili zanesljivo in verodostojno sliko o osnovnih osebnostnih značilnostih ciljne osebe.

Posebno pozornost je treba nameniti motivu kandidata za sodelovanje, saj je vsako človeško doživljanje motivirano - usmerjeno k različnim ciljem, spodbujajo ga številne potrebe, vzgibi in gibalna. Poiščemo vzrok, zakaj bi oseba rada sodelovala z obveščevalno službo.

Pri proučevanju kandidata za sodelovanje z obveščevalno službo in kasnejše izvajanje operativnih nalog moramo ugotoviti, kaj lahko kandidata motivira, da bo sodeloval s službo. Izhajamo iz splošne definicije motivacije, ki pravi, da gre za aktivnost, usmerjeno v zadovoljevanje potreb, ki posamezniku omogoča ohranjati biološko in socialno ravnotežje.

Ker se potencialne ciljne osebe na obveščevalno službo običajno ne obračajo samoiniciativno, je še toliko pomembnejše, da s svojim pristopom nehote ne porušimo socialnega ravnovesja v posamezniku, ampak poskušamo odkriti, stimulirati, aktivirati ali deblokirati tiste potrebe, ki bodo usmerjale delovanje ciljne osebe tako, da se bo ravnovesje v posamezniku ohranilo ali celo okrepi, istočasno pa se bo aktivnost ciljne osebe ujemala z našimi pričakovanji.

Pri sodelovanju posameznikov z obveščevalno službo bomo hitro ugotovili, da nekatere privlačijo predvsem zunanje, finančne, materialne oblike motivacije (IMETI), drugi pa v sodelovanju z obveščevalno službo vidijo predvsem možnost zadovoljitve nekaterih socialnih potreb, kot so npr. potreba po pripadnosti, ugledu, samospoštovanju in nenazadnje samopotrjevanju (BITI).

V ta sklop lahko prištevamo tudi patriotizem, prek katerega izražamo svojo potrebo po pripadnosti. Ta je še posebej izrazita v okoliščinah negotovosti, vojnih razmerah in se navezuje tudi na potrebo po varnosti ter tvori izjemno učinkovit motivacijski dejavnik, ki ga obveščevalne službe s pridom izkoriščajo pri novačenju novih sodelavcev. Motiv biti pomemben pride v poštev predvsem pri mlajših in neveljavljenih sogovornikih, pri čemer pa je treba skrbno paziti, na kakšen način bomo v procesu kontinuiranega, zavestnega, sistematičnega in predvsem tajnega sodelovanja spremljali in realizirali njihova pričakovanja.

Pridobitev materialnih koristi, kamor poleg denarja spadajo tudi darila, osebne usluge postaja vedno pogostejši motiv za sodelovanje z obveščevalno službo. Glede na materialistično naravnost vrednostnega sistema se bo ta trend vsaj v evropskem prostoru še nadaljeval.

Vendar pa takšna oblika motivacije pride v poštev samo pri tistih osebah, ki še niso zadovoljile osnovnih potreb, kamor poleg fizioloških spadajo tudi potreba po finančni, materialni in eksistenčni neodvisnosti oz. varnosti. Take osebe lahko pri svojih prizadevanjih po izpolnitvi svojih eksistenčnih potreb poskušajo prodati svoje informacije čim dražje, pri čemer pretiravajo, lažejo ali celo poiščejo boljšega kupca.

Veliko napako lahko storimo, če osebo, katere motiv za sodelovanje z obveščevalno službo izhaja iz notranjih potreb poskušamo nagraditi z zunanjimi oblikami nagrajevanja. Takšen način motiviranja bo oseba razumela kot neprofesionalen, čemur bo v najslabšem primeru sledila izrazita čustveno obarvana reakcija, ki se lahko konča s prekinitvijo sodelovanja.

Nič manj pomembni motivi za sodelovanje so povezani z nekaterimi osebnostnimi lastnostmi ciljne osebe, kot so nagnjenost k opravljanju, želja po poučevanju ali pa avanturizem. Predvsem slednji pogosto izhaja iz napačnih predstav o obveščevalni dejavnosti, zaradi katerih je posameznik lahko razočaran, ko ugotovi, da je realnost drugačna od njegovih predstav.

Tudi nekatera čustvena stanja, kot so strah, sovraštvo ali maščevalnost, lahko uporabimo kot motiv za sodelovanje. Vendar tak motiv za sodelovanje dolgoročno ni najprimernejši, saj oseba zaradi nekontroliranih čustvenih reakcij lahko ogrozi tako sebe kot delovanje obveščevalne službe.

Subjekt, zoper katerega je bila čustvena reakcija usmerjena, se namreč lahko umakne ali pa spremeni, s tem pa tudi potreba sodelavca, da bi še naprej sodeloval. V takšnih primerih moramo v procesu sodelovanja postopoma preoblikovati motivacijsko strukturo sodelavca in jo postaviti na racionalnejše in dolgoročneje temelje.

Kar ciljno osebo lahko še posebej motivira za sodelovanje, so občutek pomembnosti, doživljanje odgovornosti in prepoznavanje rezultatov.

Na podlagi operativnega preverjanja izberemo najboljšega kandidata za tajno sodelovanje in izdelamo predlog za informativni pogovor. Predlog za informativni pogovor je uradni dokument, na podlagi katerega pooblaščen delavec odloči, ali bo oseba, ki lahko posreduje zakonsko določene podatke, predlagana za vzpostavitev tajnega sodelovanja z obveščevalno službo.

V predlogu²⁶³ angažiranja je poleg podatkov operativnega preverjanja pomembno predvideti, kako se približevati kandidatu, pri čemer je treba biti pozoren predvsem na:

²⁶³ Predlog mora vsebovati:

- način pristopa in predstavitve, saj lahko uporabimo posredni pristop prek skupnega znanca kandidata, ki sicer upočasni angažiranje, vendar pa se tako izognemo neprijetnim situacijam, če bi predlagani odklonil sodelovanje. Drugi način je neposredni pristop, kjer je možno nastopanje v imenu obveščevalne službe, to je ob pristopu pod legendo²⁶⁴;
- izbiro prvega kontakta in časa, kjer velja temeljno načelo, da morata kraj in čas zagotavljati konspirativnost sestanka in pripravljenost kandidata, da sprejme sestanek na nekem kraju in ob dogovorjenem času;
- način vzpostavitve stika, pri čemer je običajna napoved po telefonu, pred tem pa moramo izbrati primeren čas, izdelati način predstavitve, navesti razloge za predlagani pogovor in razlog za obračanje na točno določeno osebo, izbrati več možnih časov in krajev, ki jih bomo predlagali osebi za pogovor;
- izdelavo načrta vodenja pogovora z vprašalnikom, pri čemer v prvem pogovoru vsebina ni poudarjena, ampak gre le za prepričevanje kandidata za tajno sodelovanje, zato pogovor vodimo predvsem v poglobljanje motiva kandidata.

Začetek postopka pridobivanja oseb za tajno sodelovanje dovoli pooblaščen osebni obveščevalne službe. Pred začetkom pridobivanja sodelavca je uradna oseba dolžna

osebne podatke, ki jih pridobimo iz evidenc;

opis operativnega potenciala osebe, kjer je treba utemeljiti, da lahko oseba obveščevalni službi posreduje z zakonom določene podatke (pri tem izhajamo iz preverjanja kandidata, kjer smo proučili objektivne in subjektivne zmožnosti);

motiv za sodelovanje²⁶³, kjer opredelimo motiv, ki naj bi ga imela ciljna oseba za sodelovanje z obveščevalno službo;

namen in cilj pogovora, ki je v večini primerov vzpostavitev stika z neko osebo in njena privolitev na sodelovanje z agencijo. Obenem morajo biti razvidni tudi cilji (kratko in dolgoročni, npr. glavni dolgoročni cilj je pridobitev sodelavca, ki bo kontinuirano posredoval z zakonom določene podatke);

uporabo uradnih listin s prirejenimi identifikacijskimi podatki in uporabo prirejenih identifikacijskih oznak (legenda). Odločitev, ali bomo opravili pristop z legendo oziroma ali bomo uporabili prirejene identifikacijske listine oz. oznake, je odvisna od ocene o možnosti kompromitacije ciljne osebe. Če se odločimo za pristop z legendo, mora predlog vsebovati tudi natančen opis legende, način njenega izvajanja in razlog za izbiro te vrste pristopa;

način vzpostavitve stika, kjer je treba ta način natančno opredeliti in navesti razloge zanj. Tako mora predlog vsebovati telefonsko številko (domačo ali službeno), na kateri je oseba dosegljiva, kako se bo obveščevalec osebi predstavil (npr. uporaba prirejenih identifikacijskih listin – legende) in kaj bomo ciljni osebi navedli kot razlog za predlagan pogovor. Hkrati je treba opredeliti tudi čas in kraj za morebitni pogovor;

vsebino pogovora, kjer je podroben opis pričakovane strukture pogovora oz. opisan načrt, kako bomo pogovor vodili, in sicer od predstavitve pa vse do dogovora za naslednji pogovor oziroma do njegove zavrnitve. Tako je treba sestaviti tudi vprašalnik oziroma določiti teme, ki jih bomo sogovorniku predstavili kot interes obveščevalne službe;

čas in kraj izvedbe pogovora in razloge za njuno izbiro, pri čemer izhajamo iz sogovornikovih karakternih značilnosti, ki smo jih pridobili s preverjanjem;

oceno možnosti kompromitacije, kjer je treba navesti stopnjo možnosti kompromitacije in njene morebitne posledice.

²⁶⁴ Pri pristopu s posrednikom je treba upoštevati več podrobnosti: način povabila na sestanek, zunanji izgled operativnega delavca in podobno (Šaponja, 1999).

pripraviti načrt v obliki predloga za pogovor, izjemoma pa uradna oseba lahko na lastno pobudo opravi informativni pogovor, če je ta načrtovan v njenem operativnem programu in opravičljiv zaradi nenačrtovanih okoliščin. O tem je dolžna takoj napisati uradni zaznamek z obrazložitvijo okoliščin, ki so zahtevale tak pogovor.

8.2 OBLIKE OPERATIVNEGA DELA

Pri operativnem delu ločimo informativni in operativni pogovor, ki se med seboj razlikujeta predvsem glede na status sogovornikov in potreben formalni postopek verifikacije. Pri obeh pogovorih je treba upoštevati posebnosti vodenja operativnih pogovorov, prav tako pa je uradna oseba o vsakem pogovoru dolžna napisati uradni zaznamek.

Informativni pogovor²⁶⁵ opravi uradna oseba obveščevalne službe z osebami, ki niso registrirane v obveščevalni službi in s katerimi še ni vzpostavljeno tajno sodelovanje, razpolagajo pa s podatkom oziroma informacijo, pomembno za obveščevalno delo. Pred opravljanjem informativnega pogovora mora uradna oseba izpeljati formalni postopek verifikacije in praviloma opozoriti osebo, s katero opravlja informativni pogovor, da vsebina pogovora pomeni stopnjo zaupnosti in da podatki, pridobljeni v pogovoru, ne bodo uporabljeni v njegovo škodo.

Pri informativnem pogovoru se uporabljata predvsem dve obliki, in sicer:

- intervju²⁶⁶, ki je načrtno zasnovan, usmerjen pogovor, da bi se dosegel nek operativni namen. V njem je opredeljeno, kaj želimo v pogovoru izvedeti, in pripraviti je treba

²⁶⁵ Osnovna pravila informativnega pogovora so:

ne motimo osebe, s katero želimo opraviti pogovor o njenem pomembnem delu;

imeti moramo jasen cilj pogovora;

zaradi dobrega počutja sogovornika mora biti pogovor do neke mere izpolnjen s čustveno toplino, sogovornika gledamo v oči in smo ves čas pogovora vljudni;

pri sogovorniku moramo doseči občutek njegove pomembnosti;

izogibamo se nesporazumom in razlikam v razmišljanju, poskušamo najti nekaj skupnega;

pokažimo interes za tisto, kar zanima sogovornika, in šele kasneje interes za tisto, kar zanima nas;

sem in tja oговорimo sogovornika po imenu;

pazljivo ravnamo s predhodnim vedenjem o sogovorniku, ker lahko sicer pri njem izzovemo nezaupanje;

ne kažemo znakov, da se nam mudi, toda bodimo pazljivi na te znake pri našem sogovorniku;

sogovornik naj govori prosto in nemoteno;

pogovora ne začnemo in ne končujemo z vprašanji, ki so delikatna za sogovornika, ključna vprašanja pa postavljamo na sredini ali tretji četrtini pogovora, pri čemer mora biti vsaj eno vprašanje takšno, za katerega vemo, da bo sogovornik nanj znal in hotel odgovoriti;

v zaključku pogovora se sogovorniku zahvalimo za sodelovanje in pomoč, četudi rezultati ne ustrezajo našim pričakovanjem; zaprosimo za morebitno dodatno pomoč.

²⁶⁶ Pri intervjuju mora biti posamezniku, katerega se ocenjuje, dana določena svoboda pri pripovedovanju njegove zgodbe. Intervju ima tako verbalne kot neverbalne (npr. geste) komponente. Z njim želimo zbrati informacije. Ustreznost zbranih podatkov je v veliki meri odvisna od vprašanj, ki jih postavlja anketar. V intervjuju za zaposlovanje je anketarjevo zanimanje usmerjeno splošno v delo oziroma v delovne izkušnje

načrt pogovora, v katerem si vprašanja logično sledijo od splošnih k posebnim in zopet preidejo v splošna;

- pogovor z izvabljanjem, ki je načrtno zasnovan in usmerjen pogovor, pri katerem z zvijačno zastavljenimi vprašanji dosežemo določen operativni namen. Pogovor načrtujemo tako, da bo sogovornik nehote, neposredno ali posredno, odgovoril na naša vprašanja.

Z vidika informativnega pogovora kot prvega pogovora, velja posebno pozornost posvetiti vodilni temi pogovora, kjer lahko uporabimo metodo EASE: ponazoriti (exemplify); stopnjuj (amplify); ponudi rešitev (specify); mobiliziraj (electrify).²⁶⁷

Operativni pogovor²⁶⁸ je tisti, ki ga vodi uradna oseba (obveščevalec) s sodelavci in z viri ter zbira zakonsko določene informacije. V nasprotju z informativnim pogovorom, ko nam sogovornik posreduje informacijo in podatek, s katerima je seznanjen, v operativnem pogovoru pridemo do podatkov, ki jih je sodelavec pridobil na našo željo in po naših navodilih. Za operativni pogovor uradna oseba ne potrebuje formalnega postopka

kandidata ter splošne in posebne odnose in poklicne cilje. V diagnostičnih medicinskih ali psihiatričnih intervjujih je veliko pozornosti usmerjeno v bolnikovo zdravje itd. (Encyclopedia Britannica 2, 2011).

²⁶⁷ Vsak problem, o katerem se govori, je treba ponazoriti s praktičnim, javnim primerom. Problem zaostriamo s pomočjo stopnjevanja tega primera, z njegovim posploševanjem in specificiranjem ter dramtizacijo, zato je nujno, da ga rešimo hitro. Nato ponudimo videnje pomoči izvora in kako si predstavljamo, da bi jo bilo moč udejanjiti. Ta metoda nam bo pomagala prepričati sogovornika enako kot naslednja načela uspešnega pogovora: začni udarno, da pritegneš pozornost sogovornika; govor mora imeti vodilno temo; uporabljaj enostaven jezik; ilustriraj problem in se vanj vživi; končaj prepričljivo!

²⁶⁸ Operativni pogovor naj poteka po naslednjem modelu:

pozdrav in sprostitvev sogovornika s prijetnimi asociacijami, z vprašanji, ki se nanašajo na sogovornikove osebne probleme, družino, poslovni uspeh itd.;

uvodna pojasnila ciljev pogovora, pri čemer uporabimo že opisano taktiko EASE. Če je izvor na predhodnem pogovoru sprejel nalogo, da poskuša pridobiti neke podatke, vprašanje postavimo indirektno vsaj na začetni stopnji tajnega sodelovanja;

izvor je treba motivirati za čim izčrpnije poročanje, kar najlaže storimo tako, da občasno pritrdimo sogovorniku s kratkimi izrazi ali gibi oz. z dodatnimi vprašanji, ki kažejo da je poročanje za nas zanimivo. Izvor lahko poda tudi pisno poročilo vendar, če je le možno, naj bo to samo osnova za pogovor pri samem stiku, na katerem se nejasnosti dodatno obdelajo. Prav je, da pokažemo pravičen odnos do poročila izvora, ne smemo pa ga podcenjevati ali poudarjati podatkov in izvor ne glede na njihovo pomembnost, saj na ta način prikrijemo naša dosedanja spoznanja. Izvor je treba vprašati, ali so podatki preverjeni in ali je za podatke, ki nam jih je posredoval, slišal oziroma ali gre za njegove domneve in zaključke;

dana naloga mora izhajati iz konkretne operativne situacije, ustrezati mora objektivnim in subjektivnim zmožnostim izvora, saj v praksi največ negativnih občutkov pri izvorih sprožajo previsoko zastavljene naloge. Treba je razložiti vse elemente in okoliščine naloge, taktiko pri izvedbi naloge in možne negativne posledice, če bi prišlo do nepravilnega izvrševanja naloge. Naloga se poda ustno, če pa je treba, si izvor zapiše oporne točke;

proučitev razumljivosti nalog s povzetkom pogovora;

preverjanje morebitnih dodatnih ugotovitev izvora oz. poudarjanje odprtih problemov, kar najlaže storimo s preprostim vprašanjem: »Ali je še kaj, na kar bi nas morali opozoriti?«;

dogovor o naslednjem srečanju, pri čemer se vedno dogovorimo za osnovno varianto, in za rezervo še eno dodatno varianto za čas in kraj snidenja, če bi prišlo do nepredvidenih situacij;

poslovitev, v kateri je treba ponovno ustvariti sproščujoče vzdušje in se zahvaliti za pomoč izvora.

verifikacije, je pa dolžna o načrtovanem pogovoru in njegovi realizaciji obvestiti neposrednega predstojnika.

Kljub še tako temeljito opravljenemu operativnemu preverjanju ciljne osebe se nam lahko zgodi, da bomo ob prvem neposrednem stiku z njo težko verjeli, da gre res za osebo, ki smo jo mogoče tedne in tedne proučevali ter temeljito načrtovali taktiko prvega pristopa.

V takšnih primerih bomo morali taktiko pristopa oz. način komuniciranja v trenutku prilagoditi novim okoliščinam, kar pa nam ne bo uspelo, če pri operativnem komuniciranju ne bomo upoštevali nekaterih osnovnih psiholoških pravil operativnega komuniciranja.

Sporazumevanje med ciljno osebo obveščevalne službe in obveščevalcem je uspešno, kadar obveščevalec ciljni osebi posreduje svoje namere, misli in čustva tako, da le-ta sporočilo sprejme, ga kodira in ustrezno interpretira njegov pomen. Ta proces poteka v obe smeri. Skoraj nemogoče je, da se pri komuniciranju ne bi pojavile motnje ali šumi.

Zato je naloga operativnega uslužbenca v prvi vrsti, da komunikacijski šum zmanjša na minimum, zavedajoč se, da sicer ne bo zapisal oz. prenesel tistega, kar mu je ciljna oseba povedala, ampak tisto, kar je slišal on.

Komunikacijski šum²⁶⁹ se lahko pojavi zaradi prevelikega obsega informacij, nepozornosti pri poslušanju, zaradi preverjanja razumevanja, ker med njimi ni bilo besedne komunikacije in zaradi neobjektivnega dojetanja. Na uspešnost komuniciranja vplivajo tudi različno razpoloženje, vzdušje in nenazadnje tudi to, v kolikšni meri se sogovornika dopolnjujeta glede na njune sposobnosti, znanja, izkušnje, spol, starost in pričakovanja. Na to moramo biti še posebej pozorni pri načrtovanju operativnega pristopa.

V povprečnem pogovoru predstavlja neposredni pomen besed komaj 7-odstotni delež, zvok (ritem, glasnost, dinamika govora) 38-odstotnega, več kot 55 odstotkov pa predstavlja nebesedno komuniciranje. Tudi v operativnem pogovoru torej velja bolj verjeti govorici telesa²⁷⁰ kot pa sami vsebini komunikacije.

²⁶⁹ Šum je vsak element, ki ovira proces komunikacije (Johnson in Johnson, 1997, v Vec, 2001: 386). Šum pri pošiljatelju so npr. lahko stališča, referentni okvir itd., pri prejemniku pa stališča in izkušnje, ki vplivajo na dekodiranje. V kanalu (kanal je sredstvo oziroma način prenašanja sporočila) so lahko šumi zvoki iz okolja ali jezikovni problemi, kot je npr. jecljanje (Johnson in Johnson, 1997, v Vec, 2001). Kotler (1996) navaja tudi motnje v komunikacijskih procesih, ki se kažejo npr. kot selektivna pozornost (popačenje sporočil, selektivno izkrivljanje, naslovnik ne zaznava vseh sporočil ali sliši le tisto, kar želi) in selektivna ohranitev (naslovnik ohrani le tiste dele sporočil, ki so ga dosegli).

²⁷⁰ Neverbalno komuniciranje je komuniciranje, ki ne vključuje besed ali simbolov za nadomeščanje besed. Sem spadajo signali, očesni stik, drža, kretnje, obrazna mimika itd. (Hayes in Orrell, 1998). Od verbalnega sporazumevanja se razlikuje po tem, da več pove o odnosu med osebami, njihovih čustvih, namenih in stališčih. Besedno sporazumevanje je namenjeno za izmenjavo informacij (Vec, 2001). Argyle (1976) navaja pet funkcij neverbalnega komuniciranja: izražanje čustev, ki se kaže na obrazu, z glasom in telesom,

V zvezi z govornimi značilnostmi sporočila spreminjamo predvsem časovno usklajenost zvoka, višino tona in glasnost, medtem ko so naglas ter melodija glasu in jakost trajne osebne značilnosti govorca. Če želimo sogovorniku pokazati svoje dobro počutje, optimizem in druga pozitivna čustva, bomo uporabljali visok tempo ter večje variacije v višini tona. Jecljanje, zatikanje, molk ali tresenje glasu nedvoumno kažejo, da je posameznik vznemirjen.

V operativnem pogovoru uporabljajmo očesni stik. Trikrat več sogovornikov nas bo ocenilo za iskrenega, če jih bomo gledali v oči. Čim bolj se bomo trudili za vzpostavitev zaupljivega, odprtega odnosa, tem bolj bomo uporabljali očesni stik (70 odstotkov vsega časa, namenjenega pogovoru, bomo gledali sogovornika).

Omenili smo že, da v prenosu določenega sporočila velja bolj kot sami vsebini sporočila verjeti telesnim gibom²⁷¹, ki spremljajo to sporočilo. In še, da čim bolj se oseba zaveda neke telesne aktivnosti²⁷², tem verjetneje je, da bo ta aktivnost telesna laž.

Vsebina operativnega pogovora mora biti povezana s problemom in ciljem, skladna z objektivno situacijo, sprejemljiva za sogovornika, sogovorniku razumljiva, spodbudna za sogovornikovo sodelovanje in prilagojena razpoložljivemu času.

K učinkoviti komunikaciji prispeva tudi pravilna uporaba različnih vrst vprašanj. V začetni in zaključni fazi pogovora bomo uporabljali odprta, splošna in spodbudna vprašanja, ki se začenjajo s kako in kaj. Takšne vrste vprašanj nam tudi omogočajo, da sogovorniku ne bomo prezgodaj odkrili operativnih interesov obveščevalne službe. Kadar pričakujemo odpor pri odgovarjanju, bomo vprašanje, projicirali na tretjo osebo. Sugestivna vprašanja lahko podzavestno zastavljamo in tako od sogovornika izvablamo pričakovane odgovore, ni pa nujno, da tudi relevantne.

komuniciranje medosebnih odnosov, sodelovanje in podpora govoru (npr. kimanje), samoprezentacija (izgled), rituali (npr. neverbalni signali pri srečanjih).

Z obrazno mimiko izražamo čustva. Šest emocionalnih izrazov je univerzalnih po celem svetu: veselje, žalost, strah, jeza, gnus in presenečenje (Argyle, 1976). Pri komuniciranju je pomembno tudi tako imenovano kodiranje, ki pomeni »proces pretvorbe misli, čustev, namenov, stališč itd. v takšne znake, za katere predvidevamo, da jih bo drugi pravilno razbral (dekodiral) oz. ponovno pretvoril v tisto, kar smo želeli sporočiti« (Vec, 2001: 384). Kadar sporočila potekajo samo v eni smeri, je pravilneje uporabljati besedilno sporočanje.

²⁷¹ Obraz je po mnenju Rota (Vec, 2001) najzanesljivejši vir informacij o stališčih in čustvih osebe. Z obrazno mimiko po Ekmanu izražamo sedem temeljnih čustev, to so: žalost, jeza, strah, sreča, gnus, presenečenje in zanimanje (Vec, 2001). Argyle navaja štiri pomembne funkcije očesnega stika pri pogovoru: uravnavanje poteka pogovora, dajanje povratne informacije sogovorniku o povedanem, izražanje čustev in informiranje o odnosu (Vec, 2001).

²⁷² Zato bomo najbolj verjeli avtonomnim znakom (rdečica, potenje itn.), sledijo znaki z nogo in stopali, znaki s telesom, identificirane geste z rokami in nazadnje izraz na obrazu. Neiskrenost sogovornika lahko ugotovimo na podlagi nebesednega uhajanja, ki se kaže s pokrivanjem ust, dotikanjem nosu, povečanjem števila telesnih gibov (spremembe položaja telesa), z mahanjem z rokami proč od telesa in z obrazno mimiko.

Zavedati se namreč moramo, da so sugestivna vprašanja odmev naših misli, čustev in želja. Z zvijačnimi vprašanji skušamo od sogovornika izvabiti dejstva, ki jih je nameraval zamolčati. Hipotetična vprašanja uporabljamo, kadar testiramo možnosti ali pogled upremo v preteklost.

Dopolnilna vprašanja uporabljamo za ožetje vsebinskega področja in ta vodijo h konkretizaciji vsebine. Prebojna vprašanja so podobna in z njimi skušamo kar najbolj konkretizirati vzroke in dejstva za neke aktivnosti in lastnosti. Zaprti tip vprašanj zoži odgovore na specifično vsebino. Če vprašanja (ali?, ste?, kje?, zakaj?), niso uporabljena v pravilnem kontekstu, lahko sogovornik razume kot izraz nezaupanja vanj, čemur bo sledila obrambna reakcija, ki ne bo prispevala k uspešnosti pogovora.

V vsak odnos, tako tudi v sodelavskega, vstopata ciljna oseba in obveščevalec, da bi zadovoljila eno ali več svojih potreb. Odnos sodelavca bo ostal trden in ploden, kadar si bosta obe strani prizadevali zadovoljiti potrebe druga druge, torej, ko bo odnos temeljil na recipročnosti.

V nasprotnem primeru postane odnos izkoriščevalski, kar lahko povzroči prekinitev sodelovanja. Zato je treba komuniciranje načrtovati na skupnih stališčih, skrbno opozarjati na zadovoljitev motivacijskih potreb s tajnim sodelovanjem in izrabljati razpoloženska stanja kandidata.

Na pogovor se ciljna oseba običajno odzove zadržano, saj nihče ne sprejema rad novih obveznosti, ki mu rušijo ustaljen ritem življenja. Obveščevalec mora argumente, ki jih ciljna oseba navaja kot razlog za odklonitev, previdno zavračati s protiargumenti in jo prepričati o neustreznosti njenih pomislekov.

Če pa ciljna oseba že takoj odkloni vsakršno možnost sodelovanja, se je verjetno za to odločila že pred pogovorom, kar pomeni, da bomo le težko ovrgli njene argumente. V takem primeru se sogovorniku, če ni nujnih razlogov za prepričevanje, zahvalimo za njegov čas in mu ne razkrivamo interesov agencije, opozorimo pa ga na zaupnost.

Vsak odnos, pa tudi med obveščevalcem in ciljno osebo, poteka tako na racionalni, kot tudi na čustveni ravni. Naloga operativnega uslužbenca je, da ne glede na razloge, ki so ciljno osebo vodili k sodelovanju, poskuša sodelovanje okrepiti in utemeljevati predvsem na medsebojnem zaupanju, torej na ustvarjanju prijateljskega in zaupnega odnosa.

Zaupanje bomo ustvarili, če bomo držali obljube, dane sodelavcu, izpeljali dogovore z njim do konca, priznali tudi svoje napake in pomanjkljivosti, ne bomo zvrčali krivde za neuspehe na druge sodelavce, in če ne bomo govorili tistega, kar ne obvladamo. Zaupanje bomo dodatno okrepili tudi, če bomo sodelavcu pomagali v mejah svojih možnosti, ko pomoč najbolj potrebuje, skratka, pomoč tudi z drobnimi uslugami ob pravem času in na pravem mestu.

Vzpostavljanje pristnega in zaupnega odnosa pa ne pomeni, da so kakovost, dolžina, sistematičnost in tajnost sodelovanja odvisni zgolj od osebnostnega ujemanja sodelavca z uslužbencem agencije. Uslužbenec je dolžan trajno krepiti zaupanje sodelavca ne samo

do njega osebno, ampak do agencije, katere interese zastopa. Pristna in profesionalna raven odnosa se morata prepletati in dopolnjevati do te mere, da bo sodelavec zavestno in prostovoljno pristal tudi na sodelovanje z drugim obveščevalcem, če bo treba.

Obveščevalec mora v vsakem primeru jasno izraziti splošni interes obveščevalne službe, posebne interese pa mora podajati sorazmerno z odzivom sogovornika v pogovoru in z varovanjem interesov obveščevalne službe.

Pri samem beleženju²⁷³ pogovora je treba upoštevati pogoje za zapis in pripravljenost kandidata, da se podatki beležijo. Natančno beleženje podatkov na samem pogovoru ali pa javno snemanje, za katerega je potrebno soglasje sogovornika na začetnih pogovorih, moteče vpliva na potek pogovora in sogovornika, zaradi česar se v praksi največkrat uporablja prikrito snemanje pogovora. Takšen posnetek se lahko uporabi zgolj za verodostojno pisanje poročila, operativec pa ne sme pokazati ležernosti v pogovoru, ampak si beleži zgolj oporne točke.

8.3 POSEBNOSTI VODENJA OPERATIVNIH IZVOROV

Posebnosti vodenja operativnih izvorov se v največji meri formalno odražajo v internih pravnih aktih obveščevalnih služb. Najpomembnejša je tajnost sodelovanja oziroma da obveščevalec, ki izvor neposredno vodi in usmerja, izvaja vse operativne aktivnosti in ukrepe na način, ki ne dopušča, ali pa vsaj kar se da zmanjšuje možnost kompromitacije izvora.

Obveščevalec, ki neposredno vodi in usmerja izvor oziroma z njim tajno sodeluje, je primarno zadolžen za zaščito tajnosti sodelovanja. Operativne ukrepe²⁷⁴ in aktivnosti mora načrtovati in izvajati tako, da bo v največji možni meri zmanjšal možnost kompromitacije izvora.

Vzdrževanje varne zveze z izvorom je ena najpomembnejših operativnih aktivnosti, s katero bomo izvoru zagotovili tajnost sodelovanja. Zveza je varna takrat, ko tuji

²⁷³ Povprečen poslušalec si v 10-minutnem pogovoru zapomni zgolj polovico informacij, v naslednjih 48-ih urah pa od tega pozabi še polovico. Obveščevalec lahko delež pozabljenih ali napačno razumljenih informacij zmanjša z aktivnim poslušanjem, kar pomeni, da se osredotoči na vsebino pogovora, ne govori brez potrebe, pokaže sogovorniku, da želi poslušati (tudi če so mu podatki že znani), posluša, zato da bi razumel, ne meša dejstev z mnenji, razmišlja o pomenu tistega, kar je slišal, ohranja pozornost (tudi če gre za večurni pogovor), ohranja stik z očmi, posluša, kako sogovornik govori, in obvladuje svoje čustvene reakcije.

²⁷⁴ Najpomembnejši operativni ukrepi, ki prispevajo k tajnosti izvora, so naslednji: izdelava legende; obveščevalec mora skupaj z izvorom izdelati legendo, ki jo bosta skupaj ali ločeno predstavila tretji osebi, ki je zainteresirana za vsebino in naravo njunega poznanstva; izbira kraja kontakta; obveščevalec mora izbrati tak kraj kontakta z izvorom, ki jima ustreza. Poleg tega je primerno izbrati kraj v okolici, kjer sta oba neznana in tako je zelo malo možnosti, da bi ju zmotila tretja oseba.

varnostno-obveščevalni službi onemogočimo ali pa vsaj zelo otežimo, da bi na podlagi komuniciranja obveščevalca z izvorom odkrila namen njunih stikov.

Vzdrževanje zveze²⁷⁵ je zelo odvisno od dejstva, ali izvor prebiva v tujini ali domovini. V prvem primeru je vzdrževanje varne zveze še pomembnejše in težavnejše. V takih primerih je še pomembno, da z izvorom po različnih (nevarovanih) zvezah ne izmenjujemo obveščevalnih podatkov in mu ne podajamo vsebinskih usmeritev, temveč da zvezo uporabimo le za dogovor o času in kraju osebne kontakta, in še to skladno z vnaprej dogovorjenim pogovornikom.

Pri vodenju izvora mora obveščevalec samoiniciativno (in s pomočjo operativnega oddelka ter analitike) preverjati podatke izvora in spremljati vlogo (obnašanje) izvora. Pri tem je treba upoštevati načelo skeptičnosti.

Ob posredovanju podatkov, ki jih ima izvor, mora obveščevalec poleg golega vsebinskega podatka pridobiti tudi podatek, od koga je izvor dobil, kdaj in kje ter kako, posebej če je ta izvor sodelavec. Poleg tega mora obveščevalec vedno spremljati vlogo

²⁷⁵ Načinov vzdrževanja zveze z izvorom je več. Tako lahko kot najpogostejše (kar ne pomeni, da tudi najvarnejše) vrste zvez obveščevalca z izvorom naštejemo naslednje:

osebni stik; najzanesljivejša in varna zveza med obveščevalcem in izvorom je njun osebni stik. Najidealnejše in najvarnejše bi bilo, če bi zveza med njima potekala le na podlagi osebnega stika. Tako bi se ob srečanju dogovorila za naslednji stik, da izvor posreduje obveščevalne podatke in da mu obveščevalec da nadaljnje vsebinske usmeritve. Če izvor in obveščevalec vzdržujeta osebni stik v domovini obveščevalca, je za varno zvezo pomemben kraj srečanja. Obveščevalec mora izbrati takšen kraj, kjer je možnost kompromitacije sodelovanja najmanjša, oziroma kraj, v katerem je najmanj možnosti, da ju vidi (zmoti) tretja, enemu ali drugemu znana oseba. Za osebno vzdrževanje zveze z izvorom, ki biva v tujini, je pomembno načelo kontaktiranja v tretji državi. Osebni stik opravimo z izvorom praviloma v državi, katere izvor ni državljan, v državi, v kateri izvor ne prebiva stalno, oziroma v državi, ki ni predmet našega in izvorovega zanimanja. Tudi v tem primeru je pomembno, da v tretji državi izberemo varen kraj srečanja; telefonska zveza; največ zvez z izvori je vzpostavljenih s pomočjo telefona, po navadi mobilnega. V takih primerih je pomembno, da ima obveščevalec prenosni telefon namenjen le za en, konkreten izvor. Če obveščevalec z istim mobilnim telefonom vzdržuje zveze z več izvori, povečuje možnost, da tuja služba z odkritjem enega izvora identificira tudi druge. Nadalje je pomembno, da imata izvor in obveščevalec za določitev časa in kraja stika izdelan pogovornik, ki ustreza legendi za njuno poznanstvo; vzdrževanje zveze prek internetnega naslova; v hitri razvijajoči se dobi računalnikov je zelo običajno komuniciranje prek interneta. Tako si lahko izvor in obveščevalec na internetu ustvarita svoj spletni naslov. Bistvo tega je, da omogoča anonimnost, saj si lahko ustvariš naslov, ne da bi internetnemu ponudniku dal na razpolago svoje identifikacijske podatke;

posredno vzdrževanje zveze; z izvorom lahko vzdržujemo zveze tudi s pomočjo posrednika oziroma drugega izvora, to je kurir. Uporabimo ga takrat, ko ima veznik boljšo možnost legendiranega osebnega stika z izvorom. Prek veznika se tako lahko dogovorimo o kraju in času osebnega srečanja z izvorom, v nekaterih primerih pa lahko veznik izvoru prenese usmeritve.

Seveda pa poznamo tudi druge načine vzdrževanja zveze, kot npr. poštni predal, mrtva javka, kodirana sporočila, telefaksi itn. Kateri način ali vrsto zveze bosta obveščevalec in izvor izbrala in ga vzdrževala, je odvisno predvsem od legende njunega poznanstva. Njuna zveza mora namreč ustrezati naravi njunega poznanstva oziroma vsebini njunega razmerja, ki jo (legendirano) predstavljata tretjim osebam (tujim službam).

izvora v njegovem vsakdanjem zasebnem in poslovnem življenju. Le tako bomo lahko izvoru posredovali ustrezne in strokovne usmeritve.

8.4 PRENEHANJE TAJNEGA SODELOVANJA

Formalni razlogi za prenehanje sodelovanja so ponavadi določeni v internih pravnih aktih obveščevalne službe. Tajno sodelovanje praviloma preneha:

- ko tajni izvor nima več možnosti²⁷⁶ pridobivati tajnih in drugih podatkov, pomembnih za opravljanje službenih nalog;
- zaradi osebnih razlogov²⁷⁷ tajnega izvora;
- zaradi drugih okoliščin²⁷⁸, ki bi lahko ogrozile tajno sodelovanje.

Postopka registracije posameznega tajnega izvora in prenehanja tajnega sodelovanja sta praviloma podrobneje določena s poslovníkom. Bistvo je, da obveščevalec, ki predlaga prenehanje tajnega sodelovanja, v predlogu natančno opredeli razloge in ukrepe, ki so bili sprejeti, da tajno sodelovanje ne bi prenehalo. Predlog odobri pooblaščen osebja službe, dokument pa se shrani na pristojnem oddelku.

Načelno stališče obveščevalnih služb je, da je izvor v odnosu s službo in ne z obveščevalcem, s katerim neposredno komunicira. Obveščevalec je le pooblaščen predstavnik službe, ki s pomočjo izvora uresničuje določene službene naloge. Skladno s tem mora obveščevalec izvor voditi tako, da v prihodnosti omogoči predajo sodelavca. Izvor se mora zavedati, da ga obveščevalec vodi, usmerja, plačuje in nagraduje v imenu službe in da ga lahko iz določenih razlogov preda drugemu obveščevalcu.

²⁷⁶ Razlogi za prenehanje tajnega sodelovanja zaradi izgube možnosti izvora so lahko naslednji: upokojitev izvora, ko se izgubi možnost neposrednega dostopa do podatkov, ki so predmet interesa službe; izvor v okviru svoje zaposlitve zamenja delovno mesto oziroma zamenja zaposlitev in izgubi možnost pridobivanja podatkov, ki so predmet interesa službe.

Poudarimo lahko, da prenehanje tajnega sodelovanja z izvorom zaradi navedenega lahko prepreči le obveščevalec (in njegovi nadrejeni), ki izvor neposredno vodi. Če bo obveščevalec dobro seznanjen s statusom izvora, se bo lahko pravočasno odzval in ga skupaj z nadrejenimi poskušal ustrezno vsebinsko preusmeriti.

²⁷⁷ Če sodelovanje preneha zaradi osebnih razlogov izvora, je po vsej verjetnosti to rezultat njegove odločitve, ki je dokončna. Do tega lahko pride, ko izvor iz različnih razlogov s službo ne želi več sodelovati. Seveda je lahko eden takšnih razlogov tudi starost, bolezen ali smrt izvora.

²⁷⁸ Služba preneha s tajnim sodelovanjem tudi zaradi različnih okoliščin, ki ogrožajo ali bi lahko ogrozile tajno sodelovanje. Primer take okoliščine je kompromitacija izvora. Služba lahko ugotovi, da je tajno sodelovanje z izvorom zaznala tuja obveščevalna služba in nad njim uvedla nadzor. V takšnih primerih zaradi zaščite izvora tajno sodelovanje prekinemo. Primer takšne okoliščine je tudi javna objava seznamov oseb, ki s službo sodelujejo. Čeprav tuje službe niso prepričane, ali je seznam verodostojen, po vsej verjetnosti izvedejo določene operativne ukrepe, s katerimi želijo pridobiti dodatne podatke o osebah s seznama.

Tako lahko služba iz različnih razlogov izvoru določi novega obveščevalca²⁷⁹, ki z njim nadaljuje operativno sodelovanje in, izhajajoč iz navedenega načela, praviloma ne bi smelo priti do nikakršnih težav v zvezi z obveščevalnimi nalogami.

Razlogi, da se cilji ne uresničujejo po načrtih²⁸⁰, so lahko tako na strani obveščevalca kot sodelavca. V vsakem primeru mora služba za sodelovanje z izvorom vedno določiti takšnega obveščevalca, ki bo najlaže in najstrokovnejše s tajnim sodelovanjem pridobil kar največ in najkvalitetnejših podatkov.

Tako je treba določiti obveščevalca, ki bo kompatibilen s sodelavcem po starosti, izobrazbi, navadah, konjičkih ipd. Služba namreč želi, da izvor sodeluje z obveščevalcem, ki je z njim primerljiv, saj bo tako laže vzpostavljen medsebojni zaupni odnos, ki je v večini primerov zagotovilo za kakovostno sodelovanje.

Ovire pri predaji sodelavca nastanejo predvsem takrat, ko sta sodelavec in obveščevalec sicer kompatibilna oziroma ko na podlagi sodelovanja služba uresničuje svoje cilje, pa vendar kljub temu nastopijo razlogi, da je treba sodelavca predati²⁸¹ drugemu obveščevalcu.

V takih primerih je razumljivo, da sodelavec, ki obveščevalcu zaupa, z njim že dolgo sodeluje in v neki meri prijateljuje, sprejme zamenjavo z odporom. Tedaj sodelavec s predajo vstopa v novo razmerje z osebo, ki je ne pozna in v katero bo ponovno moral zaupati in z njo sodelovati. Ker naj bi bila predaja čim manj obremenjujoča za sodelavca, mora potekati postopoma.

Seveda določenih specifičnih izvorov ni možno predati drugemu obveščevalcu predvsem zaradi specifičnosti poznanstva med obveščevalcem in izvorom oziroma če gre za kakšen poseben motiv, ki ga ima izvor za sodelovanje z obveščevalcem.

²⁷⁹ Obveščevalna služba sodeluje s sodelavcem, da bi pridobila relevantne podatke, ki so v interesu službe. Razlogi za predajo sodelavca drugemu obveščevalcu nastanejo takrat, ko služba oceni, da sodelovanje ne teče po načrtu ali da se cilj ne uresničuje skladno s pričakovanjem službe in bi sodelavec z drugim obveščevalcem bolje izvrševal svoje naloge.

²⁸⁰ Primeri: upokojitev obveščevalca oziroma njegov odhod iz službe; obveščevalec zamenja v službi delovno mesto, ki pa ne dopušča operativnega dela (npr. uradni predstavnik v tujini); služba ugotovi, da bo sodelavca laže in bolje vodil drugi obveščevalec. V takih primerih služba ugotovi, da sodelavec in obveščevalec iz različnih razlogov nista kompatibilna. Lahko sta značajsko, izobrazbeno ali starostno tako nekompatibilna, da njuno sodelovanje ne prinaša pričakovanih rezultatov; sodelavčeve možnosti za pridobivanje zelo specifičnih podatkov oziroma pridobivanja podatkov na področju, kjer je strokovnjak drug obveščevalec. Če je sodelavec strokovnjak na področju bančništva in pridobiva podatke, ki se nanašajo na neke poslovne bančne tajnosti, je strokovno smiselno, da služba izbere obveščevalca, ki je izobrazbeno primerljiv s sodelavcem (npr. diplomiran ekonomist).

²⁸¹ Razlogi za predajo ponavadi ne nastopijo kar naenkrat in tako si moramo zagotoviti čas, da predajo uspešno izvedemo. Ponavadi tako obveščevalec na posamezne pogovore s primerno obrazložitvijo pripelje drugega obveščevalca, mu postopoma s pogovori in z neposredno komunikacijo s sodelavcem prepusti iniciativo ter po določenem času sodelavcu pojasni razlog, zakaj je do zamenjave prišlo.

Razlog za odločno in dokončno odklonitev²⁸² predaje sodelavca je v večini primerov na obveščevalčevi strani. Obveščevalec mora sodelavca voditi na način, ki daje sodelavcu jasno vedeti, da sodeluje s službo in da je obveščevalec le pooblaščen delavec, ki v imenu službe vzpostavlja z njim kontakt. Seveda pa obstajajo razlogi za odklonitev predaje, ki niso na strani obveščevalca. Ovire in odklonitve predaje namreč nastopijo tudi pri večkratnih in nestrokovnih predajah sodelavca.

Predaja mora biti poslovna in hkrati prijateljska; poslovna glede dogovora o morebitnih novih načinih komuniciranja in morebitnih neizpolnjenih obveznostih, prijateljska pa kot zahvala za dosedanje sodelovanje.

Potekati mora po načelu postopnosti. Obveščevalec mora sodelavcu pri posameznih pogovorih nakazati morebitne razloge za predajo, ocenjevati njegove reakcije in postopoma v sodelovanje s primernim pojasnilom vključevati drugega obveščevalca. Po določenem času, ko se sodelavec navadi na novega obveščevalca, se opravi formalna zamenjava, ki bo za sodelavca zaradi načela postopnosti povsem sprejemljiva.

8.5 TEMELJNI OPERATIVNI DOKUMENTI

Operativno preverjanje je uradni dokument, ki o določeni osebi vsebuje osebne in druge podatke, na podlagi katerih se služba odloči o izvajanju nadaljnjih operativnih ukrepov.

Preverjanje mora obsegati različne sklope podatkov, ki nam omogočijo nadaljnje operativne korake. Ti podatki se dobijo s pregledom notranjih in zunanjih evidenc ter z operativnim delom.

Pred začetkom operativnega dela je vedno treba opraviti pregled oziroma raziskavo evidenc. Preverjanje praviloma vsebuje osebne podatke²⁸³, ki so potrebni za preverjanje ciljnih oseb.

²⁸² Tako mora biti npr. sodelavcu jasno, da mu nekatere vsebinske usmeritve in naloge posredujejo obveščevalčevi nadrejeni in da je sodelavčevo nagrajevanje odvisno tudi od ocene pristojnih v službi. Pomembno je tudi, da obveščevalec sodelavcu na primeren način obrazloži možnost, da bo v skrajnih primerih, ko gre npr. za bolezen, sodeloval z drugim obveščevalcem.

²⁸³ Potrebni podatki so:

- osnovni osebni podatki, državljanstvo, izobrazba, lastništvo prevoznih sredstev, orožni list, zakonski stan, ožje sorodstvo, življenjepiš, telefonske številke, elektronski naslov; podroben fizični opis osebe s priloženo fotografijo;
- finančno stanje: stanje na tekočem, deviznem ali katerem drugem računu (pomembno za kasnejše odločitve o motivu sodelovanja oziroma odločitve o morebitnem nagrajevanju);
- zdravstveno stanje: pomembno za odločitve o smiselnosti izvedbe informativnega pogovora (npr. ciljna oseba je neozdravljivo bolna);
- podatki iz baz in evidenc obveščevalne službe: obvezno posredovati pristojnemu oddelku zahtevek za vpogled, na podlagi katerega bomo pridobili o osebi podatke, ki jih obveščevalna služba že ima;
- javni viri: zbrati podatke o osebi, ki so bili objavljeni v javnih virih;
- zaposlitev, odnosi na delovnem mestu s sodelavci in nadrejenimi, mnenja sodelavcev o strokovnih in osebnih karakteristikah, poklici, funkcije in dejavnosti ožjih družinskih članov;

- opredelitev operativnih potencialov: podrobno je treba obrazložiti, kakšno možnost pridobivanja podatkov ima ciljna oseba; neposredne možnosti: ciljna oseba ima neposreden dostop do podatkov, ki so interes službe. V nekaterih primerih ima ciljna oseba v okviru svoje zaposlitve zakonito možnost pridobivanja podatkov, ki so predmet interesa službe. Tako je lahko npr. ciljna oseba zaposlena na zunanjem ministrstvu neke države na delovnem mestu, ki ji omogoča vpogled v nekatere tajne dokumente, ki so predmet interesa službe. Ciljna oseba je lahko zaposlena v nekem velikem tujem podjetju na delovnem mestu, na katerem razpolaga s poslovnimi skrivnostmi podjetja, ki so predmet interesa agencije. Posredne možnosti: preverjena oseba je v stiku z osebo, ki ima dostop do podatkov, ki so interes službe. V takih primerih ima ciljna oseba ponavadi neformalen stik z osebo, ki ima neposredne (zakonite) možnosti pridobivanja podatkov, ki so predmet interesa službe. Tako ima lahko ciljna oseba v neki državi prijatelja, ki je zaposlen v državni instituciji oziroma podjetju, ki je predmet interesa službe in lahko v neformalnih pogovorih s takšno osebo pridobiva podatke skladno z usmeritvami službe;
- osebne karakteristike: opis značajskih lastnosti, ki so razvidne tako v okviru družine kot tudi na delovnem mestu in med prijatelji; veroizpoved; prijateljske zveze (doma in v tujini). Pri osebnostnih karakteristikah ne moremo mimo opredelitve osebnosti. Janek Musek pravi, da je osebnost »razmeroma trajna in edinstvena celota duševnih, vedenjskih in telesnih značilnosti, po katerih se posameznik razlikuje od drugih ljudi« (Kompore in Vec, 2001: 221). Med bolj znane opredelitve spada tudi Eysencova opredelitev osebnosti, ki pravi, da je osebnost »bolj ali manj trajna organiziranost značaja, temperamenta, sposobnosti in telesnih značilnosti posameznika, ki določa njegovo značilno prilagajanje okolju« (Kompore in Vec, 2001: 221).;
- motiv za sodelovanje: ugotoviti je treba motiv, ki ga ima oseba za sodelovanje z obveščevalno službo. Motiv pomeni potrebo ali željo, ki spodbuja dejavnost in jo usmerja k cilju (Musek in Pečjak, 2001). Motivacija zajema vse procese »spodbujanja, ohranjanja in usmerjanja telesnih in duševnih dejavnosti, zato da bi uresničili cilj« (Stražičar, Jaušovec, Curk in Dogša, 2001: 189). Obstajata dve vrsti motivacije: potisna in privlačnostna motivacija (ang. »push«-»pull« motivation) (Kelly 1954, v Musek in Pečjak, 2001). Pri motivaciji potiskanja nas nagoni in potrebe spodbujajo in ženejo v vedenje, pri motivaciji privlačnosti pa se nam cilji zdijo privlačni, zato spodbujajo naše vedenje (Stražičar, Jaušovec, Curk in Dogša, 2001). Musek loči med notranjo (npr. veselje do določenega dela) in zunanjo motivacijo (npr. honorar za določeno delo). Definira jo kot k cilju usmerjeno obnašanje. Maslow (1987) je utemeljil teorijo motivacije, ki je sestavljena iz dveh konceptov, iz hierarhije potreb in njihove pomembnosti. Winkler (2005) izpostavlja model MICE. Model ima štiri motivacijske osnove, in sicer: denar (Money) je lahko motiv pri ljudeh, ki potrebujejo denar; ideologija (Ideology) naj se ne bi uporabljala kot samostojen motiv, zaradi tega ponavadi priključijo še enega ali dva od omenjenih. Razlog je v tem, da se lahko zanesljivost agenta zmanjša, če se zamenjajo razmere; izsiljevanje (Coercion); ego se kot motiv lahko uporablja takrat, ko ljudje mislijo, da si zaslužijo več, kot dobijo za svoje delo;
- politična opredelitev: politična opredelitev ciljne osebe je pomembna samo, če gre za tujega državljanca;
- navade, konjički, športi in znanja: ugotoviti, kakšne navade ima oseba, pozitivne in negativne;
- dosednji stiki s ciljno osebo: na podlagi vpogleda v baze in evidence agencije se lahko ugotovi, ali je imela agencija že vzpostavljen stik s ciljno osebo;
- podatki iz evidenc državnih organov: sodni register, kazenska evidenca (UIT), register gospodarske zbornice itd.;
- tveganje ali možnost kompromitacije (razkritja): ocena možnosti kompromitacije (razkritja), ki bi jo lahko zaradi tega imela agencija. Pred pristopom je treba oceniti vrednost podatkov, ki nam bi jih izvor nudil, in kakšna škoda je lahko povzročena s kompromitacijo. Če je neskladje preveliko, potem pristop ni priporočljiv. Najpogosteje pa velja pravilo: boljše podatke nam lahko izvor ponuja, večja škoda je lahko s kompromitacijo povzročena.

Predlog za informativni pogovor je uradni dokument, na podlagi katerega pooblaščen osebna v obveščevalni službi odloči, ali bo osebi, ki posreduje določene podatke, predlagana vzpostavitev tajnega sodelovanja z agencijo. Predlog za izvedbo operativnega pogovora v tujini izdelava obveščevalec, ki izvor neposredno vodi in ga nato posreduje v postopek verifikacije. Predlog odobri pooblaščen osebna v službi. Njegov sestavni del je tudi podroben načrt za operativni pogovor v tujini. V načrtu, ki je sestavni del predloga, je zajetih veliko elementov.

Posebej je treba poudariti, da v praksi oziroma pri konkretnem izvajanju načrta na terenu pride marsikdaj do nepredvidljivih situacij, zaradi česar se načrtovane aktivnosti ne izvedejo tako, kot so bile zamišljene.

V nepredvidljivih situacijah je velikokrat vse odvisno, ali se obveščevalec lahko prilagodi trenutni situaciji in ali je tedaj dovolj iznajdljiv. Ne glede na to sta strokovna in temeljita priprava na akcijo v tujini nujno potrebni, posebej pa je pomembno, da se pri vsaki akciji upoštevajo osnovna načela operativnega dela ter da smo čim bolj pripravljeni na različne, predvsem negativne scenarije.

Poročilo o operativnem pogovoru v tujini mora odgovoriti na bistvena vprašanja, ki so obdelana že v predlogu, in sicer: kdaj, kdo, kje in s kom se je srečal; ali je bil dosežen cilj akcije oziroma kakšen je njen rezultat, ali je akcija potekala po načrtu, in če ni, zakaj ni, ter varnostni relevantni ukrepi.

Poročilo o informativnem pogovoru mora odgovoriti na vprašanja, ki so bila obdelana že v predlogu, in sicer kdaj, s kom in kje je bil opravljen pogovor, vse verbalne in neverbalne reakcije ciljne osebe oziroma celotna vsebina pogovora, ugotovitve, ki se nanašajo na motiv in operativni potencial ciljne osebe in ali sta bila cilj in namen pogovora uspešna.

Pristojnemu oddelku je obveščevalec dolžan napisati poročilo, v katerem so podatki o angažiranju sodelavca. Brez tega registracija izvora ni možna. Za ta dokument ni posebnih zahtev, kako mora biti napisan in kaj naj vsebuje, pomembno pa je, da v njem upoštevamo logično zaporedje poteka angažiranja.

Informacija²⁸⁴ je sekundarni uradni dokument, ki v širšem smislu vsebuje tajne, zakonsko določene podatke, v ožjem smislu pa podatke, ki ustrezajo letnim programskim nalogam obveščevalne službe. Podatki, zapisani v operativni informaciji²⁸⁵, so praviloma

²⁸⁴ Dvoršek (2001) pravi, da so podatki oziroma informacije strateški vir, ki omogoča ustrezno strateško načrtovanje in ustrezen strateški pristop.

²⁸⁵ Elementi, ki morajo biti upoštevani pri pisanju informacij:

- zakonitost podatkov: v informaciji so lahko le zakonsko določeni podatki in podatki, ki so določeni v letnem programu obveščevalne službe;
- tajnost podatkov: podatki v informaciji morajo biti tajni oziroma za javne medije nedostopni;
- izvor podatkov: iz informacije mora biti jasno, od koga je izvor službe podatke pridobil. Pri tem lahko navedemo popolne identifikacijske podatke osebe, ko pa gre za visoko stopnjo tajnosti podatka in s tem za nevarnost kompromitacije izvora obveščevalne službe (s podatkom je seznanjeno zelo malo število oseb), pa izvor podatka predstavimo le na splošno (npr. izvor podatka je visok predstavnik xy-

pridobljeni na podlagi tajnega sodelovanja ali pa s posebnimi oblikami pridobivanja podatkov.

Pri operativnem vrednotenju²⁸⁶ je posebej glede zanesljivosti, načina dostopa in kompetentnosti zelo pomembna odkrita komunikacija, tako pisna kot ustna, med obveščevalcem na terenu in obveščevalcem, ki v centrali izvaja operativno vrednotenje. Slednji bo lahko pošteno in verodostojno vrednotil izvor, če mu bo terenski obveščevalec realno pojasnil in predstavil izvor oziroma okoliščine, ki lahko vplivajo na oceno izvora.

Obveščevalec, ki vodi izvor, mora v oceni, ki je del operativne informacije, opozoriti pristojne, če je podatek, ki mu ga je posredoval izvor, pridobljen v zelo ozkem krogu oseb, kar pomeni, da bi bil z razkritjem podatka širši javnosti kompromitiran tudi izvor. Ponavadi nas na takšne specifične podatke opozorijo izvori oziroma obveščevalci²⁸⁷ v pogovoru, da je podatek zelo tajen.

institucije), hkrati mora biti razvidno, ali je izvor obveščevalne službe imel do podatkov posreden ali neposreden dostop;

- zaščita izvora: v informaciji niso navedeni osebni podatki, ki bi lahko identificirali izvor;
- časovna opredeljenost posredovanih podatkov: iz informacije mora biti razvidno, kdaj je izvor obveščevalne službe podatke pridobil;
- kje je bil podatek pridobljen: iz informacije mora biti razvidno, kje in v kakšnih okoliščinah je izvor pridobil podatek (uraden, neuraden, prijateljski pogovor);
- točnost in preverjenost podatka: podatki v informaciji morajo biti točni (pravilno pisanje imen, datumov), in če je le možno, naj bodo potrjeni z več izvori oziroma s pisno dokumentacijo;
- logičnost in bistvenost: podatki v informaciji si morajo slediti v logičnem zaporedju, pri tem pa je treba navajati podatke, ki so skladni s programskimi nalogami obveščevalne službe.

²⁸⁶ Podatki operativnega vrednotenja so naslednji:

- izvor podatkov: tajno sodelovanje; posebne oblike pridobivanja podatkov (spremljanje mednarodnih sistemov zvez, sledenje, odkup, kontrola telefonskih pogovorov); sodelovanje s tujimi obveščevalnimi službami in drugo;
- registracija izvora po zadevi: registriran – sodelavec, operativni vir, operativni interes; neregistriran – državljani RS, tuj državljani;
- zanesljivost izvora: pri vrednotenju zanesljivosti izvora se vrednoti odnos izvora do obveščevalne službe, do obveščevalca, do nalog in posredovanih usmeritev, odnos do dogovorov ipd. Pri tem je treba poudariti, da se pri zanesljivosti izvora vrednoti izključno njegova zanesljivost pri izvajanju operativnih usmeritev službe. Zanesljivost podatka, ki ga posreduje izvor, vrednoti analitika;
- način dostopa: pri določanju načina dostopa obstajata dve pojmovanji, in sicer kakšen dostop ima izvor do ciljnega okolja in kakšen dostop ima izvor do podatkov;
- kompetentnost: pri določanju kompetentnosti izvora je pomembno, ali izvor pozna profesionalno ali strokovno, kot laik ipd. problematiko oziroma vsebino, ki jo posreduje obveščevalni službi. Kompetence so sposobnosti uporabe znanja in druge zmožnosti, potrebne, da uspešno in učinkovito opravimo določeno nalogo. Zajemajo znanje, spretnosti, osebnostne in vedenjske značilnosti, prepričanja, vrednote, samopodobo ipd., vse, kar je precej večje jamstvo za delovni uspeh, kot je znanje samo po sebi (Rozman, 2003).

²⁸⁷ Tedaj bo obveščevalec, ki operativno vrednoti rubriko ravnanje s podatki, analitiko dodatno opozoril na nevarnost kompromitacije izvora, in ji predlagal, da se pred pripravo operativne informacije za zunanje informiranje obvezno posvetuje s pristojnim obveščevalcem, ali pa celo, da se operativne informacije zaradi velike stopnje možnosti kompromitacije izvora ne posredujejo zunanjim naslovnikom.

8.6 DEJAVNIKI, KI VPLIVAJO NA IZVEDBO REVIZIJE SMOTRNOSTI TAJNEGA SODELOVANJA

To je bila predstavitev tajnega sodelovanja, na podlagi razgovora in sinteze izkušenj, izkušenih upokojenih uradnih oseb-operativcev, ki so se s tajnim sodelovanjem ukvarjali več let ter povzemanja neavtoriziranega strokovnega gradiva s tega področja.

Tajno sodelovanje je posebna oblika obveščevalno-varnostne dejavnosti in je tako, kot predmet revizije smotrnosti tudi ključno za nadzor nad izvajanjem obveščevalno-varnostne dejavnosti. Drugi del procesa obveščevalno-varnostne dejavnosti, ko gre za analiziranje in pripravo informacij za uporabnike z vidika revizije smotrnosti, nima posebnosti, ki bi jih bilo treba upoštevati.

Tajno sodelovanje je oblika delovanja med tajnim sodelavcem, tj. izvorom podatkov, in uradno osebo, tj. operativcem, ki te podatke zbira za obveščevalno dejavnost. V njem so zajeti žive osebe in tajni podatki, včasih tudi posegi v človekovo zasebnost, zato ga je treba dosledno nadzirati.

Menimo, da je tako vsebinsko predstavljen proces tajnega sodelovanja dobra podlaga za postavitev ključnih dejavnikov, ki vplivajo na izvedbo revizije smotrnosti. V nadaljevanju bomo iz predstavljenega procesa in vsebine tajnega sodelovanja določili dejavnike, pomembne pri revidiranju smotrnosti in jih komentirali.

Kot smo že na samem uvodu povedali, gre pri revidiranju smotrnosti za raziskovalno analitičen, multidisciplinaren pristop, kjer skozi zelo različne vsebine preverjamo gospodarnost, učinkovitost in uspešnost. Vloga in funkcija revizije smotrnosti nista samo pomagati obveščevalno-varnostni službi za boljšo izvedbo zahtevne obveščevalno-varnostne dejavnosti, temveč predvsem nadzornikom omogočiti kakovosten in stalen nadzor nad obveščevalno-varnostno dejavnostjo in še posebej nad njenim specifičnim področjem, to je tajno sodelovanje.

Uspeh revizije smotrnosti je odvisen od izbire pravih področij revidiranja, kjer nam dejavniki tajnega sodelovanja dajejo kakovostne usmeritve in vpoglede v obveščevalno delo. Potrebni so neprestano načrtovanje in nadgrajevanje revizijskih meril ter strokovna izvedba revizije s potrebnimi in zadostnimi dokazi kakovosti.

Pri revizijah smotrnosti poslovanja je treba splošne pojme gospodarnost, učinkovitost in uspešnost razlagati v povezavi z revidirano temo, torej z obveščevalno-varnostno dejavnostjo, merila, ki iz tega izhajajo, pa so lahko za vsako revizijo drugačna. Še vedno pa se bo moral revizor običajno sklicevati na zakonsko ali pravno okolje, v katerem je bila pregledovana dejavnost, ter opredeliti cilje politike in instrumente, ki so na voljo za doseg ciljev (Maher, 2002, str. 37).

Že s predstavitvijo dejavnikov tajnega sodelovanja, ki so potrebni za izvedbo revizije smotrnosti, lahko ugotovimo, da mora revizor imeti zelo obsežen in natančen vpogled v

tajno sodelovanje. Za to mora biti ustrezno kvalificiran, varnostno preverjen, predvsem pa mora uživati zaupanje obveščevalne službe in nadzornikov.

Postavlja se vprašanje imenovanja take odgovorne osebe. Verjetno je primerno, da jo imenuje Vlada RS, ker je prva odgovorna za kakovost dela obveščevalne službe in njen nadzor. Imenovani revizor mora tudi tesno sodelovati z notranjim nadzorom in notranjo revizijo obveščevalne službe in neposredno poročati vladi ter sodelovati pri poročanju vlade v državnem zboru.

Takšna revizija smotrnosti je v bistvu nadzor nad celovitim delovanjem obveščevalne dejavnosti in ne gre za nadzor na podlagi vzorcev, ki ga izvaja računsko sodišče.

V nadaljevanju so predstavljeni dejavniki, ki so osnova revizije tajnega sodelovanja in ki vplivajo na izvedbo revizije smotrnosti obveščevalno-varnostne dejavnosti ter so posebni in ključnega pomena:

1. Odgovornost za izvedbo tajnega sodelovanja

Odgovornost definiramo kot načelo, ko so posamezniki in organizacije odgovorni za svoja dejanja in njihove posledice in se od njih zahteva, da jih razložijo drugim. Za tajno sodelovanja je odgovorna uradna oseba, tj. operativec obveščevalne službe. V tajnem sodelovanju mora biti ves čas nedvoumno jasna in dokumentirana odgovornost.

2. Osnovni elementi tajnega sodelovanja

Prostovoljnost, ki se kaže v zavestni odločitvi posameznika za sodelovanje z obveščevalno službo. Pravega sodelovanja si ni mogoče predstavljati brez prostovoljne, zavestne odločitve posameznika, zaradi česar je v operativni praksi vse manj primerov, da bi tajne sodelavce pridobili s prisilo; načrtnost in organiziranost, ki se kažeta v formalnopравни urejenosti tajnega sodelovanja in v usklajenem delovanju pod vodstvom obveščevalne službe za doseg določenega cilja; tajnost, kar je osnovno načelo tajnega sodelovanja in osnovna obligacija med obveščevalno službo in vsemi njenimi izvori, pri čemer se je treba zavedati, da odkrit izvor ni več izvor.

Cilj tajnosti sodelovanja je zaščita osebnosti tajnega sodelavca, zaščita zaupanja v obveščevalno službo in zaščita naloge; trajnost, ki je največkrat pogoj za uspešno realizacijo nalog, saj operativno delo ne dovoljuje improvizacij, nenadnih vpadov, prekinitvev in opustitev, temveč zahteva doslednost in trajnost.

3. Registracija in izbris tajnega sodelavca

Ključnega pomena je, da je tajnega sodelavca v obveščevalni službi registrirala le ena uradna oseba, to je operativec, ki je edini, ki ga lahko tudi izbriše. To je še posebej

pomembno, če tajni sodelavec pridobiva tajne podatke, ki so vsebinsko različni in se uporabljajo v različnih zadevah obveščevalne službe.

4. Vsebina predloga registracije tajnega sodelavca

Pomembno je preveriti, ali so vsi potrebni dokumenti za registracijo pravilno priloženi, od dokumenta preverjanja, določitve psevdonima tajnega sodelavca itd.

5. Vpogled v mapo tajnega sodelavca

Vpogled v mapo tajnega sodelavca ima praviloma samo operativec, ki z njim dela, pomembno pa je, da se vzpostavi revizijska sled, ki omogoča pregled kolikokrat je kdo vpogledal v mapo tajnega sodelavca ter kdaj in ali so zabeleženi razlogi za vpogled.

6. Vzpostavljanje tajnega sodelovanja

Vzpostavljanje tajnega sodelovanja je sestavljeno iz naslednjih faz: določitev ciljnega okolja in osebe²⁸⁸, prek katere bi lahko pridobivali operativne podatke; preverjanje kandidatov za tajno sodelovanje; približevanje kandidatu za tajno sodelovanje in privolitev kandidata za sodelovanje. Pomembna je postopnost in izvedba vseh teh faz vzpostavitve tajnega sodelovanja in njihove vsebine, opisane v procesu tajnega sodelovanja, ter s tem v zvezi s preverjanjem doseganja zastavljenega cilja.

7. Vrste tajnih pogovorov pri tajnem sodelovanju

Pri tajnem sodelovanju poznamo v osnovi dve vsebinsko različni vrsti pogovorov, tj. informativni pogovor, ki zahteva posebno odobritev, in operativni pogovor kot redno obliko dela s tajnim sodelavcem. Z revizijo smotrnosti lahko preverimo doslednost in izvedbo ter količino posameznih pogovorov na podlagi vsebine načrta dela obveščevalne službe ter s tem povezano, ali je bila poraba virov dovolj premišljena (nepopolna dokumentacija, nepopolno ovrednotenje alternativnih možnosti).

8. Posebnosti pri vodenju operativnih pogovorov

Na podlagi zabeležk se lahko ugotavlja uspešnost sporazumevanja med uradno osebo operativcem in tajnim sodelavcem. Ugotavljajo se stopnja komunikacijskega šuma, povezanost vsebine operativnega pogovora z vsebino letnega načrta in cilji obveščevalne službe. Pomemben je tudi odnos do stališč in interesov udeležencev pogovora v povezavi z načrtovano vsebino.

²⁸⁸ Pri ciljni osebi preverimo najprej objektivne zmožnosti pridobivanja informacij, ali ima oseba sploh dostop do želenih podatkov, nato zberemo subjektivne podatke o lastnostih osebe, kamor spadajo podatki o osebnosti, socialnih razmerah, načinu življenja, izobrazbi itd. (Šaponja, 1999).

9. Stopnja vzpostavljenosti pristnega in zaupnega odnosa

Stopnja vzpostavljenosti pristnega in zaupnega odnosa med tajnim sodelavcem in operativcem je naslednji dejavnik, kjer revizija smotrnosti ugotavlja recipročnost zadovoljitve potreb obeh deležnikov ter s tem povezanega učinkovitega razmerja med vloženimi viri in učinki. Vložki, tudi viri namreč prispevajo k ustvarjanju in zagotavljanju izidov – dobrin in storitev. Vložki so običajno delo, oprema, nepremičnine, informacijska tehnologija, znanje in podobno.

10. Izražanje interesov obveščevalne službe

Ugotavlja se izražanje splošnih in posebnih interesov obveščevalno-varnostne službe pri obeh udeležencih, ki se kažejo skozi postavljene cilje in njihovo bolj ali manj uspešno doseganje. Cilji predstavljajo tisto, kar si organizacija ali njen program v proračunskem obdobju želi doseči. Cilji se oblikujejo s pomočjo nedoločnikov, kot so povečati, zmanjšati, spremeniti, napredovati proti, utrditi, okrepiti ipd., in se ne izražajo kot aktivnosti, kot na primer preučevanje, zagotavljanje podpore, svetovanje, sodelovanje ipd.

11. Način beleženja vsebine pogovora

Ugotavljajo se način in pogoji beleženja ter pripravljenost na beleženje pogovora, nadalje morebitno tajno snemanje pogovora.

12. Posebnosti vodenja tajnih sodelavcev

Ugotavljajo se količina internih predpisov obveščevalne službe, stopnja njihove uporabe pri vodenju tajnega sodelavca, nadalje potreba in količina sprememb obstoječih predpisov in potreba po novih predpisih ter stopnja njihove medsebojne usklajenosti. Ugotavlja se obstoj in delovanje kontrolnega sistema.

13. Zaščita tajnih sodelavcev

Z revizijo smotrnosti se lahko ugotavlja ali so bili viri za zaščito tajnih sodelavcev optimalno in zadovoljivo porabljeni ter ali bi glede na kakovost in porabljen čas in z manj viri lahko dosegli enake ali podobne rezultate.

14. Vzdrževanje zveze s tajnim sodelavcem

Ugotavlja se ali so bili doseženi zastavljeni cilji z uporabo razpoložljivih sredstev. Ne glede na tehnično vrsto zveze je pomembno, da izvor in obveščevalec uporabljata zvezo le za dogovor o času in kraju njunega osebnega stika, da se obveščevalec in izvor vnaprej dogovorita o določenem pogovorniku oziroma načinu dogovora, ki morebitni tretji osebi, ki pogovor nadzira, ne dopušča identifikacije kraja in časa srečanja. Pomembno je tudi, da pogovornik ni sumljiv oziroma da ustreza legendi njunega poznanstva.

15. Stalno preverjanje podatkov in vloge tajnega sodelavca

Revizija smotrnosti ugotavlja, ali operativec in obveščevalna služba stalno spremljata tajnega sodelavca in na kakšen način zagotavljata sledljivost spremljanja itd., ter s tem ali so bili doseženi cilji tajnega sodelovanja. Pri doseganju ciljev, na primer zelenega učinka, je pogosto neizpostavljen, vendar zelo pomemben element, da mora biti cilj uresničen ob najnižjih možnih stroških, ki še zagotavljajo ustrezno kvaliteto dobrin in storitev. Zaradi tega je pomembno, da se stroški vložkov povežejo z učinki.

16. Prenehanje tajnega sodelovanja

Ugotavlja število prenehanj tajnega sodelovanja, razloge zanje, tj., ali so na strani obveščevalne službe ali na strani tajnega sodelavca, ali gre za objektivne ali subjektivne razloge prenehanja, kakšen je bil postopek prenehanja, itd. ter s tem v zvezi ali je mogoče vpeljati boljše načine dela in ali obstaja jasna razmejitev odgovornosti med različnimi ravni. Odgovornost je kritični element uspešnosti vsakega procesa, ki je naravnani k ciljem in rezultatom, saj se z njegovim uveljavljanjem odgovornost za uporabljene vire in izvrševanje programov s centra moči prenaša na organizacije, ki izvršujejo programe.

17. Predaja tajnega sodelavca drugemu operativcu

Proučuje razloge za predajo, ovire pri tem, odklonitev predaje tajnega sodelavca ter način oziroma izvedba predaje ter njeno dokumentiranje ter ugotavlja ali lahko povečamo kakovost storitev, ki se opravljajo.

18. Operativno preverjanje tajnega sodelavca

Preverja se postopke operativnega preverjanja in stopnjo možnosti za nadaljnje operativno delo po elementih, predstavljenih v procesu tajnega sodelovanja, v povezavi s tem pa skušajo revizorji ugotoviti, ali so vsi postopki potekali pravilno in skladno s sprejetimi usmeritvami in odločitvami.

19. Vrste in posledice kompromitiranja tajnega sodelovanja

Ugotavlja se stopnja kompromitacije na podlagi dokumentov tajnega sodelovanja, ali je tajno sodelovanje kompromitirala obveščevalna služba oziroma operativec, tajni sodelavec oz. okolje tajnega sodelovanja ter ali so bile vodstvene dejavnosti izvedene skladno z veljavnimi administrativnimi načeli in dobro vodstveno politiko. Pomembno je, da je odgovornost dodeljena ne le za uporabo finančnih sredstev in poročanje o delovanju, temveč tudi za točnost sporočanih podatkov oziroma informacij.

20. Predlog za izvedbo informativnega pogovora

Ta predlog je formalni dokument, kjer se ugotavlja tudi ustreznost osebnih podatkov, operativne potencialne, motiv za tajno sodelovanje, namen in cilj izvedbe operativnega pogovora, uporabo legende pri izvedbi informativnega pogovora, način vzpostavitve stika, beleženje vsebine pogovora, čas in kraj pogovora, oceno možnosti kompromitacije itd. in na ta način preverja, ali bi lahko z manj porabljenimi viri dosegli enake rezultate. Učinek predstavlja dolgoročni vpliv in je posledica programskih aktivnosti na družbo ali njen del. Učinki so odraz aktivnosti organizacije in delovanja za doseganje pričakovanih rezultatov.

21. Poročilo o izvedbi informativnega in operativnega pogovora

Revizija smotrnosti ugotavlja stopnjo skladnosti med načrtom in izvedbo ter vrednost in skladnost z letnim načrtom obveščevalne službe, kar pomeni, da odgovarja na vprašanje, ali so bili zastavljeni cilji doseženi.

22. Operativna informacija

Ugotavlja se stopnja tajnosti podatkov, izvor podatkov, stopnjo zaščite izvora podatkov, čas posredovanih podatkov, verifikacijo, stroške pridobljene informacije ter na ta način ali so bili glede na dane vire dobljeni najboljši rezultati.

23. Operativno vrednotenje

Pri operativnem vrednotenju se v prvi vrsti vrednoti kakovost tajnega sodelovanja po različnih elementih ter preverja postopek, način in vsebina operativnega vrednotenja glede izvora podatkov, registracije tajnega sodelavca, njegove zanesljivosti, načina ter možnosti tajnega sodelavca za dostop do tajnih podatkov, nadalje glede kompetentnosti tajnega sodelavca ter načina ravnanja obveščevalne službe s tajnimi podatki itd. Z revizijo smotrnosti pa se ugotavlja, ali bi bilo mogoče doseči finančne prihranke ter ali bi se bilo mogoče izogniti izgubam v procesih.

Revidiranje smotrnosti poteka kot posebna oblika raziskovanja ali preiskovanja, ki zahteva posebna znanja, izkušnje in standarde ter drugačne postopke vodenja revizije še posebej če se revidira tajno sodelovanje.

Sodobna revizija smotrnosti tajnega sodelovanja je obsežno raziskovalno delo, ki zahteva prilagodljivost, ustvarjalnost in visoko raven multidisciplinarnih znanj. Pri tovrstnih revizijah ni mogoče uporabljati vnaprej določenih strogih standardov, ker je vsako tajno sodelovanje specifično in je treba izkušnje pridobivati s prakso.

Ko govorimo torej o revidiranju smotrnosti obveščevalno-varnostne dejavnosti se osredotočamo predvsem na:

- oceno koristi od porabljenih sredstev (value for money). Revizor poskuša ugotoviti, ali je poraba sredstev revidiranja prinesla pričakovane koristi. Prijem je subjektiven in temelji na pričakovani koristi. Uporabne vrednosti namreč pogosto ni mogoče izmeriti, kar je lahko še posebej problematično, ko govorimo o revidiranju obveščevalno-varnostne dejavnosti;
- oceno doseganja ciljev. Revizor poskuša ugotoviti ali so bili načrtovani cilji doseženi, in če so bili, v kakšnem obsegu. Tudi tu je revizorjevo delo, ko revidira obveščevalno-varnostno dejavnost težko oz. dokaj omejeno, saj tudi zaradi tajne narave dela, cilji največkrat niso dovolj jasno zastavljeni, kar pomeni, da je tudi ocenjevanje njihovega doseganja težko;
- ugotavljanje ustreznosti izidov. Revizor ocenjuje izide po merilu kakovosti, in ne po merilu količine, zato je vrednotenje izidov, še posebej na obveščevalno-varnostnem področju lahko izredno subjektivno;
- ugotavljanje ali je izvajanje dejavnosti razumno. Revizor ugotavlja, ali so postopki pri izvajanju dejavnosti revidiranja ciljno naravnani, smotrni;
- ocena izbire med več možnimi cilji. Pri tem se preverja uspešnost politike izbiranja med različnimi potmi za doseg istega cilja.

Pri tem so nam lahko v pomoč dejavniki vsebinskega procesa tajnega sodelovanja, ki smo jih predstavili v tem poglavju. Dejavniki se ne nanašajo samo na tajnega sodelavca, temveč na vse deležnike procesatajnega sodelovanja, tj. tudi na uradno osebo, dokumentiranje, preverjanje itd.

9 MODEL ZA REVIDIRANJE SMOTRNOSTI DELOVANJA OBVEŠČEVALNO-VARNOSTNE DEJAVNOSTI

Tajno sodelovanje v obveščevalni dejavnosti smo podrobno pojasnili, zato se nam zdi pomembno poudariti še bistvene elemente revizije smotrnosti.

Revizija smotrnosti se ukvarja z revizijo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti. Pri tem gospodarnost²⁸⁹ pomeni minimiziranje stroškov za uporabljena sredstva, pri čemer naj bi šlo za ustrezno kakovost. Torej bi v obveščevalno-varnostni dejavnosti oziroma tajnem sodelovanju gospodarnost pomenila minimalno porabo resursov tajnega sodelavca in operativca za pridobitev kar največ podatkov, ki jih potrebujemo za določeno vsebinsko informacijo.

Pri učinkovitosti gre za kar najboljšo izrabo tajnega sodelavca za doseg rezultata oziroma pridobitev tajnega podatka. Učinkovitost²⁹⁰ je torej povezana z gospodarnostjo in odgovarja na vprašanje, ali so sredstva uporabljena optimalno in primerno.

Uspešnost se kaže v razmerju med zahtevami oziroma potrebami obveščevalne dejavnosti po tajnih podatkih in na drugi strani z realizacijo oziroma realno pridobljenimi podatki.

9.1 NAČRTOVANJE REVIZIJE SMOTRNOSTI IN DOLOČANJE CILJEV

Cikel revidiranja smotrnosti poslovanja zajema strateško načrtovanje, revizijski načrt, revizijo in spremljanje popravnih učinkov. Strateško načrtovanje je osnova za izbiro revizij (predmetov revizij), ki jih bomo izvedli. Služi tudi kot instrument za strateške odločitve, ki se nanašajo na usmeritve revizije. Načrtovanje se lahko izvede v naslednjih korakih: določitev potencialnih revizijskih področij in opredelitev kriterijev za izbiro in viri informacij za potencialne revizije.

Načrtovanje revizije vključuje urejanje celotne revizijske strategije za posel in razvijanje revizijskega načrta, da bi se zmanjšalo revizijsko tveganje na sprejemljivo raven. Ustrezno načrtovanje pomaga zagotoviti, da so ustrezno obravnavana pomembna področja revizije, da so pravočasno prepoznani možni problemi in da je revizijski posel primerno organiziran in voden, tako da je lahko izveden na uspešen in učinkovit način. (MSR 300, 2006, str. 4).

²⁸⁹ Gospodarnost pomeni največje možno zmanjšanje stroškov za dejavnike (vire), porabljene za posamezne dejavnosti, pri čemer se upošteva ustrezna kakovost. Gospodarnost pomeni tudi, da so potrebni viri pravočasno razpoložljivi, da jih je dovolj, da so ustrezne kakovosti in uporabljeni z najmanjšimi stroški.

²⁹⁰ Kazalniki učinkovitosti in uspešnosti izhajajo iz temeljnega načela smotrnosti, iz katerega izhajajo naslednja načela: načelo proizvodnosti (produktivnosti), načelo gospodarnosti (ekonomičnosti) in načelo donosnosti (rentabilnosti).

Revizijski standardi INTOSAI (AS 3.1.1) določajo, da mora revizor načrtovati revizijo²⁹¹ tako, da zagotovi kakovostno izvedbo, to je gospodarno, učinkovito in uspešno ter pravočasno. Dobro oblikovan revizijski načrt²⁹² je pri reviziji smotrnosti poslovanja nepogrešljiv. Preden začnemo izvajati revizijo, je treba določiti revizijske cilje, njen obseg in metodologijo, kar običajno storimo s predhodno revizijo.

Njen namen je, da ugotovimo, ali obstajajo pogoji za izvedbo revizije, če so, pripravimo zanj program. Načrtovanje je orodje za usmerjanje revizije. Poleg tega zajema informacije, ki so potrebne za razumevanje revidiranca, programa ali procesa. Ustrezen načrt pripomore, da je revizija smotrnosti poslovanja realna in razumljiva.

Zaradi raznolikosti revizij smotrnosti poslovanja je dobro načrtovanje še posebej pomembno. Z njim ugotovimo, ali je revizija koristna in izvedljiva, nadalje pomaga postaviti jasne in razumne cilje, opredeliti realističen in trden revizijski pristop in določiti potrebna sredstva. Če revizija ni dobro načrtovana, obstaja tveganje, da ne bo uspešna.

Pomembno je poznavanje in razumevanje politik in organizacijske strukture obravnavanega področja revizije, kar je še posebej pomembno, ko revidiramo obveščevalno-varnostno dejavnost, saj so njeni, običajno zelo zaprti in težko dostopni. Preden se določi obseg vprašanj, ki jih bo revizija zajela, je zelo pomembno raziskati in izdelati načrt in pridobiti ustrezne dokumente in mnenja pristojnih strokovnjakov.

Načrtovanje revizije smotrnosti je ključnega pomena. Preden revizor začne z izdelavo glavne študije, določi cilje in obseg revizije ter izbere metodologijo za doseg opredeljenih ciljev, poleg tega pa je potreben še natančen opis področja revizije²⁹³, ki je

²⁹¹ Načrtovanje obsega dva glavna koraka in sicer: 1. Predhodno študijo, ki revizorju omogoči, da oceni pomembna tveganja za dobro finančno poslovanje, ter možne revizijske cilje, pristope in metodologijo, na podlagi katerih se odloča, ali je revizija realistična, izvedljiva in kolikšna je verjetnost, da bo koristna, 2. Revizijski memorandum, v katerem je opredeljeno revizijsko delo, ki ga je treba izvesti – obseg revizije, cilj in metodologija, sredstva, ki bodo uporabljena, ter ključni mejniki, ki jih je treba doseči. Revizijski memorandum odobri revizijska skupina. Povzeto po Priročniku za revizijo smotrnosti poslovanja Evropskega računsko sodišča, str. 31.

²⁹² Revizijski načrt zajema vrsto, čas in obseg revizijskih postopkov, ki jih morajo opraviti revizorji, da bi pridobili zadostne in ustrezne revizijske dokaze, ki bi zmanjšali revizijsko tveganje na sprejemljivo nizko raven. Dokumentacija o revizijskem načrtu je zapis o pravilnosti načrtovanja in izvajanja revizijskih postopkov, ki ga je mogoče pregledati in odobriti pred izvajanjem nadaljnjih revizijskih postopkov. (MSR 300, 2006, str. 7).

²⁹³ Potrebno je dobro razumevanje proučevane teme. Pristopi k pridobivanju tega znanja se razlikujejo, saj so odvisni od narave predmeta in količine znanja, ki jo je imela ekipa v začetku, skupaj z informacijami, ki so na voljo v stalnih mapah, in informacijami, ki so jih že pridobili finančni revizorji sodišča. Kadar je že veliko znanega, lahko zadoščata preprost pregled dokumentov in ena sama razprava z brain stormingom, če je tema nova ali zapletena, pa je zbiranje podatkov veliko širše. Viri informacij so lahko tretje strani (zakonodaja; stališča strokovnjakov na terenu; znanstvene študije in raziskave; uradna statistika) ali revidiranec (opredelitve nalog; strateški in poslovni načrti; letna poročila o dejavnostih in izjave o dejavnosti generalnih direktoriatov (GD) komisije; organizacijske sheme; notranje smernice in delovni priročniki ter pogovori z upravo revidiranca). Revizorjem se svetuje, naj čas, potreben za pridobitev

rezultat podrobne problemske analize revidiranega področja, nujni pa so tudi razširjena obrazložitev razlogov za uvedbo revizije in opis področja tveganja, revizijski pristop, časovni in finančni okviri revizije, predvidena oblika in vsebina revizijskega poročila, postopki za zagotavljanje kakovosti in predvideni učinki revizije (Kranjc, 2008, str. 6).

Pri načrtovanju revizij smotrnosti poslovanja je treba upoštevati naslednje:

pomen in potrebe potencialnih uporabnikov revizijskih poročil in drugih;

- pridobiti znanje o revidirancu in se seznaniti s problemi, ki obstajajo, vključno z aktivnostmi, ki jih obravnavamo;
- opredeliti pomembne ugotovitve iz prejšnjih revizij in drugih raziskav ter poročil, kar bi lahko prispevalo k uspešni reviziji;
- upoštevati politične cilje ter pravno okolje;
- opredeliti teme ali probleme, ki bi jih bilo treba proučiti, uporabnika javnih sredstev, ki ga bomo revidirali, cilje in učinke revizije;
- določiti ključna in podrobna revizijska vprašanja;
- določiti revizijske kriterije; Revizijski kriteriji predstavljajo normativne standarde, po katerih se presojuje revizijski dokazi. Kriteriji se razlikujejo glede na specifične predmete revizije in cilje revizije, ter glede na zakonodajo, specifične pogoje, ki jih VRI opredeli kot pomembne za revizijo;
- določiti revizijske dokaze, ki bodo odgovorili na revizijska vprašanja, kot so relevantnost, zanesljivost, zadostnost podatkov, ki so na voljo pri revidirancu. Treba je tudi testirati možnost zbiranja koristnih podatkov oz. dokazov;
- opredeliti potencialne vire informacij, ki bi jih lahko uporabili, da potrdimo hipotezo, pridobimo več znanja ali odgovore na vprašanja (informacije, ki jih lahko uporabimo kot dokaz);
- ugotoviti, ali potrebujemo strokovno pomoč, da bi bila revizija čim bolj uspešna. Pomembno je, da ovrednotimo strokovno znanje in sposobnosti, ki so potrebne za izvajanje revizijskega dela;
- zagotoviti vire, potrebne za pripravo načrta in izvedbo revizije, izbrati revizijsko skupino, določiti proračun, ki bo potreben za izvedbo revizije (oprema), in opredeliti časovni načrt;
- upoštevati zaključke in učinke revizije. Pričakovani izid mora biti uporaben in izvedljiv. Revizorji morajo upoštevati poglede in interese javnosti.

Cilj revizije je lahko usmerjen na poslovodstvo, organizacijo in usmeritve. Najpogosteje se nanaša na ocenitev gospodarnosti in učinkovitosti ter uspešnosti izbranega programa, na obveznosti, ki jo je proračunski uporabnik dolžan izpolniti, na določene naloge oz. na dodeljene državne pomoči.

informacij, in s tem povezane stroške pretehtajo glede na vrednost, ki jo to doda reviziji. Povzeto po Priročniku za revizijo smotrnosti poslovanja Evropskega računskega sodišča, str. 35.

Cilji revizije smotrnosti pri nosilcih obveščevalno-varnostne dejavnosti so tako lahko učinkovitost javnih naročil pri nabavi sredstev za izvajanje posebnih metod dela, uspešnost dejavnosti, katerim so bila namenjena sredstva iz posebnega fonda, pridobivanje tajnih podatkov in drugo.

Pri revidiranju uspešnosti se bo revizor osredotočil na cilje, ki jih v svojem strateškem in letnem načrtu sprejmejo nosilci obveščevalno-varnostne dejavnosti kot uporabniki javnih sredstev. V navedenem primeru bo revizor primerjal učinke s cilji in jih povezal s sredstvi, ki so bila porabljena za načrtovane programe.

Revizija smotrnosti poslovanja je po svoji naravi zelo široka. Pri njenem delu sta potrebni strokovna presoja in individualna pobuda. Ugled in verodostojnost revizorja, stroškovna učinkovitost revizije ter kakovost poročila so odvisni od dobre presoje, ki se izvaja v celotnem procesu revizije.

Dobra presoja je pomembna še zlasti pri določanju revizijskih ciljev, ki jih poznamo kot revizijska vprašanja, pri opredelitvi ustreznih revizijskih meril, določitvi ustrezne količine in kakovosti revizijskih dokazov, izpeljevanju revizijskih ugotovitev, sprejemanju zaključkov in pri pripravi poročil.

Pri revizijah smotrnosti poslovanja je primerno zastaviti revizijske cilje kot vprašanja, na katera mora odgovoriti revizija. Revizor se lahko pogovori z ljudmi, ki poznajo predmet revizije ter, prouči osnovne dokumente in ustrezno literaturo. Najtežji in najpomembnejši del predhodne študije je zbrati čim več zamisli za revizijska vprašanja, kar bo učinkovalo na revizijsko delo in na poročilo.

Ubeseditev revizijskih vprašanj je za revizijo zelo pomembna, temeljiti pa mora na racionalnih in objektivnih premislekih. Na tem področju je treba biti previden, sicer je morda težko zbrati zadostne, relevantne in zanesljive revizijske dokaze, ki bodo odgovorili na vprašanja.

Število revizijskih vprašanj mora biti omejeno (najboljše je eno vprašanje, možna pa so tudi tri, ki so tematsko povezana, se dopolnjujejo in medsebojno izključujejo), osredotočena morajo biti na eno temo ter jasno določati predmet revizije (npr. program, politiko ali generalni direktorat) in vidike smotrnosti poslovanja, ki bodo revidirani. Zaželeno je, da predmet revizije, kolikor je le mogoče, zajema posamezna področja politik oziroma njihove elemente, recimo eno ali več dejavnosti ali ukrepov, kot so opredeljeni v okviru v dejavnosti usmerjenega proračuna in upravljanja po dejavnostih ali posamezne operacije. (Povzeto po Priročnik za revizijo smotrnosti poslovanja Evropskega računskega sodišča, str. 43).

Revizor opredeli, na katera od revizijskih vprašanj je mogoče odgovoriti, in ali se bodo dala revidirati²⁹⁴, tj., ali so na voljo revizijska merila²⁹⁵ oziroma jih je mogoče razviti, ali obstajajo revizijski dokazi, ki se lahko zberejo in so dostopni revizorju, ter ali je revizijsko metodologijo mogoče uporabiti za zbiranje in analiziranje takšnih dokazov.

Ena od metod, ki se uporablja pri revizijah smotrnosti poslovanja, je metoda analize vprašanj.²⁹⁶ Najprej se sestane revizijska skupina, kamor se vključijo tudi, če je treba, zunanji strokovnjaki, ki dobro poznajo revizijsko področje, da se dogovorijo, kako bo revizija potekala. Nato revizijska skupina določi splošno vprašanje najvišje ravni, tj. glavno vprašanje²⁹⁷, na katerega skuša z revizijo odgovoriti. To se določi z zaprtimi vprašanji²⁹⁸. Ko je glavno vprašanje določeno, mora revizijska skupina določiti

²⁹⁴ Ko govorimo o relevantnosti vprašanj, se sprašujemo: Je tema pomembna? Je pomembna za interesne skupine? Ali obstajajo tveganja za dobro finančno poslovanje? Ko govorimo o možnosti revidiranja, se sprašujemo: Je na vprašanja mogoče odgovoriti? Je glede na razpoložljivost potrebnih informacij, revizijskih metodologij, sredstev in revizijskega znanja mogoče izvesti revizijo in doseči zaključek? So okoliščine časovno primerne, in ali so primerno osredotočena na sisteme kontrole in/ali smotrnost poslovanja. Povzeto po Priročniku za revizijo smotrnosti poslovanja Evropskega računskega sodišča, str. 43.

²⁹⁵ Revizijska merila so standardi, po katerih se primerja in ocenjuje dejanska smotrnost poslovanja (ustreznost sistemov in praks ter gospodarnost, učinkovitost in uspešnost dejavnosti). Potrebna so za ocenjevanje obstoječih pogojev in pripravo revizijskih ugotovitev (kar je v primerjavi s tem, kar bi moralo biti). Pomembno je, da so revizijska merila čim bolj objektivna, da je možnost subjektivne razlage čim manjša. Ker je splošna načela gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti treba razlagati v povezavi s predmetom revizije, so revizijska merila za vsako revizijo smotrnosti poslovanja drugačna, izbira pa je običajno zelo velika in jo oblikuje revizor. Vendar je treba revizijska merila razviti iz priznanih virov, ob tem pa morajo biti objektivna, relevantna, razumna in dosegljiva. Povzeto po Priročniku za revizijo smotrnosti poslovanja Evropskega računskega sodišča, str. 46.

²⁹⁶ NAO, Vrhovna revizijska institucija Združenega kraljestva uporablja pristop »Analiza problema in okrogla miza« (The Issue Analysis Dinner Party Approach). Več o tem v 'User Guidance: The Issue Analysis Dinner Party Approach (Smernice za uporabnike: tehnika 'zabava z večerjo' za analizo problema).

²⁹⁷ Da se zagotovi ustrezna osredotočenost revizije in prepreči, da bi revizijska ekipa preveč ambiciozno določila obseg dela, naj bodo revizijska vprašanja, glede katerih se sprejmejo zaključki, številčno omejena (v idealnem primeru eno vprašanje, ne pa več kot tri). Če se uporabi več kot eno vprašanje, je bistveno, da so takšna vprašanja tematsko povezana, se dopolnjujejo in medsebojno izključujejo (se ne prekrivajo). Ubeseditev teh vprašanj je odločilnega pomena za rezultate revizije, saj so to temeljna raziskovalna vprašanja, na katera želijo revizorji odgovoriti; zato se je treba izogibati dvoumnim ali nejasnim vprašanjem.

²⁹⁸ Zaželeno je, da so vsa vprašanja v razvrstitvi po stopnjah oblikovana tako, da je nanje mogoče odgovoriti z 'da' ali 'ne', kar omogoča osredotočenje revizijskega dela na specifičen končni izdelek. Vendar to ne pomeni, da sta 'da' oziroma 'ne' edina možna odgovora na takšna vprašanja; odgovor mora biti seveda veliko bolj izdelan. Poleg tega izraza 'da' in 'ne' nista predvidena kot del revizijskega poročila; ta pristop je zgolj orodje za discipliniran pristop k revizijskim vprašanjem in za osredotočenost revizijskega dela. Zato ni zaželeno oblikovati revizijskih vprašanj, s katerimi ni mogoče dobiti prepričljivih dokazov, kot npr.: "Ocenite, v kolikšnem obsegu...", ker lahko to vodi do revizijskega dela brez opredeljenega obsega, ki postane preobsežno in dolgotrajno.

podvprašanja²⁹⁹, nakar se bodo ta podvprašanja razčlenila še v dodatna podvprašanja, in šele tedaj bo končno znan odgovor na glavno vprašanje.

Proces razčlenjevanja podvprašanj se nadaljuje tako dolgo, da so vprašanja dovolj preprosta, da lahko nanje odgovorimo v določenem delu revizije. Hierarhija podvprašanj mora biti medsebojno izključujoča, ne smejo se prekrivati, in izčrpna, kar pomeni, da pokrivajo celotno temo.

Revizijska presoja in naloge se usmerijo na podvprašanja najnižje ravni. Ta proces torej omogoča, da se revizija smotrnosti poslovanja razčleni na posamezne naloge, ki so lažje obvladljive. Ko revizijska skupina sestavlja podrobna podvprašanja, mora upoštevati revizijske kriterije in metodologije, ki so potrebne za iskanje odgovorov. Vprašanj na katera ni mogoče odgovoriti, nima smisla postavljati.

Izhodišče za načrtovanje revizije smotrnosti poslovanja je razumevanje ciljev in logike posega. Ti cilji in kazalniki morajo biti opredeljeni v predhodni študiji, npr. na podlagi izjav o revidirani dejavnosti. Potencialni viri informacij, ki bodo pripomogli k boljšemu razumevanju ozadij in s tem pri procesu podrobnega načrtovanja, so prikazani v nadaljevanju.

Vir informacij za razumevanje okolja revidirane dejavnosti pri revidirancu so organigrami, pravilniki, priročniki za poslovanje in interne smernice, letna poročila in poslovni načrti, podatki o virih, ki so na voljo revidirancu, rezultati poslovanja in njihova primerjava s cilji (npr. upravljanje informacijskih sistemov), politika delovanja revidiranca ter zapisniki sestankov vodstva, vodenje in računovodstvo, spletne strani in zakonodaja.

Nepomembni pa niso niti zunanji viri, kot so poročila in zapisniki konferenc, medijska poročila, znanstveni prispevki, publikacije strokovnih teles, informacije, ki jih dajejo strokovnjaki, predstavniške skupine in dobrodelne ustanove, študije, poročila in pregledi ministrstev in agencij.

Med pomembne vire pa štejemo tudi revizijska poročila računskega sodišča, izkušnje in znanje revizorjev računskega sodišča, ki so revidirali področje, delo notranjih revizorjev, revizijska poročila drugih zunanjih revizijskih organov (npr. Evropskega računskega sodišča), poročila inšpektoratov, poizvedovanja/revizije Državnega zbora RS.

Revidiranje smotrnosti poteka v več korakih. Prvi korak, ki ga naredi revizor, je usmerjen v analizo in izbiro potencialnih tem in predmetov revizij. Ko je tema določena, sledi načrtovanje posamezne revizije z izdelavo predhodne študije, katere namen je priti do podrobnega načrta za glavno študijo, to je zbrati informacije, ki revizorju omogočijo

²⁹⁹ Revizijska vprašanja je nato treba preoblikovati v podvprašanja, med katerimi se lahko na tista najnižje stopnje odgovori iz izvedbo posebnih revizijskih postopkov. Vsa podvprašanja v razvrstitvi po stopnjah se morajo hkrati medsebojno izključevati in skupinsko dopolnjevati (skupaj zadoščajo za odgovor na neposredno predhodno vprašanje višje stopnje).

oblikovati predlog za glavno študijo. V njej je poudarjena izdelava končnega poročila. Spremljanje rezultatov revizije ali porevizijski postopek, kot ga poimenuje računsko sodišče, ugotavlja in dokumentira vplive revizije na revidirano osebo in njegovo okolje ter oceni stopnjo uresničevanja danih priporočil.

Proces revizije smotrnosti poslovanja sestavljajo tri faze, in sicer načrtovanje, proučevanje in poročanje. Za čim uspešnejšo izvedbo revizije smotrnosti poslovanja morajo omenjene faze vsebovati določene značilnosti. Pri določitvi okvira za pravočasno pripravo kakovostnih revizijskih poročil in da bi se izognili nepotrebnim dejavnostim, morajo biti revizije smotrnosti poslovanja izvedene s SMARTEST-om³⁰⁰.

Revizor mora zagotoviti, da:

- se dobra presoja izvaja v celotnem procesu revizije;
- so metodologije ustrezne in kombinirane, in tako zajamejo širok obseg podatkov;
- se postavijo revizijska vprašanja, ki omogočajo sprejemanje zaključkov;
- se tveganja za pripravo revizijskega poročila analizirajo in obvladajo;
- se uporabljajo orodja, potrebna za uspešno izvedbo revizije;
- so dokazi v podporo revizijskim ugotovitvam zadostni, relevantni in zanesljivi;
- se struktura končnega poročila upošteva od faze načrtovanja naprej;
- se v odnosu do revidiranca sprejme pregleden pristop.

Revizijski cilji se nanašajo na vzroke, zaradi katerih izvajamo revizijo, zato jih moramo dovolj zgodaj določiti, kar nam bo v pomoč pri revidiranju in poročanju. Pri določanju ciljev mora revizijska skupina upoštevati vloge in odgovornosti ter pričakovane učinke revizije. Revizijski cilji in obseg so med seboj povezani, zato jih moramo obravnavati skupaj, pri čemer sodeluje tudi revidiranec. Ena izmed možnosti je, da opredelimo pričakovane zaključke. Če se revizija izvaja na kakšno pobudo, potem so cilji revizije bolj ali manj jasni (AS 3.1.3).

Načrtovanje posamezne revizije vključuje tri pomembne faze, in sicer:

- določanje posebnih vprašanj, ki bodo predmet proučevanja, in revizijskih ciljev; revizor natančno opredeli teme ali probleme, ki bodo predmet revidiranja. Pri tem išče odgovore na vprašanja, za kakšen revizijski problem gre, kakšni so cilji revizije, zakaj je revizija uvedena. Skrbno načrtovanje v tej fazi zmanjšuje pojav morebitnih problemov v nadaljnjih fazah revidiranja;
- določanje obsega in oblikovanje revizije; postopek revizije mora biti zelo dobro sestavljen in organiziran. Revizor določi obseg in posebna vprašanja ali domneve, ki jih bo proučeval in sicer pridobi osnovne informacije za dobro razumevanje revidiranega programa in poslovanja revidirane osebe; presodi, ali obstajajo kakšne omejitve glede lokacij in časovnega obdobja, ki jih pokriva revizija; določi merila, ki mu v reviziji dajejo usmeritve za ocenjevanje revidirane osebe in rezultatov programa

³⁰⁰ Priročnik za revizije smotrnosti poslovanja, Evropsko računsko sodišče, str. 26.

(Kako lahko ocenimo vedenje revidirane osebe? Kaj se zahteva ali pričakuje od programa? Katere rezultate bi morali doseči in kako?); poskuša ugotoviti, kdaj bi lahko govorili o rezultatih, ki bi bili doseženi pod odličnimi pogoji poslovanja, in zbere primerljivo dobro prakso; načrtuje uporabo veljavnih in zanesljivih metodologij, ki pomagajo oceniti tisto, kar namerava oceniti z vnaprej določenimi merili, in zagotovi, da bodo ugotovitve opravljene študije temeljile na trdnih dokazih. Za revizije smotrnosti so izjemnega pomena metode pridobivanja podatkov, kot so raziskave, intervjuji, opazovanja in proučevanje dokumentacije;

- določanje kontrole kakovosti ter rokov in sredstev za izvedbo revizije; zadnja faza načrtovanja se nanaša na določanje meril kakovosti revidiranja, pri čemer morajo postopki kontrole kakovosti zagotoviti izvedbo študij skladno z veljavnimi standardi in usmeritvami, na izbiro revizijske skupine in vodje revizije ter na določanje rokov in sredstev za izvedbo revizije.

V vseh fazah načrtovanja se revizor ukvarja z oceno tveganj³⁰¹ in si postavlja vprašanja, kot so: Kaj je lahko narobe? Kakšna je verjetnost, da ne šlo vse po načrtih? Kakšne so lahko posledice? Ali je možno tveganje zmanjšati ali obvladovati? Z oceno tveganj³⁰² ugotavlja, katera so tveganja za smotrnost poslovanja. To pomeni ugotavljanje, kaj lahko ogroža učinkovitost, gospodarnost in uspešnost.

Značilnost načrtovanja revizije smotrnosti, ki je ne najdemo v drugih vrstah revizij javnega sektorja, je oblikovanje domnev (hipotez). Domneva je izjava o problemu, oblikovana kot negativna trditev (npr. novi učbeniki za osnovno šolo niso izšli pravočasno pred začetkom novega šolskega leta; drugostopenjski organ X ne rešuje pritožb na odločbe prvostopenjskega organa Y v roku, določenem z Zakonom o upravnem postopku), ki jo revizor v nadaljnjih fazah preizkuša in išče dokaze za njeno potrditev ali zavrnitev. V eni reviziji revizor naj ne bi oblikoval več kot deset domnev. Revizijski načrt

³⁰¹ Revizorji bi morali ugotoviti možna tveganja za doseganje gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti in na podlagi tega oblikovati revizijska vprašanja. Vsa načela so v bistvu enako pomembna, odločitev, kateremu načelu dati prednost, pa je odvisna od posameznega primera; vendar se revizorje vzpodbuja, da uspešnost razumejo kot del analize povsod, kjer je mogoče. Namen revizije smotrnosti poslovanja ni sočasno in temeljito preverjanje vseh vidikov gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti ter to tudi ne bi smel biti njen cilj. Namesto tega se z njo na podlagi ugotovljenih pomembnih možnih tveganj proučijo določena vprašanja v zvezi z gospodarnostjo, učinkovitostjo in uspešnostjo ali njihovo kombinacijo. Pri takšni selektivnosti obstaja manjša verjetnost tveganja, da bo revizija zastavljena preveč ambiciozno. Povzeto po Priročniku za revizijo smotrnosti poslovanja Evropskega računskega sodišča, str. 18.

³⁰² Enostaven način ocenjevanja tveganj je, da se za vsako fazo vhodno-izhodnega modela oceni, kakšna tveganja bi se lahko pojavila, ki bi preprečila dober izid te faze. Primer: prva faza se nanaša na določitev ciljev: Ključno tveganje pri tem je, da so bili zaradi nezadostne analize okolja določeni neustrezni cilji, znotraj katerih bi revidirano področje moralo delovati. Drug primer je tveganje, da zaradi slabih postopkov pridobivanja podatkov prihaja do nekakovostnih vnosov. Ugotavljanje tveganj za smotrnost poslovanja pomaga pri določitvi obsega revizije, ker zahteva odgovore na številna podvprašanja nižje ravni v strukturi analize vprašanj. To pomeni, ko se ugotovi, da obstaja tveganje za smotrnost poslovanja, se lahko revizija osredotoči na ugotavljanje, ali je revidiranec sam ugotovil tveganja, kakšne postopke je uporabil za obvladovanje tveganj in ali so se tveganja uresničila. Povzeto po Priročniku za revizije smotrnosti, Računsko sodišče, Ljubljana, november 2006, str. 31.

mora revizorju zagotoviti, da bo lahko z zbranimi podatki preizkusil ali preveril domneve. (Vidovič, 2002, str. 13).

Kjer je predmet revizije smotrnosti tesno povezan z vprašanji skladnosti poslovanja s predpisi, si mora revizor pridobiti tudi razumne dokaze o tem, ali je revidirana oseba poslovala skladno z zahtevami v zakonih in drugih predpisih, ki urejajo področje njenega poslovanja.

Rezultat faze načrtovanja je jasen predlog za glavno študijo z izdelanim podrobnim revizijskim načrtom. V fazi načrtovanja revizorji pogosto delajo napake, načrtujejo preveč in s prevelikimi podrobnostmi zgubljajo čas. Včasih revizorji zberejo veliko podatkov, ki jih kasneje ne uporabijo, ali pa so podatki napačni in ne koristijo študiji oziroma revizijskemu poročilu.

Pri načrtovanju revizij obveščevalno-varnostne dejavnosti je pomembno, da točno določimo začetek revizije, to je lahko s predrevizijsko poizvedbo ali z izdajo sklepa o izvedbi revizije. Določitev začetka revizije je pomembna predvsem zaradi pravočasne priprave revizorjev, in vključuje tudi zahtevek oziroma predlog za izdajo dovoljenja za dostop do tajnih podatkov.

Varnostno preverjanje, ki je podlaga za izdajo dovoljenja za dostop do tajnih podatkov nekaj časa traja, zato ga je treba časovno uskladiti s pridobivanjem dokumentacije po predrevizijski poizvedbi in z načrtovanjem revizije. Ta postopek odpade pred vsako revizijo, če revizijo izvaja notranji revizor, ki naj bi imel, glede na to v kakšni instituciji dela, dostop do najvišje stopnje tajnosti.

Ko gre za notranjo revizijo, izda predstojnik institucije, ki se ukvarja z obveščevalno-varnostno dejavnostjo, če je ta samostojen subjekt oziroma pristojni minister, če gre za službo v sestavi ministrstva, sklep o izvedbi ter pooblastila revizorjem za izvedbo revizije.

Če gre za izvajanje revizije računskega sodišča, izda sklep o izvedbi revizije ter pooblastila revizorjem za delo pristojni vrhovni državni revizor, ki si mora prav tako pridobiti dovoljenje za dostop do tajnih podatkov.

Pri revidiranju dejavnosti, katerih večji del so tajni podatki, je pomembno tudi, v kakšnih prostorih poteka načrtovanje revizije. To še posebej velja, ko revizijo izvaja zunanji izvajalec, ki mora zaradi varovanja tajnih podatkov imeti v ta namen primeren prostor, kot zahtevajo predpisi, ki urejajo ravnanje s tajnimi podatki in arhiviranje tovrstne dokumentacije.

9.2 OBLIKOVANJE SKUPINE ZA IZVEDBO REVIZIJE SMOTRNOSTI

Revizorji, ki izvajajo revizije smotrnosti poslovanja, se pri svojem delu srečujejo z mnogimi izzivi. Zato morajo biti strokovno usposobljeni na področju analiziranja dejavnosti in oblik vodenja. Pri svojem delu morajo proučiti veliko različnih

organizacijskih struktur in predmetov. Revizorji morajo biti sposobni, da o kompleksnih vprašanjih pišejo natančno in logično.

Odnos med revizorjem in subjektom revizije ni nikjer po svetu enostaven, še najmanj je enostaven, ko se revidira področje obveščevalno-varnostne dejavnosti. Že po definiciji njihovi posamezni interesi ustvarjajo možnosti za konflikt. Glede na to, da gre za revidiranje dejavnosti, ki je v največji meri zaupne narave, se pričakuje, da se bo pri vodenju in poročanju revizorja kaj izvzelo ali da se bo to področje obravnavalo drugače, na specifičen način.

Notranji in zunanji revizorji so zavezani enakim zahtevam, opredeljenim v standardih, ki obravnavajo integriteto. Vsak revizor:

- naj opravlja vse revizijske naloge pošteno, skrbno in z jasno odgovornostjo;
- se zavedno ne sme vpletati v kriminalno dejavnost;
- ne sme sodelovati v dejanjih, ki mečejo slabo luč na stroko ali organizacijo;
- mora spoštovati in osebno prispevati k zakonitim in etičnim ciljem organizacije.

Revizor mora ves čas izkazovati osebno in strokovno integriteto v svojih odnosih z notranjimi in zunanjimi naročniki ter s ključnimi udeleženci. Poleg tega je ključna značilnost sodobne revizijske stroke, da je sposobna ohranjati kakovost v reviziji. Povedano preprosto, na kakovost revizije vplivajo trije temeljni dejavniki iz revizijske enačbe, to so delo z ljudmi, strokovne veščine in postopki.

Od revizorjev pričakujemo, da bodo imeli in demonstrirali najboljše osebne lastnosti. Poleg integritete so še druge osebne značilnosti, ki jih mora revizor imeti, in sicer:

- domišljija: zmožnost razmišljanja o novih pristopih pri opravljanju nalog; inovativni načini reševanja problemov in sprejemanja odločitev;
- objektivnost: biti sposoben analizirati in ovrednotiti situacijo brez predsodkov; doseči uravnoteženo odločitev, ki temelji na vseh relevantnih, razpoložljivih dokazih;
- sposobnost učinkovite komunikacije z ljudmi: razumeti poglede drugih in izraziti svoje na način, da ga bodo drugi razumeli in se nanj pozitivno odzvali;
- sposobnost spoštovati zaupnost: revizor ima privilegiran položaj, ker ima pravico dostopa do vseh informacij. K temu privilegiju spada tudi dolžnost spoštovati osebno in organizacijsko zaupanje, razen če ni revizor po zakonu ali strokovnem kodeksu obvezan razkriti določene vrste informacij ustreznim oblastem;
- predanost: revidiranje pomeni biti vztrajen in trdoživ. Odkrivanje pravih dejstev lahko v nekaterih primerih zahteva mnogo naporov, vendar strokovni standardi zahtevajo, da revizor zbere vse potrebne dokaze, ki so potrebni, preden sprejme zaključek.

Mednarodna organizacija vrhovnih revizijskih inštitucij in kolektivni predstavniški organ velikega števila državnih zunanjih revizijskih organizacij določata, da mora imeti revizor višjo stopnjo osebnih kakovosti, med katere kot najpomembnejše štejejo:

- inteligenca: vsak revizor mora svoje naloge razumno opravljati;

- odpornost: je pomembna vrлина, ki jo revizor mora imeti, znati mora dobro presojati situacije pri svojem delu, da se izogne utrudljivemu preiskovanju;
- raziskovalen um: raziskovalna narava je ključna osebna značilnost revizorja;
- domišljija: revizorji morajo imeti domiselni pristop k svojem delu, posebej še tisti, ki opravljajo preglede gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti;
- dobre sposobnosti druženja: skupinski igravec; revizor se mora razumeti s svojimi sodelavci in osebami, s katerimi pride v stik ob opravljanju revizije;
- zavezanost in vztrajnost: narava revidiranja narekuje izvajalcem, da spodbujajo sami sebe. Tako mora biti jasna zavezanost k ciljem revidiranja, čeprav ni vedno mogoče najeti osebja, ki bo jemalo revizijo za svoj poklic;
- komuniciranje: uspešen revizor mora imeti dobre verbalne in pisne sposobnosti komuniciranja;
- dober značaj: revizor mora imeti brežhiben značaj.

Strokovne veščine revizorjev:

- sposobnost komuniciranja: revizorji morajo biti večji komunicirati, tako pisno kot ustno, in biti sposobni komunicirati s pravimi ljudmi na primeren način. Osnovni namen revizorja je vedno bil sporočiti mnenje o računovodskih izkazih ali podati poročilo poslovodstvu, kako dobro ali neučinkovito deluje sistem notranjih kontrol. Če njegovo sporočilo ni razumljivo, potem sta ves vložen napor in delo zaman;
- poznavanje računovodstva in zakonodaje: če revizor ne pozna računovodstva, ne more opravljati učinkovite revizije. Imeti mora najmanj znanje o procesu in sistemih, ki jih uporablja osebje na revidiranem področju. To znanje lahko sčasoma pridobi na podlagi usposabljanja in izkušenj, vendar z vedenjem, da znanje pridobiva zato, da je v svoji delovni vlogi učinkovit. Prav tako je jasno, da je pridobivanje znanja neprestan proces (sistemi, tehnologija in zakoni se stalno spreminjajo). Zato običajno strokovne inštitucije zahtevajo od revizijskih strokovnjakov, da se v svoji poklicni karieri stalno izobražujejo;
- sposobnost raziskovanja: revizorji morajo biti radovedni, da lahko učinkovito raziskujejo npr. prevare ali korupcijo. Zaradi tega je ta veščina tesno povezana z osebni lastnostma, to sta zavezanost in domišljija;
- sposobnost vodenja in organizacije: med tovrstne veščine sodijo načrtovanje in nadziranje revidiranja, vodenje revizijske skupine, organiziranje, kako bo revizija opravljena, pregledovanje dela na različnih stopnjah revizije;
- strokovno znanje o revidiranju: poleg znanj s področja računovodstva in financ, mora revizor imeti tudi znanje o evidentiranju in pregledovanju računovodskih sistemov in kontrol, uporabljanju postopkov skladnosti in podrobnega preizkušanja podatkov, oblikovanju in izvajanju analitičnih postopkov, uporabi računalnika, da pridobi in sestavi vzorce poslov in stanj, na katerih lahko opravi revizijske preizkuse.

Poleg naštetega, pa je za revidiranje obveščevalno-varnostne dejavnosti še posebej pomembno, da revizor pridobljenih podatkov in informacij ne uporablja v druge namene,

kot samo za dajanje revizorjevega mnenja ter da zaupnih informacij in podatkov, ki jih dobi pri svojem delu, ne razkriva nepooblaščenim.

9.3 IZVEDBA REVIZIJE SMOTRNOSTI

Revizija je analitičen in komunikacijski proces. Pri analitičnem procesu gre za zbiranje, interpretiranje in analiziranje podatkov. Komunikacijski proces se prične s predstavitvijo revizije revidirancu in se nadaljuje med izvajanjem revizije, ko ocenjujemo ugotovitve, argumente in vidike, ter se zaključi z dokončnim revizijskim poročilom.

Idealno je, če vzpostavimo konstruktivno komunikacijo, vendar pa revizija lahko izzove tudi negativne reakcije. Revizor se lahko sooči z različnimi reakcijami, od pripravljenosti na sodelovanje, do izmikanja in skrivnostnosti, zato je pomembno, da revizorji obvestijo revidirance o revizijskih ciljih in metodah. To ne pomeni, da revizijski cilji kakorkoli vplivajo na izvedbo revizije, ravno nasprotno, gre za vzpostavitev konstruktivnega procesa z medsebojnim sodelovanjem. Aktiven dialog med revidirancem, revizorji in strokovnjaki ter drugimi sodelujočimi med revizijo pripomore k nepretrganemu preverjanju načrta.

Namen faze proučevanja je zbiranje zadostnih, relevantnih in zanesljivih revizijskih dokazov, ki revizorju omogočijo sprejeti zaključke glede revizijskih vprašanj in ki podpirajo izjave iz revizijskega poročila. Zajema revizijske postopke za zbiranje in analizo podatkov, ocenjevanje dejstev po vnaprej določenih merilih, pripravo revizijskih ugotovitev ter pripravo in izdajo izjav s predhodnimi ugotovitvami.

Revizijsko proučevanje se izvaja na osnovi že opravljenega načrtovanja revizije in pri tem pripravljenih dokumentov načrtovanja (revizijski memorandum, načrt za zbiranje dokazov in zasnova revizijskega programa).

Pri revizijskih postopkih se je treba kolikor mogoče držati načrta glede uporabe virov, porabe časa in tudi kakovosti dela. Toda če revizor pri zbiranju dokazov naleti na težave, je na stopnji proučevanja morda treba znova premisliti o nekaterih delih revizije.

Nujno je, da revizorji revidirano dejavnost proučijo z različnih vidikov in ohranijo nepristranski odnos do predstavljenih informacij ter so hkrati dovzetni za različne poglede in argumente.

V fazi proučevanja se izvajajo revizijski postopki za zbiranje in analizo podatkov. Pri tem pridobljeni dokazi ('kar je') se ocenijo po vnaprej določenih revizijskih merilih ('kar bi moralo biti'), da se izpeljejo revizijske ugotovitve. Ugotovijo se vzroki in vplivi teh ugotovitev. Ugotovitve so nato predstavljene v osnutku poročila, ki ga dobi revidiraneec, on pa mora nanj pisno odgovoriti ter navesti, ali se strinja z ugotovitvami, ali pa svoje razloge, da se z njimi ne strinja.

Dobra strokovna presoja je potrebna zlasti pri presojanju, ali bo na podlagi količine in kakovosti dokazov mogoče sprejeti trdne zaključke glede na revizijska vprašanja in določiti relativno pomembnost revizijskih ugotovitev.

Pridobivanje revizijskih dokazov pri reviziji smotrnosti poslovanja se razlikuje od revizije pravilnosti poslovanja. Ker težje natančno opredelimo ukrepe in postopke, ki so potrebni za pridobivanje revizijskih dokazov, je pomembno, da uporabimo manj agresiven pristop do revidiranja.

Dobre odnose z revidirancem potrebujemo, ker mora revizor, ki izvaja revizijo smotrnosti poslovanja, od revidiranja pogosto pridobiti predloge o nekaterih ključnih vidikih revizije, na primer predloge za izboljšanje določenega postopka, ki ga pregleduje, kako je mogoče oceniti določeni subjekt ipd.

Za revizijo smotrnosti je izjemno pomembna kakovost zbranih podatkov, še posebej zato, ker se dokazi v tej reviziji ne uporabljajo pri dokončnem zaključku, kot na primer pri reviziji računovodskih izkazov ali skladnosti poslovanja s predpisi (da/ne, pravilno/nepravilno), temveč so bolj prepričevalne narave.

Smernice INTOSAI priporočajo vrhovnim revizijskim institucijam, da revizorju v tej fazi revidiranja pri določanju vrste dokazov, izbiri načinov analiziranja in pri razlagi podatkov pomagajo zunanji strokovnjaki.

Učinkovitost lahko revizor analizira s pomočjo računanja razmerij med vložki in izložki, s primerjalnim presojanjem (benchmarking), z uporabo t. i. DEA analiz (Data Envelopment Analysis), kjer se problemi učinkovitosti razčlenijo v posamezne elemente, ter z uporabo metode vračanja, to je računanja možnih prihrankov in ugotavljanja obsega, kjer je proizvodnja oziroma izvajanje storitev še učinkovito. Pri ocenjevanju učinkovitosti bo revizor prav tako uporabil metodo medsektorske primerjave in analiziral učinkovitost revidirane osebe v določenih časovnih obdobjih.

Proučevanje uspešnosti se usmeri na rezultate. Revizor bo analiziral doseganje ciljev (načrtovani in dejansko doseženi cilji), izvedene aktivnosti in dosežene rezultate ter porabljena sredstva in dosežene rezultate. Rezultate analiz bo revizor uporabil za potrjevanje svojih domnev in za izdelavo ocene opaženih slabosti in pomanjkljivosti v poslovanju revidirane osebe.

Preden se revizor loti pisanja revizijskega poročila, mora biti trdno prepričan, da je zbral zadostne in ustrezne dokaze o neučinkovitosti ali neuspešnosti revidiranja. Le zelo izkušen revizor bo sposoben dokazovati svoje domneve zgolj s kakovostnimi podatki.

Revizor bo določil takšen obseg in postopke preizkušanja podatkov, ki mu bodo omogočili revizijo na najbolj stroškovno učinkovit in uspešen način. Preizkušanje poteka s pomočjo programov in vprašalnikov, ki so bili razviti posebej za določeno revizijo. Potem ko revizor analizira pridobljene dokaze, začne z oblikovanjem zaključkov. Pri tem lahko upošteva tudi rezultate vrednotenja in ocenjevanja dosežkov glede na postavljena revizijska merila.

Revizorjev cilj je, da načrtuje in izvede revizijske postopke na način, ki mu omogoča pridobiti zadostne³⁰³ in ustrezne³⁰⁴ revizijske dokaze, da lahko sprejme primerne sklepe, na katerih temelji njegovo mnenje.

Če revizor presodi, da pridobljeni dokazi niso ustrezni in zadostni, bo odločil, ali potrebuje dodatne informacije. Tudi pri revidiranju smotrnosti se dogaja, da mora revizor med revizijo ponovno proučiti ustreznost programa in spremeniti obseg dela ali nekatere postopke.

Za sprejemanje zaključkov glede revizijskih vprašanj ter v podporo revizijskim ugotovitvam in zaključkom je treba pridobiti zadostne, relevantne in zanesljive dokaze, da bo vsebina revizijskega poročila objektivno sprejeta. Koncepta količine (zadostnost) in kakovosti (relevantnost in zanesljivost) v zvezi z revizijskimi dokazi je treba upoštevati skupaj, saj med njima obstaja inverzna razmerje.

Tako lahko visokokakovostni dokazi privedejo do zmanjšanja potrebe po veliki količini dokazov, velika količina dokazov pa je lahko včasih prepričljiva, čeprav posamezni dokazi niso visokokakovostni. Pri tem je bistvena strokovna presoja, saj ni natančnih smernic za merjenje zahtevane stopnje dokaza.

Revizijski dokazi³⁰⁵ so zadostni, če jih je dovolj, da razumno osebo prepričajo, da so revizijske ugotovitve in zaključki tehtni, priporočila pa primerna. Revizijski dokazi so relevantni, če so jasno in logično povezani z revizijskimi vprašanji, revizijskimi merili in revizijskimi ugotovitvami. Revizijski dokazi so zanesljivi, če se pri večkratni ponovitvi preizkusov ali informacij iz različnih virov pojavljajo enake ugotovitve.³⁰⁶

Zbiranje podatkov je lahko enkratno ali pa poteka v okviru merjenja. Informacije pridobimo iz fizičnih dokazov, dokumentov (pisne izjave), izjav (intervjuji) in drugih virov. Ponavadi je treba pridobiti kakovostne in količinske podatke. Vrsta podatkov mora biti takšna, da jih lahko pojasnimo in utemeljimo glede na zadostnost, veljavnost, zanesljivost, relevantnost in ustreznost. Pri reviziji smotrnosti poslovanja lahko pridobimo primarne podatke (lastni viri) s pomočjo vprašalnikov, raziskav in opazovanja. Poleg tega pa revizorji uporabljajo sekundarne podatke (gradivo, ki ga pripravijo drugi). Treba je zbrati najboljše informacije, ki so na voljo. Vendar pa revizorji ne smejo biti

³⁰³ Mednarodni revizijski standard 500 zadostnost revizijskih dokazov opredeljuje kot merilo količine revizijskih dokazov. Na potrebno količino revizijskih dokazov vplivata revizorjeva ocena tveganj pomembno napačne navedbe in tudi kakovost takšnih revizijskih dokazov.

³⁰⁴ Mednarodni revizijski standard 500 ustreznost revizijskih dokazov opredeljuje kot merilo kakovosti revizijskih dokazov, to je njihove primernosti in zanesljivosti, pri zagotavljanju podpore ugotovitvam, na katerih temelji revizorjevo mnenje.

³⁰⁵ Zadostnost in ustreznost revizijskih dokazov sta medsebojno povezani. Zadostnost je merilo količine revizijskih dokazov. Na potrebno količino revizijskih dokazov vplivata revizorjeva ocena tveganj napačne navedbe (čim večje je ocenjeno tveganje, tem več revizijskih dokazov je potrebnih) in tudi kakovost takšnih revizijskih dokazov (čim večja je kakovost, tem manj jih utegne biti potrebnih). Toda pridobivanje več revizijskih dokazov ni nujno zadostno nadomestilo za njihovo slabo kakovost. (MSR 500, 2009, str. 8).

³⁰⁶ Povzeto po Priročniku za revizijo smotrnosti poslovanja Evropskega računskega sodišča, str. 61.

preveč togi pri spoštovanju natančnosti. To lahko privede do nepotrebnega dela, saj je lahko druga najboljša rešitev zadostna in primerna. (AS 3.4.5 in 3.5.1-4).

Medtem ko so naslednji koncepti pogosto koristni pri ocenjevanju kakovosti revizijskih dokazov, pa lahko pri njihovi praktični uporabi obstajajo določene omejitve, še posebej ko govorimo o reviziji obveščevalno-varnostne dejavnosti:

- izvorni dokazi so boljši od fotokopij, kopij itd.;
- listinski dokazi so bolj zaželeni od ustnih, vendar so lahko korespondenca, dopisi in poročila nepopolni, dvoumni ali celo netočni, medtem ko lahko pogovori nudijo globlje razumevanje ne samo dejstev, temveč tudi omejitev in okolja. Toda dokaze, pridobljene iz pogovorov, je treba podkrepiti z drugimi viri;
- dokazi tretjih oseb so boljši od dokazov, ki prihajajo iz revidirančeve organizacije, vendar se lahko potrditve tretjih oseb pri revizijah smotrnosti poslovanja uporabljajo le omejeno, kajti informacije so morda na voljo samo znotraj subjekta, ki je predmet revizije. Poleg tega lahko močne notranje kontrole znotraj revidirančeve organizacije izboljšajo kakovost pridobljenih informacij;
- dokazi, ki izhajajo iz revizorjevega neposrednega opazovanja, inšpekcijskih pregledov in izračunov, so boljši od posredno pridobljenih dokazov.

Pri ocenjevanju količine in kakovosti revizijskih dokazov mora revizor upoštevati naslednje:

- namen, za katerega bodo uporabljeni dokazi: za dokaze, ki podpirajo revizijske ugotovitve, se zahteva višji standard kot za osnovne informacije iz revizijskega poročila;
- raven pomembnosti v denarnem smislu ali pomembnost revizijske ugotovitve: na splošno je zahtevan standard dokazov tem višji, čim višja je raven pomembnosti;
- stopnja neodvisnosti vira dokazov: dokazi, ki izvirajo iz neodvisnih virov, so mogoče zanesljivejši;
- stroški pridobivanja dodatnih dokazov glede na njihovo verjetno korist pri podpori ugotovitev in zaključkov: na določeni točki stroški pridobivanja več dokazov prevladajo nad izboljšano prepričljivostjo celotnega niza dokazov;
- tveganje, povezano z nepravilnimi ugotovitvami ali doseganjem netehtnih zaključkov: čim večje je tveganje sprožitve sodnega postopka, protislovij ali presenečenja po poročanju o revizijski ugotovitvi, tem višji standard dokazov je potreben;
- pazljivost pri zbiranju in analiziranju podatkov: vključno z obsegom revizorjevih veščin na teh področjih.

Pri revizijah smotrnosti poslovanja pomembna dejstva pogosto niso individualne narave, temveč zajemajo več medsebojno povezanih dejstev. Pri ocenjevanju količine in kakovosti dokazov mora revizor upoštevati, da je moč združenih dokazov lahko enako ali celo pomembnejše, kot je moč posameznih dejstev. Pri zbiranju dokazov mora biti revizor temeljit, pri njihovem vrednotenju pa predvsem nepristranski.

Stroški za zbiranje dokazov morajo biti v razumnem razmerju s koristjo od zbranih informacij. Težavnost in stroški, ki so povezani s preizkusom posameznih področij, ne smejo biti vzrok za opustitev postopka. Če revizor utemeljeno dvomi o katerikoli bistveno pomembni trditvi, mora zbrati dovolj ustreznih dokazov, da lahko takšen dvom odpravi.

Revizijski dokazi so informacije o dejstvih, ki so uporabljene za podporo revizijskih ugotovitev in sklepov. Revizijski dokazi morajo biti zadostni, ustrezni, zanesljivi³⁰⁷ in takšni, da lahko preudarna oseba (notranji revizor ali druga oseba z ustreznim strokovnim znanjem) pride do enakih sklepov.

Dejavniki, ki vplivajo na revizorjevo sodbo, ali so revizijski dokazi zadostni, so:

- stopnja tveganja napačne predstavitve na katero vplivajo izkušnje, zbrane med preteklimi revizijami, izsledki preteklih revizij in izsledki revizijskih postopkov, tudi morebiti ugotovljene napake ali prevare;
- pomembnost posamezne postavke glede na računovodske izkaze kot celoto;
- vrste informacij, ki so na voljo
- ipd.

Ustrezni revizijski dokazi so tisti, ki so skladni s cilji in predmetom revizije in podpirajo revizijske ugotovitve in priporočila. Na zanesljivost revizijskih dokazov vplivata vir, ki je lahko notranji ali zunanji in vrsta dokaza, ki je lahko viden, dokumentiran ali usten.

Zanesljivost revizijskih dokazov je odvisna od okoliščin, v katerih so pridobljeni. Na splošno pa velja naslednje:

- zunanji dokazi (potrdilo, prejeto od neodvisne tretje osebe) so zanesljivejši od notranjih;
- notranji dokazi so zanesljivejši, če so z njimi povezane notranje kontrole zanesljive;
- dokazi, ki jih zbere revizor sam, so zanesljivejši kot dokazi, ki jih zbere sama revidirana enota, njegov sodelavec oziroma svetovalec;
- dokazi v obliki dokumentov ali pisnih predstavitev so zanesljivejši kot ustne predstavitve;
- revizijski dokazi, ki jih dajejo izvorni dokumenti, so zanesljivejši kot revizijski dokazi, ki jih nudijo fotokopije ali faksimile ali dokumenti, ki so bili fotografirani, digitalizirani ali kako drugače preoblikovani v elektronsko obliko, pri katerih je zanesljivost odvisna od kontrol pri njihovi pripravi in vzdrževanju.

Revizor lahko pridobi večje zagotovilo, če so revizijski dokazi zbrani iz različnih virov ali če so viri različnih vrst medsebojno usklajeni. Tako dosežena stopnja zagotovila je večja, kot jo je mogoče pripisati le posameznim postavkam dokaza. Velja pa tudi obratno.

³⁰⁷ Na zanesljivost informacij, ki bodo uporabljene kot revizijski dokazi, in zato tudi samih revizijskih dokazov vplivajo njihov vir, njihova vrsta in okoliščine, v katerih so bile pridobljene, vključno s kontrolami pri njihovi pripravi in vzdrževanju, kjer je to ustrezno. (MSR 500, 2009, str. 14).

Če je revizijski dokaz pridobljen iz enega samega vira in ni skladen z dokazi, zbranimi iz drugih virov, mora revizor opraviti dodatne postopke, da neskladje odpravi.

Poleg tega se mora revizor prepričati, da količina in kakovost dokazov v čim večji meri zmanjšujeta tveganje netehtnih ali neustreznih ugotovitev, zaključkov ali priporočil. Če pri procesu zbiranja dokazov niso zbrani zadostni, relevantni in zanesljivi dokazi, se revizijske ugotovitve in zaključki ne smejo sprejeti.

Pri zbiranju dokazov je treba uporabiti različne vire (Priročnik za revizijo smotrnosti poslovanja Evropskega računskega sodišča, str. 63), da se dokazi podkrepijo, s čimer postanejo s tem povezane revizijske ugotovitve zanesljivejše; pri tem je treba upoštevati različne poglede.

Pri revizijah smotrnosti poslovanja obstajajo trije viri informacij:

- vire neposredno pridobijo revizorji: s pogovori, anketami z vprašalniki, tematskimi skupinami, neposrednimi inšpekcijskimi pregledi in opazovanji. Revizorji lahko določijo metode, ki pri določeni reviziji zagotovijo najboljšo kakovost dokazov, vendar bo kakovost dokazov odvisna od njihove veščine pri načrtovanju in uporabi metod.
- vire zagotovi revidiranec: na primer informacije iz podatkovnih zbirk, dokumentov, izjav o dejavnostih in datotek (npr. poročila oddelkov za notranjo revizijo, ocene učinka in dodatnih vrednotenj). Zanesljivost podatkov, pomembnih za revizijska vprašanja, morajo revizorji ugotoviti s pregledom in podkrepitvijo ter s preizkušanjem revidirančevega notranjega kontroliranja informacij, vključno s splošnimi kontrolami in kontrolami aplikacij za računalniško obdelane podatke;
- vire zagotovijo tretje strani: potrdijo jih drugi, ki so dobro seznanjeni z njihovo kakovostjo, npr. nacionalni statistični podatki. Do katere stopnje je takšne informacije mogoče uporabiti kot revizijske dokaze, je odvisno, v kolikšnem obsegu je mogoče ugotoviti njihovo kakovost in njihov pomen za revizijske ugotovitve.

Revizorji smotrnosti poslovanja se na delo drugih lahko oprejo kadarkoli je mogoče, če je to relevantno za revizijska vprašanja. Revizorji lahko uporabijo podatke in ugotovitve, ki izvirajo iz službe za notranjo revizijo. Ko se delo notranjih revizorjev uporabi v podporo določenim revizijskim ugotovitvam, mora biti delo, na katerega se revizorji nameravajo opreti, ocenjeno in podkrepljeno, da se ugotovi, ali ustreza standardom za zadostne, relevantne in zanesljive revizijske dokaze.

To je mogoče storiti z oceno ugleda, kvalifikacij in neodvisnosti tistih, ki takšno delo izvajajo, ter s pregledovanjem njihovih poročil in delovnih dokumentov. Narava in obseg pregleda sta odvisna od pomembnosti dela za revizijska vprašanja in od obsega, v katerem se bodo nanj opirali revizorji. Kadar se takšne teme vključijo v revizijsko poročilo, se navede vir ugotovitev.

Poleg tega je mogoče najeti tudi zunanje strokovnjake, da opravijo tehnično delo, ki ni z revizorjevega strokovnega področja ali ki ga strokovnjaki lahko opravijo gospodarnejše.

Pri najemanju takšnih strokovnjakov je treba upoštevati ustrezne postopke, kot so: pred najemanjem se ocenijo njihova neodvisnost, objektivnost in strokovnost; zagotovi se, da sta projektna naloga in obseg dela primerna; ovrednoti in podkrepi se specifično delo, na katerega se nameravajo revizorji opreti kot na revizijske dokaze. Stalni dialog s strokovnjakom revizorju olajša aktualno spremljanje vprašanj, ki se pojavljajo.

Revizor zbrane informacije uporabi za oblikovanje objektivne ocene dejanske smotrnosti poslovanja glede na revizijska merila. Če smotrnost poslovanja ne ustreza merilom, so potrebne nadaljnje raziskave za pridobitev zagotovila, da so revizijske ugotovitve in zaključki, ki se pojavijo kot rezultat, pomembni, pošteni in dobro utemeljeni.

Včasih je potrebno zbiranje dodatnih dokazov ali razprava o zadevi z upravo revidiranca, da se ugotovi, ali je pomanjkljivost osamljen primer ali predstavlja sistematičen problem; opredeli se vzrok pomanjkljivosti; ugotovi se, ali problem lahko odpravi revidiranec ali pa je ta zunaj njegovega nadzora ter se oceni potencialni vpliv pomanjkljivosti.

Pogosto je vpliv ugotovitve mogoče količinsko opredeliti, npr. drage vložke ali procese, neproduktivne zmogljivosti, zamude itd. Toda tudi kakovostni vplivi, ki se kažejo kot pomanjkanje kontrole, slabe odločitve ali pomanjkanje skrbi za storitve, so pomembni in jih je treba upoštevati.

Z revidirancem je treba vzdrževati aktiven dialog in o potencialnih revizijskih ugotovitvah z njim razpravljati, ko se pojavijo. Konstruktivna razprava z revidirancem o prvotnih ugotovitvah pomaga določiti kakovost in količino dokazov.

Pri revidiranju obveščevalno-varnostne dejavnosti se zastavlja vprašanje, do kod oziroma v kakšnem obsegu imajo lahko revizorji vpogled v tajne podatke. Večjih težav tu ne bi smelo biti, saj se predvideva, da imajo revizorji, ki revidirajo področje obveščevalno-varnostne dejavnosti, dostop do najvišje stopnje tajnosti. Vendar jasnih določil v zvezi s tem nimamo.

Revizorji vrhovne revizijske institucije Združenega kraljestva imajo dostop do vseh podatkov, povezanih s poslovanjem obveščevalne službe, izjemo predstavljajo le nekatere podrobnosti, kot so cilji posamezne operacije ali imena tajnih sodelavcev. Glede na to, da prav veliko prakse pri revidiranju tovrstne dejavnosti v Sloveniji ni, bi bilo primerno povzeti izkušnje držav, ki že imajo večletno tradicijo s tako vrsto revidiranja.

Revizijske ugotovitve je treba postaviti v jasen in logičen okvir, le tako je mogoče zlahka razumeti uporabljena revizijska merila, ugotovljena dejstva ter revizorjevo analizo narave, pomembnosti in vzrokov problema ali smotrnosti poslovanja. Upoštevati je treba tudi učinek glede na gospodarnost, učinkovitost in/ali uspešnost, saj se na podlagi tega pokaže, ali so popravljalni ukrepi potrebni.

Pri navedbi revizijske ugotovitve mora revizor oceniti stopnjo zaupanja v revizijsko ugotovitev, ki temelji na trdnosti dokazov. Ocena mora biti jasno razvidna iz pisne ugotovitve, z besedami, ki izražajo natančnejše določanje (npr. običajno, pogosto).

Vse to pa je možno, če ima revizor primerne revizijske dokaze, kar pomeni, da se mora revizor prepričati, da količina in kakovost dokazov v čim večji meri zmanjšujeta tveganje netehnih ali neustreznih ugotovitev, zaključkov ali priporočil. Če pri zbiranju dokazov niso bili zbrani zadostni, relevantni in zanesljivi dokazi, se revizijske ugotovitve in zaključki ne smejo sprejeti.

Revizije smotrnosti poslovanja morajo biti osredotočene na zagotavljanje uravnoveženega pogleda na temo ter predstaviti ne samo pomanjkljivosti, temveč tudi pozitivne ugotovitve in znamenja dobre prakse, kjer je to primerno. Splošni poudarek je na konstruktivnem in uravnoveženem oblikovanju revizijskih ugotovitev.

Pravilno dokumentiranje dokazov je bistveno in ga je treba končati, preden se osnutek poročila s predhodnimi ugotovitvami predloži v pregled, kar pomaga zagotoviti, da revizijske ugotovitve temeljijo na dokazih.

Revizijske datoteke in delovni dokumenti morajo vsebovati informacije o uporabljenem pristopu in opravljenem delu, da bi se odgovorilo na revizijska vprašanja, sestavljeni pa morajo biti logično, kajti le tako bo olajšan pristop do revizijskih dokazov. Nerelevantna ali nepotrebna dokumentacija ne sme biti vključena v revizijske datoteke.

Dobro dokumentiranje revizijskih dokazov pomaga zagotoviti, da:

obstaja trdna osnova za osnutek poročila s predhodnimi ugotovitvami in vsebino osnutka končnega poročila (kar je zlasti pomembno v kontradiktornem postopku);

- je mogoče pojasniti revizijske ugotovitve, zaključke in priporočila;
- obstaja primerna osnova za kontrolo kakovosti med revizijo in pri naslednjih pregledih (zagotavljanje kakovosti, medsebojni pregledi).

Revizor pripravi zapisnik za vsak sestanek, na katerem sodelujejo uslužbenci revidiranja in na katerega se revizor namerava opreti za potrditev dokazov. Stvar presoje je, ali mora pri določenem sestanku revidiranec podpisati zapisnik, da se izboljša njegova dokazna kakovost, ter v kakšnem obsegu se zabeležijo podrobnosti. Vendar priporočeno je, da revizor na začetku revizije obvesti revidiranca, da se lahko zabeležke z določenih sestankov uporabijo kot revizijski dokazi ter da mora v takšnih primerih revidiranec zapisnik odobriti.

Ker pri večini revizij smotrnosti poslovanja nastane velika količina dokazov na papirju, je pomembno, da je vzpostavljen sistem za sklicevanje na dokumentacijo, ki opravljeno delo povezuje z nastalimi ugotovitvami, obstajati mora preprosta dokazna sled. Ključna točka te sledi je osnutek poročila s predhodnimi ugotovitvami, ki je z navzkrižnimi sklici povezan z dokazi, preden je predložen vodji oddelka/enote.

Po želji ga lahko dopolnjuje kratek povzetek, v katerem je pojasnjeno, kako so se uporabljali revizijska metodologija, narava in obseg zbranih dokazov ter njihove analize. Ta povzetek je lahko v obliki matrice, oblikovane glede na vsako posamezno glavno ugotovitev.

Ključni dokumenti morajo biti zabeleženi in povezani z navzkrižnim sklicevanjem. Med temi so zlasti pomembne glavne odločitve, ki vplivajo na revizijsko delo in njegovo upravljanje, ključna korespondenca in drugi stiki z revidirancem, glavni dokazi, njihovi viri in opravljena analiza ter dokazi, da so bili nadzorni pregledi izvedeni.

Teorija glede oblikovanja revizijske dokumentacije je jasna, dokler ne naletimo na problem tajnosti podatkov, torej, kako in v kolikšni meri oblikovati revizijsko dokumentacijo ter ali sploh. Kot pri načrtovanju, tudi tu ni ovir za notranjega revizorja, se pa ta problem pojavi, ko gre za zunanjo revizijo.

Ne glede na tajnost mora revizor pri svojem delu oblikovati ustrezno revizijsko dokumentacijo, vendar pri tem upošteva predpise, ki določajo ravnanje s tajnimi dokumenti, tudi ko gre za njihovo arhiviranje. S tem pa je povezano tudi zagotavljanje ustrezno varovanih prostorov in opreme za delo.

Če pride s predstojnikom tajne službe v konflikt zaradi kopiranja ali izdajanja dvojnikov, revizor pa je strokovno ocenil, da gre za podatke, ki so pomembni za revizijska razkritja, je treba pridobiti ustrezno soglasje nadrejenega. Če obstaja sum, da je bilo storjeno kaznivo dejanje, mora revizor o tem obvestiti pristojne službe.

9.4 POROČANJE O IZSLEDKIH REVIZIJE IN POREVIZIJSKI POSTOPEK

Revizijska poročila so v javnem sektorju namenjena različnim ravnem bralcev in organom pa tudi javnosti, zato morajo biti razumljiva, ne smejo zavajati bralcev in biti morajo dovolj strokovna.

Skladno z revizijskimi standardi morajo revizorji pripraviti revizijska poročila (AS 4.0.7). Poročila v pisni obliki vsebujejo rezultate revizij, ki jih je treba posredovati revidirancem in ostalim zainteresiranim. Rezultati morajo biti jasni, tako da se izognemo nesporazumom, in dostopni javnosti. Omogočati morajo spremljanje popravljalnih ukrepov za nadaljnjo presojo, ali so bile pomanjkljivosti odpravljene. Revizijsko poročilo je izdelek, ki je merilo uspešnega dela revizorja.

Pri reviziji smotrnosti poslovanja se faza poročanja začne s pripravo predhodnih opažanj in se običajno konča z objavo poročila³⁰⁸. Ta faza torej zajema pripravo predhodnih opažanj in njihovo odobritev, kar pripravi revizijska skupina, ter razčiščevalni postopek z revidirancem in sprejetje končnega poročila, to pa je naloga revizorja. Zavedati se je treba, da je revizijsko poročilo končni izdelek celotnega revizijskega procesa. Ustrezno zastavljena in dobro izvedena revizija zagotavlja podlago za dobro poročilo, po slabo izvedeni reviziji pa verjetno tudi poročilo ne bo dobro.

³⁰⁸ Poročilo je sredstvo poročanja, ki se na splošno uporablja za obveščanje o rezultatih revizij smotrnosti poslovanja.

Skladno z revizijskimi standardi in smernicami za izvajanje revizij smotrnosti poslovanja INTOSAI morajo biti poročila revizorja objektivna, celovita, jasna, prepričljiva, relevantna, točna, konstruktivna in jedrnata. Če hočemo to doseči, je treba zagotoviti uspešne sisteme za kontrolo kakovosti.

Poročila morajo slediti standardni obliki in biti razdeljena na pet glavnih razdelkov (povzetek, uvod, obseg revizije in revizijski pristop, revizijska razkritja ter zaključki in priporočila), znotraj tega pa morajo biti strukturirana tako, da bralec lahko sledi predstavljenim argumentom in jih razume. To pomeni, da je poročilo strukturirano glede na revizijska vprašanja³⁰⁹, namen revizije in njena opažanja, zaključki pa so logično povezani.

Smernice INTOSAI zahtevajo od revizorja, da je njegovo poročilo zanesljivo in da vsebuje cilje, obseg, metodologijo, uporabljene vire, ugotovitve, zaključke in priporočila. Revizijsko poročilo ni zbirka povzetkov delovnih zapisov, kot pri drugih vrstah revizij, temveč predstavlja na novo oblikovano besedilo, ki je sestavljeno tako, da ga bralec zlahka razume.

Pri pisanju revizijskega poročila mora revizor poskrbeti, da so izpolnjena naslednja načela:

- primernost: informacije v poročilu se nanašajo na problem, ki je bil predmet revizorjevih analiz in preiskav;
- popolnost: poročilo vsebuje vse informacije in dokaze, ki so potrebni za doseg revizijskega cilja ter za ustrezno in pravilno razumevanje revizijskih vprašanj; obstaja jasna povezava med analizami in zaključki ter priporočili;
- zanesljivost in verodostojnost: uporabniki revizijskega poročila zaupajo rezultatom revizije in so prepričani o zanesljivosti in verodostojnosti podanih informacij;
- točnost: predstavljeni dokazi so resnični in obsežni, ugotovitve pa pravilno opisane;
- nepristranskost: dokazi so izkazani na nepristranski način, poročilo pa je pošteno in ne zavaja bralecev; poročilo vsebuje negativne in pozitivne ugotovitve in ocene;
- pomembnost: vrsta predstavljenih informacij v poročilu je odvisna od njihove pomembnosti, občutljivosti za uporabnike in od obsega porabljenih sredstev;
- primerljivost: informacije, podane v poročilu, je možno primerjati s preteklimi obdobji in drugimi organizacijami;
- dostopnost: v poročilu je jasno zapisano, kje lahko bralec dobi dodatne in podrobnejše informacije;

³⁰⁹ Tehnika analize vprašanj za določanje obsega revizije nam omogoča zagotavljanje kriterijev za ocenjevanje. Z zastavljanjem glavnega vprašanja, na katerega z revizijo skušamo odgovoriti, revizijsko mnenje oblikujemo, ko odgovorimo na vsa podvprašanja. Če so odgovori na ta podvprašanja pretežno 'da', pomeni, da je na glavno vprašanje tudi treba odgovoriti z 'da' in izraziti ustrezno mnenje. Enako pa lahko prevladujoči odgovori 'ne' na ta podvprašanja pomenijo, da je odgovor na vprašanje najvišjega nivoja 'ne' in zato se izrazi kritično mnenje. Povzeto po Priročniku za revizije smotrnosti, Računsko sodišče Republike Slovenije, Ljubljana, november 2006, str. 46.

- prepričljivost: izsledki revizije sledijo ciljem revizije, ugotovitve so predstavljene tako, da bralce prepričajo, zaključki in priporočila pa izhajajo logično in analitično iz predstavljenih dejstev in dokazov;
- jasnost: poročilo je enostavno za branje in razumevanje; tehnični izrazi in kratice so ustrezno pojasnjeni; poročilo je dobro strukturirano;
- jedrnatost: poročilo ni predolgo, vendar v obsegu, ki še omogoča bralcu, da dobro razume predmet revizije in podlage za zaključke;
- razumljivost: tudi za osebo, ki nima znanja o državni upravi in obveščevalno-varnostni dejavnosti ali predmetu revizije, je revizijsko poročilo razumljivo.

Dobro sestavljeno poročilo pomaga zagotoviti, da se ugotovitve jemljejo resno, medtem ko slabo predstavljeno poročilo bralca zbega, in lahko začne dvomiti o njegovi kakovosti. Poročila revizorja morajo biti zanimiva, lahko berljiva in s sliko o delu, ki naj revizorja predstavlja v pozitivni luči.

Čeprav se ni možno izogniti tehnični naravi poročil, je verjetneje, da bo naključnega bralca pritegnilo k nadaljnjemu branju, če bodo poročila dostopna. Doslednost je zelo pomembna, saj se poročilo, ki je glede na pristop in izražanje napisano v različnih slogih, težko bere.

Čeprav pri sestavljanju različnih delov poročila sodelujejo različne osebe, je priporočljivo, da se določi oseba, ki bo odgovorna za zagotavljanje doslednosti besedila v poročilu. Slog mora biti jasen in nedvoumen, da bo bralec takoj razbral pomen besedila, ne da bi ga bilo treba še posebej razlagati.

Revizijska poročila morajo biti neodvisna in nepristranska, vanje je zajeta presoja dejanske smotrnosti poslovanja glede na objektivna (in po možnosti dogovorjena) merila. Vsebina poročila mora biti uravnotežena in nevtralna, poštena, nezavajajoča in zanesljiva.

Tudi priporočila, ki se nanašajo na cilje revizije in ugotovitve, naj bodo informativna, logična in jasna. Revizorji poročajo o ciljih revizije, obsegu, metodologiji, uporabljenih virih in ugotovitvah, zaključkih ter priporočilih. Poročilo mora biti napisano tako, da lahko iz njega razberemo namen revizije in rezultate, biti mora popolno, natančno, objektivno, prepričljivo in jasno ter jedrnato.

Natančnost zahteva, da so predstavljeni dokazi resnični in razumljivi in da so podani pravilno. Zahteva po natančnosti temelji na potrebi, da bralcem zagotovimo, da je poročilo zanesljivo in verodostojno. Ena sama nenatančnost v poročilu lahko vzbudi dvom o verodostojnosti celotnega poročila ter lahko preusmeri pozornost od vsebine poročila.

Nenatančna poročila škodujejo revizorjevemu ugledu. Visok standard natančnosti zahteva učinkovit sistem zagotavljanja kakovosti. Dokazi, o katerih poročamo, morajo odražati pravilnost in ustreznost. Pravilno poročanje pomeni natančen opis obsega revizije in metodologije, ugotovitev in zaključkov.

Objektivnost zahteva, da je poročilo predstavljeno čim bolj uravnoteženo. Verodostojnost poročila je trdnejša, če so dokazi predstavljeni nepristransko. Poročilo mora biti pošteno in ne sme zavajati, pri čemer je osredotočeno na rezultate revizije. To pomeni, da morajo biti rezultati predstavljeni nepristransko, brez pretiravanja ali pretiranega poudarjanja neuspešnosti. Interpretacije morajo temeljiti na poznavanju in razumevanju dejstev in okoliščin. Enostranskim predstavitvam se je treba izogibati.

Kljub temu, da so revizije ponavadi osredotočene na pomanjkljivosti v poslovanju revidiranca, je prav, da revizije smotrnosti poslovanja predstavijo pozitivne in negativne ugotovitve in ocene (AS 4.0.7 in 4.0.23). V objektivnih poročilih so posebej poudarjeni pozitivni vidiki smotrnosti poslovanja, v njih pa se predstavi predvsem tisto, kar je bilo dejansko ugotovljeno, ne da bi se preveč poudarjala nezadostna smotrnost poslovanja ali da bi pretiravali z njenim opisom. Razlage morajo temeljiti na vpogledu in razumevanju dejstev in razmer.

Prepričljivost zahteva, da se rezultati revizije ujemajo s cilji revizije, da so ugotovitve podane prepričljivo, da zaključki in priporočila logično sledijo dejstvom in argumentom, ki so bili predstavljeni. Dejstva morajo biti predstavljena ločeno od mnenj. Jezik ne sme biti pristranski ali sugestiven. Predstavljene informacije morajo biti zadostne, da predstavijo veljavnost ugotovitev, ustreznost zaključkov in koristnost priporočil. V poročilu naj bodo predstavljena različna mnenja in argumenti. (AS 4.0.7 in 4.0.24).

Jasnost zahteva³¹⁰, da je poročilo lahko berljivo in razumljivo, da se v njem, kolikor je to mogoče, uporablja enostaven in netehnični jezik, da so pojasnjene kratice in tehničen jezik, ki velja za nujnega, in da v njem ni dvoumnosti. Glavna sporočila naj bodo jasna, relevantna in lahko opredeljiva ter ne smejo dopuščati možnosti napačnega razumevanja. Za jasnost in razumevanje so bistveni logična razporeditev vsebine, točno navajanje dejstev in izpeljava zaključkov.

Jedrnatost zahteva, da poročila niso predolga. Pri določanju vsebine poročila je treba upoštevati, da bodo jedrnata poročila dosegla boljše rezultate, vendar je logično, da pa zahtevnejše revizije potrebujejo daljše poročilo. Pri tem se je treba zavedati, da poročila revizij smotrnosti poslovanja niso napisana samo za tiste, ki imajo strokovna znanja, ampak tudi za tiste, ki potrebujejo več informacij z nekega področja.

Vsebina poročila se nanaša na revizijska vprašanja, za uporabnike poročila mora biti pomembna in zanimiva ter mora dodati vrednost, na primer tako, da je o temi povedano nekaj novega. Ta vidik označujemo kot relevantnost, pri kateri je še posebej pomembno, da je pravočasno.

Poročilo naj bi bilo kar najbolj uporabno, da bi pripomoglo k spremembam, zato mora pravočasno zagotoviti relevantne aktualne informacije, ki ustrezajo potrebam

³¹⁰ Priročnik za revizije smotrnosti poslovanja, Evropsko računsko sodišče, str. 78.

uporabnikov. Revizorji morajo pri načrtovanju svojega dela in izvedbi revizije upoštevati, da mora biti poročilo objavljeno pravočasno.

Za kakovost revizijskega poročila je pomembno, da so vsa morebitna priporočila natančno izražena in podprta z revizijskimi dokazi. Najpomembnejše od vsega pa je, da s priporočili dodamo vrednost, kar pomeni, da bi bila uporabna za revidiranca in/ali tudi za druge ustanove, ki izvajajo podobne dejavnosti.

Revizijski rezultati omogočajo zaključke o revizijskih vprašanjih. Opažanja morajo biti predstavljena prepričljivo ter podprta z zadostnimi informacijami in pojasnili, da bralec lahko razume obseg in pomembnost teh opažanj ter da iz predstavljenih dejstev in argumentov logično izhajajo zaključki in priporočila. Podane informacije morajo bralca prepričati o tehtnosti ugotovitev, razumnosti zaključkov in koristih izvajanja teh zaključkov.

Poročila o revizijah smotrnosti poslovanja morajo doseči zastavljene cilje in dodano vrednost. Vsebujejo naj zgoščene informacije, ki jih vlada, parlament, revidiranec potrebujejo za izboljšanje gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti delovanja javnega sektorja. Torej, poročila naj prispevajo k poznavanju in izboljšanju delovanja javnega sektorja. Osredotočiti se morajo na bralca, biti morajo dobro strukturirana, jezik ne sme biti preveč zapleten.

V poročilih naj bi bile ugotovitve predstavljene objektivno in pošteno (AS 4.0.7). To zahteva, da:

- so ugotovitve in zaključki ločeno predstavljeni;
- so dejstva predstavljena in interpretirana nevtralnno;
- so predstavljeni različni vidiki;
- so vključeni vsi relevantni argumenti, ugotovitve in dokazi;
- so poročila konstruktivna in da so predstavljeni pozitivni zaključki.

Postopki, ki jih lahko uporabimo za pripravo dobrih priporočil, vključujejo³¹¹:

- razgovor revizijske skupine, kjer se posebej osredotočimo na osnutek priporočil: člani skupine lahko drugim članom predlagajo priporočila, ti pa preverjajo ideje in morebiti predlagajo drugačne predloge; s tem so priporočila utemeljena, ne le v trditvah v predlaganem osnutku poročila, pač pa tudi v izvornih revizijskih dokazih;
- pridobivanje stališč strokovnjakov z znanjem o revidiranem področju: o dokazih lahko razpravljamo s strokovnjaki s področja, ki jih pojasnjujejo in predlagajo priporočila;
- razpravljanje o predlaganih priporočilih z revidirancem: da bi zagotovili dobre odnose in izvajanje priporočil, nam je pogosto v pomoč ugotovitev, ali bo revidiranec sprejel

³¹¹ Priročnik za revizije smotrnosti poslovanja, Računsko sodišče Republike Slovenije, str. 46.

predlagana priporočila; pomembni so zaposleni pri revidirancu, ki predlagajo, kako bi se priporočila lahko izboljšala.

Predstavljeni dokazi naj bodo resnični, vse ugotovitve pa pravilno prikazane. To temelji na potrebi, da se bralcem zagotovi, da so podatki v poročilu verodostojni in zanesljivi, saj lahko ena sama netočnost vzbudi dvom o tehtnosti in verodostojnosti celotnega gradiva in odvrne pozornost od njegove vsebine. Poleg tega lahko netočnosti ogrozijo verodostojnost revizorja in zmanjšajo učinek njegovih poročil.

Poročila morajo biti objektivna, kar pomeni, da vsebujejo vse informacije in argumente, ki so potrebni, da se odgovori na navedena revizijska vprašanja in da se spodbudi primerno in pravilno razumevanje zadev in razmer, o katerih se poroča. Revizijska vprašanja, merila, opažanja in zaključki morajo biti logično predstavljeni za lažje razumevanje, z jasno povezavo med ugotovitvami, zaključki in priporočili.

Poročilo ne sme biti daljše, kot je potrebno za posredovanje in podkrepitev sporočila. Nebistvene podrobnosti ali nepomembne ugotovitve lahko odvrnejo od poročila, zakrijejo pravo sporočilo in zmedejo uporabnike. Jedrnata poročila bodo verjetno dosegla večji učinek.

Ko gre za poročanje o revizijskih razkritjih obveščevalno-varnostne dejavnosti, je obseg podatkov, razkritih v poročilu, odvisen od števila in funkcije prejemnikov revizijskega poročila. Tu seveda ne sme biti omejitev za vladnega predstojnika in parlament, za druge morebitne prejemnike pa je treba presoditi, kako podrobno bodo seznanjeni z revizijskimi razkritji.

Ker pa je za revizijska razkritja ponavadi zainteresirana tudi javnost, je primerno, da se izdela povzetek, ki je pripravljen tako, da je v njem zajeto bistvo revizijskih razkritij, pri čemer se morebitni tajni podatki ne razkrijejo. Revizijsko poročilo je pisno, čeprav praksa nekaterih evropskih držav pozna tudi poročilo v ustni obliki in ustno poročanje na podlagi pisnega poročila, ki ga po končanem poročanju uničijo.

Za dobro revizijsko poročilo sta nujno potrebni razumljivost in zgoščenost, zato uporabimo čim bolj jedrnat in zgoščen povzetek s ključnimi sporočili, navedemo ugotovitve in priporočila, ki izhajajo iz revizijskih razkritij, oblikujemo logično strukturo, da bralec zlahka sledi vsebini, da poročilo razume splošno izobražen bralec, kar pomeni, da se moramo izogibati tehničnim pojmom in strokovnemu žargonu, če je le mogoče, zaželeno pa je tudi dobra uravnoveženost med besedilom in številčnim delom; številke, tabele in diagrami imajo lahko velik vpliv in jih je lažje razlagati.

Dobro revizijsko poročilo smotrnosti zagotavlja informacije, ki jih lahko vlada, državni zbor, revidirana oseba in druge zainteresirane stranke uporabljajo za izboljšanje gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti obveščevalno-varnostne dejavnosti.

Kakovostno revizijsko poročilo je:

- pomembno (revizijska vprašanja so pomembna);

- primerno (informacije v poročilu se nanašajo na vprašanja oz. probleme);
- nepristransko (revizor ves čas ohrani nepristransko stališče in mnenje);
- zanesljivo (bralec verjame, da so izsledki revizije zanesljivi in veljavni);
- nesporno (metode zbiranja podatkov so veljavne in zanesljive);
- dosledno (zaključki revizije izhajajo iz ugotovitev in analiz ter temeljijo na dokaznih dejstvih in drugih informacijah);
- pregledno (revizor ne prikriva ugotovitev, revizor sam odloči, kaj in kako bo poročal o izsledkih revizije);
- uporabno (revizijsko poročilo oz. informacije v njem so koristne za vlado, državni zbor in revidirano osebo) in
- pravočasno, informacije v poročilu so pravočasno na voljo poslovodstvu, vladi, zakonodajnim organom in drugim zainteresiranim uporabnikom).

Točna sporočila so brez napak in popačenj ter zvesta temeljnim dejstvom. Nepristranska sporočila so poštena, objektivna in brez predsodkov ter izidi pravičnih in uravnovešenih presoj in vseh ustreznih dejstev in okoliščin. Jasna sporočila so lahko razumljena in logična brez nepotrebnih strokovnih izrazov in nudijo vse pomembne in ustrezne informacije. Jedrnata sporočila se dotikajo bistva in se izogibajo nepotrebnim dodelavam, odvečnim podrobnostim, nepotrebnim stvarjem in gostobesednosti.

Ustvarjalna sporočila so koristna za naročnika posla in organizacijo ter vodijo do izboljšav, če so potrebne. Popolnim sporočilom ne manjka nič, kar je bistveno za ciljno občinstvo, in vsebujejo vse pomembne in ustrezne informacije ter zapažanja, ki podpirajo priporočila in sklepe. Pravočasna sporočila so prikladna in časovno smotrna glede na pomen zadeve, da omogočajo poslovodstvu ustrezne ukrepe.

Priporočila so skorajda obvezna sestavina revizijskega poročila. Revizor priporoči ukrepe za odpravo problemov ter za izboljšanje programov in delovanja. Pisanje priporočil spada med zahtevnejše revizorjeve naloge.

Idealna priporočila morajo zadostiti naslednjim zahtevam³¹²:

- biti morajo popolnoma podprta z ugotovitvami in zaključki revizije;
- nanašati se morajo na razloge za razkrite pomanjkljivosti;
- biti morajo jasna, jedrnata, enostavna in vsebovati dovolj podrobnosti, da jih je možno razumeti;
- zapisana morajo biti bolj na splošno (kaj bi bilo treba narediti in ne kako – o tem odloči revidirana oseba sama);
- usmerjena morajo biti v aktivnost in naslovljena na organizacijo, ki je pristojna, da priporočeno aktivnost izvede;
- biti morajo pozitivno naravnana in praktična, torej izvedljiva;
- stroški, ki bodo nastali ob uresničevanju priporočil, se ne smejo zanemariti, saj morajo biti koristni (merjene tudi s prihranki) večje od ocenjenih stroškov;

³¹² Povzeto po Office of the Auditor General of Canada: Manual on Value-for-Money Audit, strani 65–66.

- biti morajo usmerjena v rezultate;
- omogočiti morajo spremljanje njihovega uresničevanja;
- morajo biti združljiva in skladna z drugimi priporočili.

Povzetek revizijskega poročila je med najkritičnejšimi deli vsakega poročila, saj je najbolj bran. Poleg tega je največkrat tudi podlaga za sporočilo za javnost, zato mora biti učinkovit. Točno in izčrpno mora odražati vsebino poročila ter bralca usmerjati k pomembnosti revizijskih vprašanj in odgovorov nanj, kjer so poudarjeni glavni zaključki in priporočila.

Revizijska opažanja lahko omogočijo pomembne izboljšave pri dejavnosti in smotrnosti poslovanja, zato so v poročilo zajeta priporočila glede možnih sprememb, da se odpravijo resne pomanjkljivosti. Kjer se popravljalni ukrepi že izvajajo, je treba to dejstvo poudariti.

Priporočila se podajo samo takrat, ko so bili z revizijo opredeljeni praktični ukrepi, da se slabosti odpravijo. Priporočila morajo izhajati iz zaključka, povezanega z njimi in jasno določiti, katera organizacija je odgovorna za njihovo izvajanje. V njih je navedeno, kaj je treba storiti, ne vsebujejo pa podrobnih izvedbenih načrtov, ki so zadeva revidiranja. Ker morajo biti konstruktivna, so v njih navedeni glavni elementi vseh zahtevanih sprememb.

Učinek priporočil bo verjetno večji, kadar so po tonu in vsebini pozitivna, usmerjena k rezultatom, če se upoštevajo stroškovni vidiki in če se je o njih razpravljalo in dogovorilo z revidirancem.

Vsak bralec, pa naj gre za vodjo revidiranega področja, parlamentarnega nadzornika, ministra ali javnost, pričakuje, da bodo revizorjeva poročila dokončna. To pomeni, da morajo biti izjave pritrdilne, kjer naj ne bi bilo vprašanj, domnev ali negotovosti.

Pomembno je, da so trditve podprte z dokazi in da se ne uporabljajo izrazi kot 'možno je' ali 'zdi se, da', razen če so dopolnjeni s pojasnilom, zakaj revizor ni mogel priti do dokončnega zaključka. Kadar trditev predstavlja mnenje revizorja, je treba to navesti skupaj s podlago za to mnenje, če pa izjava izvira iz drugega vira, na primer iz ocenjevalnega poročila, mora biti to izrecno poudarjeno.

Poleg revizijskega poročila bi morali upoštevati tudi druge možne načine sporočanja učinkov revizijskega dela. Mednje bi lahko uvrstili (Priročnik za revizije smotrnosti poslovanja, Računsko sodišče Republike Slovenije, str. 51):

- objavljanje drugih dodatnih informacij na spletnih straneh;
- pošiljanje dodatnih in bolj izrecnih sporočil revidirancem, ki so bili vključeni v revizijo;
- po objavi pa organiziranje delavnic za tiste, ki so bili kakorkoli vključeni v revizijo ali jih to področje zanima;
- organizacija in sodelovanje s prispevki na konferencah;
- pisanje člankov za ustrezne publikacije;
- predstavitev revizijskih razkritij posameznim zainteresiranim strankam.

Te oblike sporočanja učinkov so sicer za primere, ko gre za revidiranje obveščevalno-varnostne dejavnosti, manj primerne, vendar ko pa ne gre za tajne podatke, bi jih lahko tudi uporabljali.

Revizijsko poročilo mora vodstvu pomagati pri premagovanju ali preprečevanju problemov v prihodnosti, tako da je v njem jasno opredeljeno, kdo je odgovoren za odkrite pomanjkljivosti, in da poda praktična priporočila za izboljšanje. Neprimerno je kritizirati vodstvo v zvezi z vprašanji, ki so zunaj njegovega nadzora. Uravnotežena poročila, ki posvečajo dovolj pozornosti pozitivnim vidikom smotrnosti poslovanja, lahko pripomorejo, da bo revidiranec bolje sprejel poročilo.

Revizorjevo ocenjevanje in merjenje učinka poročil o smotrnosti poslovanja sta nujna elementa v verigi odgovornosti. Priporočila je treba upoštevati in na njihovi podlagi določiti in oceniti uvedene ukrepe. Že samo spremljanje izvrševanja priporočil lahko revidirance dejansko spodbudi k pozitivnemu sprejemanju.

Postopek spremljanja rezultatov revizije ali porevizijski postopek, kot ga pri nas poimenuje računsko sodišče, zagotavlja uspešno uresničevanje danih priporočil in daje revizorjem povratne informacije o tem, kako uspešna je bila njihova revizija. Uresničevanje priporočil se lahko kot merilo za ocenjevanje uspešnosti računskega sodišča uporablja tudi v državnemu zboru in vladi (Vidovič, 2002, str. 17).

Porevizijski postopek (Priročnik za revizije smotrnosti poslovanja, Računsko sodišče Republike Slovenije, str. 51) omogoča komunikacijo z revidirancem o učinkih revizije in odzivnem poročilu, ki vsebuje popravljalne ukrepe, ki jih je treba izkazati za izboljšanje praks in postopkov.

Revidiranec lahko tudi po končani reviziji še vedno izvaja spremembe na revidiranem področju. Nadaljnje spremljanje poslovanja revidiranca nam zagotovi:

- razumevanje dolgoročnih učinkov našega dela, ki nam je lahko v pomoč, še posebej, če je revidiranec priporočila upošteval;
- možnost morebitne uvedbe nove revizije, s katero bi lahko ocenili napredek na revidiranem področju.

Spremljanje popravnih učinkov zajema učinkovito izvajanje priporočil, ki so bila objavljena v poročilu, in povratne informacije revizorju, vladi in zakonodajni veji oblasti o učinkovitosti revizij smotrnosti poslovanja. Pri spremljanju popravnih učinkov mora revizor ohraniti objektivnost in neodvisnost ter ugotoviti, ali so bile slabosti odpravljene.

Pri tem ni tako pomembno, ali so bila vsa priporočila uresničena. Spremljanje popravnih učinkov ima štiri glavne namene:

- povečati učinkovitost revizijskih poročil: glavni razlog za spremljanje popravnih učinkov je, da se poveča verjetnost izvedbe priporočil;
- pomagati vladi in zakonodajni veji oblasti: spremljanje popravnih učinkov pripomore k usmeritvam v zakonodaji;

- ovrednotiti delo revizorja: spremljanje popravilnih učinkov omogoča, da ocenimo delo revizorja;
- omogočiti podlago za izobraževanje in razvoj: spremljanje popravilnih učinkov prispeva k boljši praksi in izpopolnjevanju znanja.

Ko je revizija smotrnosti poslovanja končana, želimo pridobiti informacije, kako je bilo poročilo sprejeto. Za to je več možnosti, na primer z opazovanjem reakcij revidirancev, parlamenta in medijev.

Organiziramo lahko notranje in zunanje konference, s katerimi promoviramo znanje in predstavimo izkušnje. Prav tako so uporabni notranje ocenjevanje in pregledi, vključimo pa lahko tudi zunanje kritike (znanstvenike, strokovnjake), ki pregledajo poročilo revizije smotrnosti poslovanja in podajo svoje mnenje o opravljenem delu. (AS 2.1.26-30).

Revizor lahko spremlja uresničevanje priporočil na več načinov³¹³. Najenostavneje je, da se po preteku določenega obdobja po končani revizije dogovori za sestanek z revidirano osebo in se sam prepriča, koliko so bila dana priporočila uresničena.

Revizor pisno zaprosi revidirano osebo, da mu poroča o uresničevanju priporočil in o odpravi ugotovljenih nesmotrnosti, spremljanje priporočil pa lahko izvede tudi s posebno revizijo. Izsledke spremljanja rezultatov revizije revizor evidentira. O ugotovljenih pomanjkljivostih, pa tudi o izboljšavah, lahko revizor poroča vladi ali državnemu zboru.

Ocenjevanje in merjenje učinka poročil revizorja o smotrnosti poslovanja je nujen element v verigi odgovornosti. Že sam postopek spremljanja upoštevanja lahko revidirance dejansko spodbudi k uspešnemu izvajanju priporočil iz poročila.

Spremljanje upoštevanja priporočil iz poročila ima štiri glavne namene (Priročnik za revizije smotrnosti poslovanja, Evropsko računsko sodišče, str. 92):

- večja uspešnost revizijskih poročil: poglobilni razlog za spremljanje upoštevanja revizijskih poročil je povečati verjetnost, da bodo priporočila izvedena;
- pomagati zakonodajnemu in proračunskemu organu (vključno z organom za razrešnico): nadaljnje ukrepanje po priporočilih je lahko dragoceno pri usmerjanju njihovih dejavnosti;
- vrednotenje uspešnosti revizorja: spremljanje upoštevanja zagotavlja podlago za ocenjevanje in vrednotenje uspešnosti revizorja;

³¹³ Spremljanje uresničevanja priporočil z Zakonom o Računskem sodišču Republike Slovenije ni formalno urejeno. Porevizijski postopek, ki je dokaj podrobno določen z 29. členom zakona, je namenjen le odpravljanju razkritih nepravilnosti in nesmotrnosti. Uporabnik javnih sredstev, v čigar poslovanju so bile razkrite nepravilnosti ali nesmotrnosti, mora na poziv računskega sodišča v največ 90-tih dneh posredovati t. i. odzivno poročilo. Računsko sodišče preizkusi verodostojnost tega poročila in oceni, ali so bile razkrite nepravilnosti in nesmotrnosti zadovoljivo odpravljene. Svoje izsledke predstavi skupaj z mnenjem v porevizijskem poročilu. O morebitnih kršitvah obveznosti dobrega poslovanja računsko sodišče obvesti državni zbor, druge organe po presoji predsednika in v hujših primerih tudi javnost s posebnim sporočilom.

- oblikovanje pobud za učenje in razvoj: nadaljnje spremljanje dejavnosti lahko prispeva k večjemu znanju in boljši praksi.

Nadaljnje spremljanje običajno poteka dve ali tri leta po objavi poročila. Začetno točko bi lahko predstavljala redna poročila o nadaljnjem spremljanju, ki jih revidiranec, ministri, vlada in druge institucije pripravijo za parlament, če so na voljo.

Nadaljnje spremljanje ne zajema celotne revizije, vendar pa je treba ugotoviti, katere ukrepe je revidiranec sprejel za izboljšanje svoje smotrnosti poslovanja in katera priporočila so bila izvedena, ter oceniti, ali so bila priporočila ustrezna in zadostna za odpravo ugotovljenih slabosti.

9.5 SHRANJEVANJE REVIZIJSKE DOKUMENTACIJE

Revizijske dokaze bo revizor skrbno dokumentiral. Poleg dokazov mora revizor skrbno dokumentirati tudi vse faze revizijskega procesa. Revizijska dokumentacija je zapis opravljenih revizijskih postopkov, pridobljenih ustreznih revizijskih dokazov ter zaključkov, ki jih je sprejel revizor.

Revizijska dokumentacija³¹⁴ se mora nanašati na načrtovanje in vodenje revizije ter na poročanje. Vse ugotovitve, zaključki in priporočila morajo biti podprti z dokumentacijo. Ta zagotavlja temelje revizijskemu poročilu, pomaga revizorjem pri vodenju in nadziranju revizije ter omogoča kontrolo kakovosti revizije.

Skladno z mednarodnim revizijskim standardom 230 mora revizor pravočasno pripraviti revizijsko dokumentacijo, ki zagotavlja zadosten in ustrezen zapis osnov za revizorjevo poročilo in dokaze, da je bila revizija opravljena skladno s standardi in zakonskimi ter regulativnimi zahtevami.

Pravočasna priprava zadostne in ustrezne revizijske dokumentacije pripomore k povečanju kakovosti revizije in olajša učinkovit pregled ter ocenitev pridobljenih revizijskih dokazov ter sprejetih zaključkov, še preden je revizorjevo poročilo dokončno izoblikovano. (MSR 230, 2007, str. 4)

Pri reviziji smotrnosti mora dokumentacija vsebovati najmanj naslednje:

- potrjen podrobni načrt revizije s predlogom točk v revizijskem poročilu, cilje, obseg revizije in uporabljeno metodologijo, vključno z vzorčenjem, in druge načine za izbiro postavk za proučevanje;
- odobren načrt raziskav in anket, ki so del revizije, ter poročila o njihovi izvedbi;

³¹⁴ Revizijska dokumentacija je lahko zapisana na papirju ali na elektronskem ali kakem drugem nosilcu. Vključuje na primer revizijske programe, analize, zabeležke posameznih vprašanj, povzetke pomembnih zadev, potrdila in predstavitve, kontrolne sezname in dopise v zvezi z bistvenimi zadevami. Če je primerno, se lahko med revizijsko dokumentacijo vključijo povzetki ali kopije dokumentov organizacije, na primer pomembnih in posebnih pogodb. Revizijska dokumentacija za posamezen revizijski posel je zbrana v revizijskem dosjeju.

- odločitev revizorja o tem, da ne bo upošteval nekaterih standardov, z navedbo razlogov, zakaj so opuščeni in učinke na revizijo;
- opravljeno delo, ki podpira pomembne presoje in zaključke, vključno z opisom poslovnih dogodkov in evidenc, ki so bili predmet preiskovanja;
- mnenja in stališča vodstva glede meril in drugih dejavnikov revizije;
- pripombe, nasvete in mnenja pravne službe in drugih svetovalcev, ki so bili vključeni v revizijo;
- izdelke, ki so nastali v fazi poročanja, vključno s pripombami revidiranih oseb;
- korespondenco z zunanjimi strankami;
- dokaze o opravljenem nadzoru med revizijo in pred izdajo revizijskega poročila.

Tako kot pri drugih revizijah so tudi tu pomembne popolna dokumentacija, uporaba ustreznih oznak³¹⁵ in medsebojna povezava delovnega gradiva.

Ravnanje z revizijsko dokumentacijo³¹⁶ je še posebej občutljivo, ko gre za revidiranje obveščevalno-varnostne dejavnosti. Zaradi tajnosti dokumentov nastajajo problemi, kot npr. prenos dokumentacije in pooblastila osebam, ki lahko revizijsko dokumentacijo obveščevalno-varnostne dejavnosti arhivira ali uniči, ter seveda način in kraj hrambe³¹⁷.

³¹⁵ Vsak dokument in medij mora biti ob določitvi stopnje tajnosti vidno označen z oznakami, predpisanimi z zakonom. Vsi dokumenti ali mediji stopnje tajnosti TAJNO in STROGO TAJNO morajo imeti poleg oznak, določenih v prejšnjem odstavku, še podatke o številki izvoda dokumenta, skupnem številu strani dokumenta, številu, šifri in datumu morebitnih prilog.

Vsi dokumenti, ki so označeni s stopnjo tajnosti STROGO TAJNO, se poleg oznake, predpisane v prejšnjem členu, dodatno označijo z rdečo črto debeline najmanj štiri milimetre, ki poteka diagonalno pod kotom 45 stopinj štiri centimetre od zgornjega desnega roba strani. Oznaka stopnje tajnosti se mora jasno razlikovati od drugih zapisov, pri čemer se za zapis oznake uporabi druga vrsta pisave in njene črke morajo biti večje od črk preostalih zapisov.

³¹⁶ Tajni podatki se lahko obravnavajo zunaj varnostnega območja, če je prostor ali območje, v katerem se tajni podatek obravnava, fizično ali tehnično varovan, dostop do prostora pa je nadzorovan. Oseba, ki obdeluje tajni podatek zunaj varnostnega območja, mora imeti tajni podatek ves čas pod nadzorom. Po končani obdelavi tajni podatek vrne v varnostno območje. Kadar se mora tajni podatek stopnje tajnosti ZAUPNO ali višje stopnje tajnosti zaradi izvedbe točno določene naloge obravnavati zunaj prostorov določenega organa, mora odgovorna oseba izdelati načrt ukrepov in postopkov za varovanje tajnega podatka glede na njegovo stopnjo tajnosti. Ukrepi in postopki morajo biti primerljivi z ukrepi in postopki, ki so predpisani za posamezno varnostno območje. Vsak iznos ali vnos nosilca tajnega podatka stopnje tajnosti ZAUPNO in višje stopnje zunaj varnostnega območja se evidentira. Oseba, ki prevzame tajni podatek, to potrdi z lastnoročnim podpisom in s tem prevzame skrb za varnost tajnega podatka.

³¹⁷ Tajni podatki stopnje INTERNO se lahko obravnavajo v upravnem območju. Tajni podatki stopnje tajnosti ZAUPNO ali višje stopnje se lahko obravnavajo in hranijo samo v določenem, vidno označenem prostoru (v nadaljnjem besedilu: varnostno območje), ki je glede na način obravnavanja tajnih podatkov uvrščen v varnostno območje I. ali II. stopnje.

Varnostno območje I. stopnje je označen prostor, v katerem se lahko obravnavajo tajni podatki stopnje ZAUPNO ali višje stopnje tajnosti tako, da že sam vstop v varnostno območje pomeni dostop do teh podatkov. V varnostnem območju I. stopnje se izvajajo najmanj ti varnostni postopki in ukrepi:

- sistem vhodnega nadzora, ki zagotavlja popoln nadzor nad vstopom oziroma izstopom oseb in vozil v to območje, dovoljuje vstop samo osebam, ki imajo ustrezno dovoljenje za dostop do tajnih podatkov in so v tem območju zaposlene oziroma imajo posebno dovoljenje za vstop v to območje;

Najmanj, kar je treba pri naštetem upoštevati, so predpisi in ukrepi za upravljanje z gradivom, ki vsebuje tajne podatke. Namen ukrepov varovanja je, da se z vzpostavitvijo ukrepov neposrednega fizičnega varovanja tajnih podatkov, varovanih prostorov ali objektov, ukrepov ravnanja organa pri pripravi, pošiljanju, hrambi, uničenju in označevanju tajnih podatkov ter ukrepov varovanja tajnih podatkov, varovanih prostorov ali objektov s tehničnimi sredstvi, vzpostavi sistem postopkov in ukrepov varovanja tajnih podatkov, ki ustreza stopnji tajnosti in količini tajnih podatkov ter onemogoča njihovo razkritje nepooblaščenim osebam.

9.6 UČINKI REVIZIJE SMOTRNOSTI NA NADALJNJE DELOVANJE OBVEŠČEVALNO-VARNOSTNE DEJAVNOSTI

In kakšni so lahko učinki revidiranja smotrnosti? Priročnik za revidiranje smotrnosti, ki ga je izdelalo Računsko sodišče Republike Slovenije, navaja naslednje možne učinke:

-
- vodenje razvida tajnih podatkov, s katerimi se oseba seznanila že ob samem vstopu v varnostno območje;
 - prepoved vnosa kakršnihkoli mehanskih, elektronskih in magnetno optičnih sestavnih delov, s katerimi bi bilo mogoče nepooblaščenim posneti, odnesti ali prenesti tajne podatke;
 - neposredno in neprekinjeno fizično varovanje varnostnega območja, ki se lahko na podlagi ocene ogroženosti dopolni ali nadomesti z elektronskim sistemom za protivlomno varovanje varnostnega območja, katerega alarmni signal je vezan na enoto, odgovorno za ukrepanje ob alarmu (nadzorni center); intervencijski čas mora biti krajši od sedmih minut;
 - ob nadomestitvi fizičnega varovanja s sistemom tehničnega varovanja mora ta sistem zagotavljati celovit nadzor varnostnega območja, ki mora biti nadzorovano iz nadzornega centra, sistem pa mora imeti zagotovljeno rezervno napajanje;
 - po končanem delovnem času se pregledajo prostori.

Varnostno območje II. stopnje je označen prostor, v katerem se tajni podatki stopnje ZAUPNO ali višje stopnje obravnavajo tako, da sam vstop in gibanje v tem območju še ne omogoča dostopa do teh podatkov. V varnostnem območju II. stopnje se izvajajo najmanj ti varnostni postopki in ukrepi:

- sistem vhodnega nadzora, ki vstop v to območje dovoljuje samo osebam, ki imajo dovoljenje za dostop do tajnih podatkov ustrezne stopnje tajnosti in morajo v območje vstopiti zaradi opravljanja delovnih nalog;
- taka organizacija dela, ki zagotavlja, da bodo imele osebe, ki delajo v varnostnem območju, dostop le do tistih tajnih podatkov, ki jih potrebujejo za opravljanje delovnih nalog, in sicer do tiste stopnje tajnosti, za katero imajo dovoljenje;
- sistem nadzora gibanja, ki zagotavlja, da druge osebe vstopajo v varnostno območje samo v spremstvu v varnostnem območju zaposlene osebe ali ob izvajanju druge enakovredne oblike nadzora, ki zagotavlja, da bo oseba vstopila samo v dele območja, povezane z namenom obiska, in če je to potrebno, se bo seznanila le s tistimi tajnimi podatki, ki so povezani z namenom obiska, in sicer do tiste stopnje tajnosti, za katero ima dovoljenje;
- vnos kakršnihkoli mehanskih, elektronskih in magnetno optičnih sestavnih delov, s katerimi bi bilo mogoče tajne podatke nepooblaščenim posneti, odnesti ali prenesti, je dovoljen, vendar mora biti vsa oprema izključena. Vsakokratno njeno uporabo odobri oseba, odgovorna za varnost varnostnega območja;
- po končanem delovnem času se varnostno območje varuje s sistemom fizičnega ali protivlomnega varovanja oziroma z občasnimi fizičnimi pregledi prostorov, določenimi v načrtu varovanja.

- kvantificirani finančni učinki: to bodo prihranki pri izdatkih ali povečani prihodki, ki izvirajo zaradi izboljšane gospodarjenja z vloženi sredstvi ali iz povečane učinkovitosti postopkov, ki jih ugotovimo pri revizijskem delu. Izboljšave pri upravljanju z informacijami, ki smo jih predlagali, prav tako lahko vodijo do tega, da revidiranec poveča prihodke in/ali zniža stroške;
- kvantificirani nefinančni učinki: pojavijo se na področjih, kjer gre za izboljšavo storitev kot učinek revizijskega dela, ki ga je mogoče izmeriti;
- kakovostni učinki: pojavijo se, kjer revizorjevih priporočil ne moremo izmeriti na oprijemljiv način.

Taki primeri lahko vključujejo izboljšave pri postopkih, kot so načrtovanje, zastavljanje ciljev, dodeljevanje sredstev, izvedba storitev, vrednotenje in presoja.

Učinki se lahko pojavijo na različnih stopnjah revizijskega procesa in bi jih morala revizijska skupina spremljati od začetnega načrtovanja pa vse do samega zaključka revizijskega procesa (izdaje revizijskega oz. porevizijskega poročila), npr.:

- ob prejetju informacije o morebitni reviziji: revidiranec lahko izvede notranji ali celo zunanji pregled področja, ki naj bi bilo revidirano;
- med pridobivanjem revizijskih dokazov: področje za izboljšave lahko ugotovimo že med pridobivanjem revizijskih dokazov. Na podlagi naših ugotovitev lahko revidiranec ukrepa, čeprav posamezne ugotovitve kasneje niso posebej navedene v revizijskem poročilu;
- po izdaji revizijskega poročila: za nekatere nepravilnosti in nesmotrnosti v poslovanju, ki so razkrite v revizijskem poročilu, mora revidiranec izkazati popravljalne ukrepe (Priročniku za revizije smotrnosti, Računsko sodišče Republike Slovenije, 2006, str. 53)

Če revizor odkrije nepravilnosti in/ali nesmotrnosti v poslovanju revidiranega subjekta, od revidiranca zahteva tako imenovane popravljalne ukrepe ali odzivno poročilo³¹⁸.

³¹⁸ Odzivno poročilo vsebuje navedbo revizije, na katero se nanaša, kratek opis nepravilnosti ali nesmotrnosti v poslovanju, ki so bile razkrite z revizijo, in izkaz popravljalnih ukrepov. Odzivno poročilo potrdi odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev s svojim podpisom in pečatom. Preizkus verodostojnosti odzivnega poročila je preizkus resničnosti navedb o popravljalnih ukrepih uporabnika javnih sredstev, ki je predložil odzivno poročilo. V osmih dneh dni po prejemu odzivnega poročila pristojni vrhovni državni revizor poda predsedniku opisno oceno o verodostojnosti odzivnega poročila. Poda jo v soglasju s pristojnim namestnikom predsednika. Če pristojni vrhovni državni revizor in pristojni namestnik predsednika ne dosežeta soglasja o verodostojnosti odzivnega poročila, podata predsedniku vsak svojo opisno oceno. Takoj po prejemu ocene iz drugega odstavka tega člena oziroma ocen iz prejšnjega odstavka predsednik odloči, ali naj se revidira odzivno poročilo. Revizijo odzivnega poročila se izvede po enakem postopku kot druge revizije. Cilj revizije je pridobitev ustreznih in zadostnih dokazov za izrek mnenja o verodostojnosti odzivnega poročila. Če odzivno poročilo ni bilo revidirano ali če je bilo in niso bili pridobljeni zadostni dokazi za izrek mnenja, da odzivno poročilo ni verodostojno, se v nadaljnjem postopku šteje, da je odzivno poročilo verodostojno. Če so bili z revizijo odzivnega poročila pridobljeni zadostni dokazi za izrek mnenja, da odzivno poročilo ni verodostojno, predsednik vloži ovadbo zoper odgovorno

Porevizijski postopek predvsem omogoča komunikacijo z revidiranci o učinkih revizije. Odzivno poročilo revidiranca, ki vsebuje navedbo in opise izvedenih popravljalnih ukrepov, omogoča revizorju spremljanje poslovanja revidiranca in razumevanje dolgoročnih učinkov opravljenega dela.³¹⁹

Revizorji, poslovodstvo in osebje na vseh ravneh morajo sodelovati v okolju, ki temelji na medsebojnem zaupanju in skupnem razumevanju ciljev, problemov in pomislekov vseh vpletenih. Vseeno pa vedno obstaja verjetnost, da bodo pozitivni delovni odnosi ogroženi, saj tako notranji kot zunanji revizorji postavljajo veliko vprašanj, opravljajo številne naloge in preverjajo ter povejo svoje mnenje o delovanju revidiranca.

Vsak vodja, katerega vodstveni pristop temelji na doseganju ciljev in rezultatov, je zainteresiran za revidiranje učinkovitosti in uspešnosti poslovanja. V javnem sektorju in še posebej pri obveščevalno-varnostni dejavnosti, ne bi smeli biti zadovoljni zgolj z revidiranjem računovodskih izkazov, pa tudi mnenje o skladnosti poslovanja revidirane osebe z veljavnimi predpisi ne bi smelo biti dovolj za zadovoljitev javnega interesa.³²⁰

Davkoplačevalcem namreč ni vseeno, kako se porabljajo javna sredstva in kakšni so rezultati te porabe. Gospodarnost, učinkovitost in uspešnost bodo morali zato v bodoče med cilji revizij tako računskega sodišča kot notranjih revizorjev javnega sektorja zasedati pomembnejše mesto. K tem »trem E-jem« bi bilo smiselno dodati še najmanj tistega, ki ga v revizije smotrnosti vključuje kanadsko računsko sodišče.

Komisija Državnega zbora Republike Slovenije za nadzor proračuna in drugih javnih financ se je že pred časom odločila, da bo obravnavala vsa revizijska poročila o revizijah smotrnosti poslovanja. Zato morajo predstavniki računskega sodišča ta poročila predstaviti vsaj na zasedanju te komisije, občasno pa tudi na zasedanjih drugih delovnih teles državnega zbora.

Treba je izkoristiti vsako priložnost za izboljšanje komunikacije in razvijanje dobrih odnosov med poslovodstvom in revizorji. Za pridobitev in vzdrževanje zaupanja poslovodstva morajo revizorji:

- razumeti, zakaj se vodje na vseh ravneh na njihov revizijski nastop odzivajo na določen način;
- pri načrtovanju svojega revizijskega nastopa prepoznati različne stile vodenja;
- si vzeti čas in podrobno pojasniti revizijske postopke in zakaj jih uporabljajo;
- izvajati revizijske naloge na odprt, prijateljski in prijazen način;

osebo uporabnika javnih sredstev zaradi suma, da je s potrditvijo odzivnega poročila storila kaznivo dejanje. Povzeto po Poslovniku Računskega sodišča Republike Slovenije, člani 35–43.

³¹⁹ Kranjc M: Revidiranje gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti pri poslovanju prejemnikov javnih sredstev, Interno gradivo RSRS, Ljubljana, 2008, str. 10.

³²⁰ Vidovič Zdenka: Revidiranje gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti v javnem sektorju, Interno gradivo RSRS, Ljubljana, 2002, str. 20.

- spoštovati lokalni protokol glede točnosti in načina oblačenja;
- se povezovati s poslovodstvom ves čas revizijskega procesa.

Revizorji si morajo tudi zapomniti, da obstaja privilegiran odnos med poslovodstvom in njimi, zato je treba naročnikovo zaupnost ves čas varovati.

Voden revizijski pristop je storitev, ki je rezultat uporabe načel revizijskih in ustreznih strokovnih standardov v pogojih, kjer ima revidiran subjekt javnega sektorja:

- dober računovodski sistem, ki ga je mogoče demonstrirati tako na nacionalni kot evropski ravni;
- učinkovite, uspešne in gospodarne kontrole, s katerimi si prizadevamo, da bi dosegli dodano vrednost davkoplačevalskega denarja;
- dobro notranjerevizijsko funkcijo kot pomemben element učinkovite javnofinančne kontrole;
- zanesljive procese pri pripravi računovodskih evidenc, ki pomagajo vodstvu in vladi pri načrtovanju nacionalnega gospodarstva.

Revizijska poročila lahko pomembno prispevajo k izboljšanju poslovanja in h krepitvi zaupanja javnosti v delovanje države in njenih izvajalcev obveščevalno-varnostne dejavnosti. S svojo neodvisno oceno in zanesljivimi informacijami lahko revizijska smotrnosti predstavlja primerno podlago za bodoče odločitve o programih, investicijah ali drugi dejavnosti prejemnika javnih sredstev. Zaključki v revizijskem poročilu morajo temeljiti na ciljnih, razumnih in specifičnih kriterijih.

Priporočila morajo biti logična in podprta z argumenti, temeljiti morajo na znanju in biti razumljiva. Vzrok ugotovitve je temelj za priporočilo. Če je vzrok izven nadzora revidiranca, mora biti priporočilo usmerjeno k vzroku. Treba je zagotoviti, da so priporočila praktična, da dodajo vrednost in se nanašajo na cilje revizije. Včasih je pomembno tudi, da revizorji predstavijo argumente za alternativne predloge in proti njim.

Revizorji z danimi priporočili vplivajo na povečanje dodane vrednosti organizacije. Z zaznavanjem pomembnih tveganj, ugotavljanjem napak in preprečevanjem izgub vplivajo na boljše obvladovanje tveganj.

Ko je revizijska smotrnost poslovanja končana, je mogoče informacije o tem, kako je bila sprejeta, pridobiti na več načinov, na primer s spremljanjem reakcij revidiranca in parlamenta ter prek sredstev javnega obveščanja. Poleg tega je mogoče zaprositi zunanje strokovnjake, da pregledajo poročila o smotrnosti poslovanja ali da izrazijo svoje mnenje o kakovosti dela.

Z revidiranjem smotrnosti nastajajo tudi stranski učinki (Vidovič, 2002, str. 6), ki se lahko pojavijo nepričakovano in niso omejeni na cilje. Tako lahko revizor na primer na podlagi obsežno zbranih podatkov, izvedenih preiskav in analiz prav tako:

- oceni uspešnost priprave in oblikovanja vladnih programov, njihovo jasnost in doslednost ter uspešnost organizacijske sestave, postopkov sprejemanja odločitev ter sistemov vodenja in izvajanja programov;
- oceni ustreznost sistemov merjenja, nadziranja in poročanja o uspešnosti programa;
- oceni ustreznost kakovosti javnih storitev glede na pričakovanja uporabnikov in zastavljene cilje;
- odkrije dejavnike, ki negativno vplivajo na izvajanje nalog in ovirajo uresničevanje ciljev;
- analizira vzroke za odkrite probleme in predlaga načine za uspešnejše delo vlade pri izvajanju njenih nalog;
- ugotavlja prednosti različnih pristopov za boljše izvajanje nalog in za odstranitev dejavnikov, ki ovirajo zagotavljanje uspešnosti programov.

Zakonodajna in izvršilna oblast potrebujeta informacije, ki jima pomagajo pri sprejemanju odločitev v zvezi s programi³²¹, za katere so odgovorni, in pri določanju prioritet. Za njihovo uspešno nadaljnje delovanje morajo poznati rezultate preteklih usmeritev in izvedenih programov.

Revidiranje smotrnosti obveščevalno-varnostne dejavnosti lahko prinaša pomembne koristi. Ker razkriva slabosti, prispeva k večji varnosti, učinkovitosti, varčnosti in uspešnosti obveščevalno-varnostne dejavnosti. Koristi merimo z izboljšanjem poslovnih procesov, zmanjšanjem tveganja in z neposrednimi prispevki k večji uspešnosti.

³²¹ Na podlagi ugotovitev in priporočil računskega sodišča so se v preteklosti med drugim spreminjali tudi zakoni, sprejemale so se pomembne odločitve o načinu delovanja organizacij, dogajale pa so se tudi druge spremembe v poslovanju revidiranih uporabnikov javnih sredstev. Sistemske spremembe, ki so vsaj deloma nastale kot posledica revizije smotrnosti, pa niso vedno ali v celoti take, kot jih je predvidelo računsko sodišče. Vsekakor pa je sprejemanje političnih odločitev v domeni zakonodajne in izvršne veje oblasti, računsko sodišče pa se o kakovosti teh odločitev lahko izraža le z morebitnimi ponovljenimi revizijskimi postopki. Kranjc M: Revidiranje gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti pri poslovanju prejemnikov javnih sredstev, str. 11.

10 IZKUŠNJE EKSPERTOV OBVEŠČEVALNO-VARNOSTNE DEJAVNOSTI Z REVIDIRANJEM IN REVIZORJI

Cilj raziskave je bil, da pridobimo mnenja in stališča o revizijah na obveščevalno-varnostnem področju, ki so že bili del procesa revidiranja v tovrstnih revizijah v Republiki Sloveniji.

V Republiki Sloveniji je bila na obveščevalno-varnostnem področju v zadnjih 12-tih letih izvedena le ena revizija obveščevalno-varnostnih subjektov, ki jo je izvedlo računsko sodišče. Posamezni subjekti obveščevalno-varnostne dejavnosti imajo izkušnje le z notranjim revidiranjem. O ugotovitvah notranjih revizij širša javnost ni seznanjena, glede na relativno počasno uveljavljanje notranjega revidiranja pa lahko sklepamo, da je notranje revidiranje tudi na tem področju pri posameznih subjektih različno uveljavljeno.

Revizija, ki je bila izvedena leta 2007³²² pri dveh subjektih obveščevalno-varnostne dejavnosti, je bila glede na naravo te dejavnosti zaščitena z Zakonom o tajnih podatkih. Visoka stopnja zaupnosti nam omogoča le splošno, načelno pridobivanje mnenj in stališč, ki jih raziskovanci lahko podajo na javen način, sicer značilen za znanstvenoraziskovalno dejavnost.

Tako smo zaradi samo ene izvedene revizije uporabili le metodo kakovostnega raziskovanja, in sicer proučevanje enega samega primera (revizije 2007), znotraj katere pa smo lahko upoštevali tudi elemente analitične indukcije. Revizija se je namreč izvedla

³²² Računsko sodišče je izvedlo revizijo pravilnosti poslovanja SOVE in OVS-a v letih 2005, 2006 in v prvi polovici 2007. Pregledalo je finančno plat poslovanja obeh revidirancev. Izvajalci dejavnosti (mreža sodelavcev) in vsebina delovanja (operativno delovanje) niso bili predmet revidiranja. Poročilo je zaradi podatkov, katerih razkritje nepoklicani osebi bi lahko hudo škodovalo varnosti ali interesom Republike Slovenije označeno s stopnjo tajnosti, zato ni javno dostopno. Revizijsko poročilo je skladno z zakonom o tajnih podatkih označeno s stopnjo zaupnosti "TAJNO". Predano je bilo zgolj revidirancema in državnemu zboru. Pri SOVI je računsko sodišče pregledalo vse tri vrste izplačil: direktna proračunska izplačila, izplačila posebnega sklada in izplačila iz sredstev sklada oblikovanega iz sredstev mednarodnega sodelovanja. Pri OVS-u so bila predmet revizije samo sredstva posebnega sklada. Računsko sodišče je v reviziji ugotovilo nepravilnosti na področju plač in zaposlovanja, javnih naročil in naročil zaupne narave, finančnega poslovanja, namenskosti porabe, računovodskega evidentiranja in z njim povezanega sistema notranjih kontrol in arhiviranja dokumentacije. Računsko sodišče je SOVI za poslovanje izreklo v revidiranem obdobju negativno mnenje, OVS-u, kjer je bil obseg nepravilnost relativno nižji, pa mnenje s pridržkom. Med revizijo sta revidiranca že odpravila dobršen del nepravilnost. Prav tako so bili določbam zakona o javnih financah in zakona o računovodstvu ustrezno prilagojeni interni akti. Za nepravilnosti, ki na SOVI niso bile odpravljene, ker njihova odprava zahteva daljši čas, in za prilagoditve predpisov, ki so vezane na soglasja ustanovitelja, pa je računsko sodišče SOVI naložilo popravilne ukrepe in ji za pripravo odzivnega poročila postavilo 90-dnevni rok.

za enako časovno obdobje pri dveh subjektih, in sicer v Slovenski obveščevalno-varnostni agenciji in v Obveščevalno-varnostni službi Ministrstva za obrambo.

Kakovostne metode (povzeto po Charles C. Ragin, 1-2007, str. 117) so celostne. To pomeni, da so različni vidiki primerov opazovani v kontekstu celotnega primera, in mora raziskovalec pogosto kombinirati informacije o nekaj primerih, da bi razumeli enega. Kakovostne metode uporabljamo, da bi razkrili bistvene značilnosti primera in nato osvetlili ključne odnose med temi lastnostmi. Pri tem raziskovalec pogosto dokazuje, da njegovi primeri ponazarjajo enega ali več ključnih teoretičnih procesov ali kategorij. Žal poglobljenega tovrstnega raziskovanja v tem primeru ni bilo mogoče v celoti izvesti. Zaščita podatkov z zakonom o tajnih podatkih nas je omejila pri končnem razjasnjevanju osnovnega značaja raziskovalnih pojavov oziroma ugotovitev in teoretičnih pojmov oziroma revizijskih standardov.

Odgovori anketiranih so bili v večini primerov presplošni in so v taki obliki le nakazovali smer in rešitev. So pa v takšni obliki dobro vodilo za poglobljenejša raziskovanja morda v okviru samih obveščevalnih subjektov za njihove lastne potrebe, kar pa je tudi eden od ciljev te znanstvene monografije.

Za zbiranje podatkov smo uporabili usmerjeni intervju, kjer smo vprašanja postavili tako, da so nanje vsebinsko lahko odgovorili vsi anketirani, ki so se v različnih fazah soočali z izvedeno revizijo. Del anketiranih je izvajal in sodeloval v celotnem procesu revidiranja, del pa se je z revidiranjem soočil le deloma, in sicer s predhodnim in zaključnim poročilom.

Anketirani in obseg vsebine njihovih odgovorov so nam omogočili neposredno interpretacijo, brez posebnih informacijskih orodij, čeprav smo imeli pripravljeno orodje za analitično mreženje, kolikor bi bil odziv na ankete po obsegu vsebine odgovorov večji. Menimo, da sta interpretacija in izvedena analiza podali realno sliko, ki podpira naše osnovne cilje raziskovanja in nam omogoča boljše potrjevanje postavljenih tez.

Usmerjeni intervju smo izvedli z vrhovnim državnim revizorjem Računskega sodišča Republike Slovenije, ki je bil odgovoren za to revizijo, z odgovorno osebo iz Slovenske obveščevalno-varnostne agencije, ki je sodelovala pri izvedbi revizije, in predstojnikom Obveščevalno-varnostne službe Ministrstva za obrambo, kot odgovorno osebo, oba sta bila na strani revidiranja ter z nekdanjim predstojnikom Slovenske obveščevalno-varnostne agencije, ki je bil v revizijo vključen kot nekdanja uradna oseba, ki lahko poda mnenje na del revizijskih izkazov, ki se nanašajo na njegove odločitve.

Za intervju smo zaprosili tudi poslance Državnega zbora RS, ki so člani komisije za nadzor obveščevalno-varnostnih služb. Pokazali so veliko pripravljenost za sodelovanje in so verbalno zelo podprli potrebo po takšni raziskavi, žal, pa zaradi njihove prezasedenosti njihovih odgovorov nismo dobili.

Raziskava je bila izvedena februarja in marca leta 2011. V nadaljevanju predstavljamo vprašanja in dobljene odgovore.

1. Ali ste iz napovedi (sklepa) revizije lahko razbrali, kaj bo predmet in kaj cilj revizije? Ali je bilo definirano dovolj natančno, ali ste se morali o tem na uvodnem sestanku z revizorji dodatno pogovarjati, jim pojasnjevati itd.?

ODG 1: Iz sklepa o reviziji je bilo razvidno, da gre za revizijo pravilnosti in za obdobje, na katerega se bo revizija nanašala. Podrobnosti so bile predstavljene kasneje, ko je bil izdelan revizijski načrt, ko je bil oblikovan vzorec izplačil, ki je bil predmet preveritve, in ko so bili pripravljene revizijski programi za posamezna področja revidiranja (vodenje računov, plače, drugi odhodki, investicijski odhodki ...).

ODG 2: Na to vprašanje ne morem v celoti odgovoriti, ker na začetku izvajanja revizije v te aktivnosti nisem bila vključena, prav tako se nisem udeležila uvodnega sestanka. Sicer pa iz sklepa o izvedbi revizije izhaja, kdo so revidiranci, cilj revizije ter obdobje poslovanja, ki bo upoštevano v reviziji. Glede na to, da je bil cilj revizije pravilnost poslovanja, je bilo razumeti, da bo revizija zajela celotno poslovanje.

ODG 3: Iz napovedi revizije sta bila predmet in cilj revizije popolnoma jasna.

ODG 4: Kljub temu, da smo se več let prizadevali, da bi računsko sodišče opravilo revizijo v SOVI in so se v strokovnih službah tudi pripravljali na revizijo, ni imel nihče nobenih izkušenj z revidiranjem. Zato smo na začetku revizije porabili kar nekaj časa, da smo se dogovorili, kako bo revizija potekala. To je bilo razvidno iz posameznih delov osnutka zaključnega poročila, ki smo ga imel možnost videti. Menim, da je računsko sodišče predmet in cilj revizije postavilo na podlagi predhodnih revizij predvsem na obrambnem področju.

2. Ali so bili revizorji pri nastopu dela dovolj seznanjeni z vsebino dela službe ali področja, ki so ga revidirali? Ali so poznali cilje dela službe, finančne podatke, notranji kontrolni sistem idr.?

ODG 1: Ne. Z vsemi temi podatki so se revizorji seznanili v fazi načrtovanja revizije. Faza načrtovanja je sledila uvodnemu sestanku in je v celoti potekala na sedežu revidiranca. Izvedena je bila na podlagi pregleda splošnih in posebnih aktov revidiranca in v intenzivni ustni komunikaciji z zaposlenimi pri revidirancu.

ODG 2: Na to vprašanje ne morem v celoti odgovoriti, ker na začetku izvajanja revizije nisem bil vključen v te aktivnosti. Kot pa je razvidno iz razpoložljive dokumentacije, so se revizorji najprej seznanili z internimi akti agencije.

ODG 3: Deloma, poznali so zakonsko določene naloge službe, vse finančne podatke, niso pa bili seznanjeni z internim kontrolnim sistemom, kar jim je bilo uvodoma razloženo.

ODG 4: Revizorji so bili načelno seznanjeni z zakonskimi podlagami, načrtom dela in poročili dela službe, niso pa nič vedeli o tajnem sodelovanju in specifikah pridobivanja podatkov s človeškimi viri.

3. Ali so imeli revizorji ob nastopu dela dostop do ustrezne stopnje tajnosti (oz. v kateri fazi so dovoljenja pridobili, so se zavedali, da jih morajo imeti, ali ste jih na to opozorili šele vi?)

ODG 1: Revizorji so vedeli, da morajo iti skozi fazo preverjanja, saj se je računsko sodišče s problematiko pregledovanja dokumentacije in priprave poročil, ki sodijo pod zakon o tajnih podatkih, srečalo že pred to revizijo, ko je revidiralo področje naročil zaupne narave in nakup oklepnikov 8x8. Tako vrhovni državni revizor kot vodja in člani revizijskega tima in tudi člani(ce) kabineta pristojnega namestnika predsednika računskega sodišča so si pred prvim stikom z zaupno dokumentacijo pridobili ustrezno stopnjo dovoljenja za delo s tajnimi podatki. Vsi našteti namreč za razliko od članov računskega sodišča (predsednik in oba njegova namestnika) takšnega dostopa nimajo avtomatsko skladno z določbami zakona o tajnih podatkih.

ODG 2: Na to vprašanje ne morem odgovoriti, ker na začetku revizije nisem bil vključen v te aktivnosti. Pozneje, na začetku mojega sodelovanja z revizorji računskega sodišča smo si ob predstavitvi tudi izmenjali podatke o dovoljenjih za dostop do tajnih podatkov. Med izvajanjem revizije smo v sodelovanju reševali določena odprta vprašanja in dileme, vezana na pravilno obravnavanje tajnih podatkov.

ODG 3: Da, že ob nastopu so imeli dovoljenja za dostop do tajnih podatkov ustrezne stopnje, torej so se zavedali, da morajo imeti dovoljenje.

ODG 4: Revizorji so imeli po zakonu o tajnih podatkih dostop do tajnih podatkov, vendar narava dela službe, predvsem tajno sodelovanje, zahteva še poseben logistični dostop do podatkov, kar so rešili tako, da so del prostorov, ki so v službi urejeni skladno z zakonom

o tajnih podatkih, dali na razpolago računskemu sodišču. Popolnoma vse aktivnosti, vključno z dokumentacijo, so se izvajale v službi.

4. Ali so bili pri revidiranju suvereni ali morda negotovi glede na to, kakšno dokumentacijo so pregledovali?

ODG 1: Revizorji so se osredotočili na pravilnost poslovanja revidiranca. Pri reviziji pravilnosti gre za najbolj klasično obliko državne revizije, ki jo računsko sodišče izvaja od samega nastanka, tako da to vrsto svoje dejavnosti dejansko izjemno dobro obvlada in je pri ugotovitvah vsekakor suveren. Čeprav delo SOVE poteka v posebnem režimu, je s finančnega, računovodskega in drugih vidikov poslovanja zavezana enakim zakonom kot vsi drugi neposredni in posredni proračunski uporabniki. Ne glede na "tajen" režim poslovanja, zanjo veljajo zakon o javnih financah, zakon o računovodstvu, zakon o razmerjih plač itd., če omenim le nekatere. Težko bi rekli, da so bili negotovi, vsekakor pa so bili glede na naravo dokumentacije previdni in še posebej poglobljeni.

ODG 2: Po moji oceni so bili revizorji pri svojem delu popolnoma suvereni. Glede na to, da so revidirali pravilnost poslovanja, torej skladnost s predpisi, se ta revizija praktično ni razlikovala od drugih tovrstnih revizij, in videti je bilo, da imajo nekaj izkušenj. Agencija mora namreč ravno tako poslovati skladno s predpisi s področja javnih financ, javnega naročanja itd., pri čemer je bilo treba pri reviziji zagotoviti pravilno obravnavanje tajnih podatkov. Posebna pozornost je bila usmerjena v revidiranje tistega dela poslovanja, ki odraža specifikko delovanja agencije.

ODG 3: Revizorji so bili od začetka do konca profesionalni.

ODG 4: Revizorji so po mojem mnenju odgovorno, vendarle s precejšnjo distanco začeli obravnavati podatke, potrebne za revizijo.

5. Ali so revizorji morebiti zaradi negotovosti odstopili od pregleda dela dokumentacije, ki so ga nameravali sprva sicer narediti?

ODG 1: Ne. Pregledana je bila vsa načrtovana revidirančeva dokumentacija. Računsko sodišče si je za izrek mnenja o pravilnosti poslovanja (skladnost z zakoni in drugimi predpisi) pridobilo vse potrebne dokaze. Pri tem ni naletelo na nobene ovire glede dostopnosti do dokumentacije. Je pa že na začetku sprejelo odločitev, da bo izvedlo zgolj revizijo pravilnosti in ne revizije izkazov (bilanc) ter revizije smotrnosti poslovanja. Prav tako je dalo ob napovedi in objavi poročila jasno vedeti, da se ne ukvarja s kakovostjo dela službe in ne pregleduje mreže sodelavcev.

ODG 2: Ne da bi vedel, mislim, da ne. Bilo je pa treba pri posredovanju zahtevane dokumentacije posebno pozornost posvetiti tako zagotavljanju varnega obravnavanja tajnih podatkov kot še posebej zagotavljanju tajnosti mreže sodelavcev.

ODG 3: Ne.

ODG 4: Na to vprašanje ne morem odgovoriti.

6. Ali so bili izsledki revizije sporočeni tako, da niso morebiti ogrozili dela službe, da bi recimo prišlo do razkritja poročila, čeprav je bilo ustrezno označeno?

ODG 1: Razkritja so bila vsebinsko predstavljena na običajen način, ki ga računsko sodišče uporablja pri predstavitvi razkritij, tudi oblikovno so bili deli poročila ustrezno označeni glede opredeljenih stopenj tajnosti. Celotno poročilo zaradi označene stopnje tajnosti ni bilo objavljeno. Revidirancu in državnemu zboru je bilo predano način, ki je določen z zakonom o tajnih podatkih.

ODG 2: Po mojem mnenju so bili izsledki revizije korektno sporočeni, skladno s predpisi, ki urejajo varno obravnavanje tajnih podatkov. Tako je računsko sodišče označevalo dokumente z ustreznimi stopnjami tajnosti po zakonu o tajnih podatkih in z ustreznimi oznakami po zakonu o računskem sodišču. Vsa dokumentacija se je obravnavala na sedežu službe, tako so se vročali tudi vsi dokumenti računskega sodišča, vključno z revizijskim poročilom. Že med revizijo je bilo z revizorji dogovorjeno, da se revizijsko poročilo ne bo objavilo, ne v celoti in tudi ne delno, kljub interesu revizorjev, da bi se objavil t. i. javni, netajni del. Tudi razčiščevalni sestanek je potekal na sedežu službe, kjer se je vročala tudi vsa druga dokumentacija, ki je bila uporabljena kot materialni dokaz pri določenih revidiranih postopkih poslovanja. Predložitev dokumentov revizorjem v obravnavo in podpis predsedniku računskega sodišča sta potekala po posebnem, vnaprej dogovorjenem protokolu.

ODG 3: Da. Ne samo izsledki, tudi samo delo, revizija se je izvajala ob doslednem spoštovanju zakona o tajnih podatkih in podzakonskih predpisov. Revizija je potekala v posebnih prostorih, na ustrezno zavarovanem območju.

ODG 4: Izsledki in vsa dokumentacija so bili ustrezno zavarovani po zakonu o tajnih podatkih zaradi predhodno pojasnjene načina dela.

7. Ali so bili izsledki predstavljeni dovolj jasno?

ODG 1: Da. Pri vsakem razkritju je bilo opisano dejansko stanje in predstavljena kršitev.

ODG 2: Po mojem mnenju da. Revizija je potekala po podsegmentih (plače, investicije itd.). Tako so bile predstavljene tudi nepravilnosti, navedeno je bilo ravnanje revidiranca, seznanjeni smo bili s predmetnimi predpisi in bile so ugotovljene kršitve. Poleg tega je računsko sodišče izdalo tudi priporočila ter posebno pismo direktorju agencije (pismo poslovodstvu). Posamezne ugotovitve so bile predstavljene tudi med izvajanjem revizije v razgovorih s predstavniki revidiranca.

ODG 3: Da. V okviru razčiščevalnih sestankov so se razčiščevale ugotovitve na podlagi dokumentov, ki so bili upoštevani večkrat, oziroma za katere se je menilo, da jih je treba drugače upoštevati.

ODG 4: Načeloma da. Žal je na posameznih področjih zakonodaja morda nekoliko ohlapna in lahko pride do različnega tolmačenja zakonske rešitve na več načinov, ki so vsi zakoniti. V mislih imam vsebine in področja, ki jih izvaja več državnih organov.

8. Ali so bila priporočila, ki ste jih dobili, uporabna oziroma ali vam je priporočila v postopku usklajevanja (pripombe na osnutek, pritožba na predlog poročila) uspelo kakorkoli korigirati; v kakšni smeri oziroma, kako so nova priporočila odstopala od prvotno predloženih?

ODG 1: Dobršen del predvidenih ukrepov in priporočil je bil upoštevan že med samim postopkom revizije. Za izvedbo drugih ukrepov je bil postavljen zakonsko predviden rok.

ODG 2: Po mojem mnenju so imela priporočila računskega sodišča veljavo, tako pri odpravljanju posameznih ugotovljenih nepravilnosti kot tudi kot temelj nadaljnjega poslovanja. Določenim ugotovljenim nepravilnostim je služba oporekala, zato so bile v revizijskem poročilu izločene kot nepravilne. Pretežno je šlo za zadeve, ki se nanašajo na posebnosti poslovanja agencije, pa tudi v delih, kjer je bilo ponekod zaznati neskladje med teorijo in prakso.

ODG 3: Da. V okviru revizije so se pojasnile določene finančne posledice nekaterih dokumentov. Poleg tega nam je tudi z dodatnimi pojasnili, ki so bila vključena v končno poročilo uspelo odpraviti nekaj ugotovljenih nepravilnosti. Ne glede na to, je bila na zaključno poročilo podana pritožba. Revizorji so tudi med pritožbenim postopkom ponovno, dodatno pregledovali nekatere dokumente in pritožbi je bilo delno ugodeno.

ODG 4: Priporočila so bila korektna in uporabna vsaj v delu, ki sem jih imel priložnost videti.

9. Kakšni so bili učinki revizije na nadaljnje delo službe? Kakšna je bila dodana vrednost revizije in danih priporočil oziroma, ali je ne vidite?

ODG 1: Na podlagi nepravilnosti, ki jih je računsko sodišče razkrilo v svojem poročilu, so bili postopki korigirani in nadaljnje poslovanja SOVE je bilo usklajeno z veljavnim pravnim redom tudi na področju, ki ga opredeljujejo zakon o javnih financah, zakon o računovodstvu idr.

ODG 2: Po moji oceni je imela revizija na službo velik pozitiven učinek. Po eni strani je služba spoznala, da veljavna zakonodaja in drugi predpisi v določenih delih ne ustrezajo, saj onemogočajo njeno učinkovito delo. Nadalje je dobila informacije, katerim delom poslovanja mora posvetiti posebno pozornost, kje je treba vgraditi dodatne notranje kontrole, intenzivirati notranjo revizijo oziroma sprejeti druge ukrepe za zagotavljanje pravilnosti poslovanja. Tako je služba obnovila interne akte, hkrati pa analizirala potrebne spremembe zakonov in podzakonskih aktov. Služba tudi po zaključeni reviziji z računskim sodiščem še vedno dobro sodeluje in pri določenih odprtih vprašanih zaprosi za njegovo strokovno mnenje.

ODG 3: Že med revizijo smo določene dokumente, ki so bili povezani z vsebino revizije, dopolnili tako, da smo predloge dopolnitev podali revizorjem, da jih ocenijo. Na tak način smo še pred zaključkom revizije vzpostavili podlage, ki so omogočile še transparentnejše delo s finančnimi sredstvi ter zaostrele notranje kontrolne mehanizme. Vzpostavili smo

tudi dodatni sistem usposabljanja vseh zaposlenih kot tudi posebnih ciljnih skupin zaposlenih. Glede na navedeno tudi službi kot revidirancu ni bilo treba podajati odzivnega poročila.

ODG 4: Ne glede na to, da so nekatere politične stranke v javnosti problematizirale in na svoj način predstavljale revizijo SOVE, so bili učinki za nadaljnje delo obveščevalnih služb po mojem mnenju pozitivni. Menim, da bi revizije morali stalno izvajati in skladno z ugotovitvami sisteme obveščevalne dejavnosti stalno dograjevati. Ker gre pri tem za revizije, ki vključujejo tudi ali pa predvsem tajne podatke, bi se morala tudi slovenska politika glede na odnose s širšo javnostjo do njih zelo odgovorno vesti.

10. Ali so se pojavili kakršnikoli pomisleki, nedorečenosti, vprašanja glede varovanja dokumentacije (poročila)? Ali ste revizorjem omogočili njihovo delo in ali so zahtevali, da kak dokument (kot delovno gradivo, dokaz) odnesejo? Kako ste to regulirali?

ODG 1: Dokumentacija SOVE se iz njenih prostorov ni iznašala.

ODG 2: Vsa dokumentacija se je obravnavala na sedežu službe, iznos dokumentov je bil po posebnem, vnaprej dogovorjenem protokolu le na sedež računskega sodišča in OVS-a kot drugega revidiranca, pri čemer del poročila za OVS ni vseboval poročila za službo in obratno. Vsa dokumentacija revizorjev, vezana na to revizijo, je posebej in ustrezno shranjena na sedežu agencije.

ODG 3: Ne, ker, kot je že odgovorjeno, je celotna revizija potekala ob doslednem izvajanju ukrepov za varovanje tajnih podatkov.

ODG 4: To je bilo že predhodno pojasnjeno.

11. Ker ne vem, ali ste imeli revizijo pravilnosti ali smotrnosti, me zanima le, kakšna je bila, če pa je šlo tudi za revizijo smotrnosti, nam sporočite, ker bomo imeli dodatna vprašanja, sicer bomo napisali, da te revizije še ni bilo.

ODG 1: Bila je opravljena le revizija pravilnosti.

ODG 2: Po sklepu o izvedbi revizije je bil cilj revizije le izrek mnenja o pravilnosti poslovanja.

ODG 3: Pravilnost.

ODG 4: Bila je samo revizija pravilnosti.

12. Lahko še kaj dodate?

ODG 1: Računsko sodišče ocenjuje, da je bil z revizijo pri skladnosti poslovanja SOVE z javnofinančnimi predpisi izveden velik korak naprej. Ni neobičajno, da se revidiranci, ki so prvič postavljeni pod drobnogled računskega sodišča, prvič zavedo vseh podrobnosti

določil javnofinančne zakonodaje, saj so pred tem običajno preveč osredotočeni na svojo jedrno dejavnost in predpise s tega področja, kar še posebej velja za specifične službe, ki se "ne morejo najti" v razkritjih, ki jih računsko sodišče očita sorodnim revidirancem, ali za službe, ki nikoli niso bile izpostavljene tovrstnemu nadzoru (računsko sodišče, proračunska inšpekcija, SDK ...).

ODG 2: Revizija RS je za službo po mojem mnenju pomenila kakovosten preskok, tako v samem razumevanju njenega poslovanja in soočenju z dejstvom, da ni v celoti pravilno ravnala, kot tudi glede izvajanja popravljalnih ukrepov, ki so prepoznavno prispevali k zagotavljanju pravilnega poslovanja agencije. Ugotovila je tudi, da mora intenzivirati delo vseh notranjih resursov, ki bi lahko kakorkoli pripomogli k pravilnemu poslovanju (notranja revizija, sistem notranjih kontrol itd.). Pozitivna izkušnja je tudi spoznanje, da je računsko sodišče neodvisen organ nadzora, kar je dalo njihovi verodostojnosti še večji pomen.

ODG 3: Ocenjujem, da revizorji nimajo dovolj zavezujočih in transparentnih kriterijev, ki bi popolnoma objektivno omogočili oceno pozitivno, s pridržkom ali negativno. Odstotek, ki se uporablja za oceno, je preohlapen. Pritožbeni postopek je določen v 28. členu Zakona o računskem sodišču, vendar se 15-dnevnega roka za odločitev, določenega v 15. odstavku, niso držali, medtem ko je moral revidiranec svojo pritožbo vložiti v osmih dneh. Napoved revizije in povzetek poročila sta bila javno objavljena na spletni strani računskega sodišča.

ODG 4: Menim, da je bila večja težava in tudi morda manjša objektivnost revizije na področjih, kjer so revizorji računskega sodišča revidirali vsebine, ki so jih opravljali, ali bili za njih odgovorni sodelavci, ki so zapustili agencijo že pred revizijo. Kot je znano, na obveščevalnem področju prevladuje princip, da zadeve vsebinsko in v celoti poznajo samo uradne osebe, ki jih izvajajo. Zato je bilo določene vsebine revidiranja zelo težko v celoti korektno in vsebinsko predstaviti revizorjem, kljub temu, da sledljivost mora obstajati. Pa vendar pomembne podrobnosti poznajo le izvajalci določenega procesa, še posebej v procesu pridobivanja podatkov s tajnim sodelovanjem. Ocenjujem, da se je lahko pojavil subjektivizem pri predstavljanju in pojasnjevanju posameznih zadev računskemu sodišču, ki je žal v posameznih delih vplival na kakovost revizijskih ugotovitev. Revizijski postopek namreč omogoča vključevanje nekdanjih odgovornih oseb bistveno prej v revidiranje, kot je bilo izvedeno v tem primeru. Odločitev o tem je v pristojnosti aktualnega predstojnika revidiranega organa. Tajnost dokumentov mi onemogoča globlje pojasnilo na posameznih primerih. Menim, da bi se morale revizije na obveščevalno-varnostnem področju stalno izvajati. Opravljena revizija je pomenila korak naprej pri nadzoru obveščevalne dejavnosti v Republiki Sloveniji.

Iz sklepa o reviziji, ki je predmet naše raziskave, je razvidno, da je bila izvedena revizija pravilnosti, kar so potrdili tudi anketirani. Postavili smo štiri hipoteze, vendar se le prva nanaša splošno na revizijo, druge tri pa se nanašajo na revizijo smotrnosti, ki ni bila

predmet te revizije. Zato bomo odgovore v anketah lahko v celoti uporabili za potrjevanje prve hipoteze, za druge hipoteze pa le delno.

Hipoteza se glasi: Revidiranje izvajalcev obveščevalno varnostne dejavnosti je nujno, saj tajni način njenega delovanja predstavlja tveganje za nepravilnosti in smotrnosti v postopkih njihovega delovanja. Pri tem smo postavili dve spremenljivki:

- legalnost, strokovnost, etičnost, tajnost obveščevalno varnostne-dejavnosti;
- revidiranje, kot element nadzora nad obveščevalno-varnostno dejavnostjo.

Iz odgovorov na prvo vprašanje, ali je iz napovedi tj. sklepa o reviziji, bilo možno razbrati, kaj bo predmet in kaj cilj revizije, lahko sklepamo, da so vsi udeleženi predmet revizije nedvoumno razumeli. Cilj revizije pa je vsak, vsaj na začetku, nekoliko drugače razumel in šele izdelan revizijski načrt je natančno opredelil oziroma omogočil vsem udeleženi poenoteno definirane cilje revizije.

Med revizijo sta nedvoumno dojemanje in poznavanje revizijskih procesov naraščali in prehajali na višje nivoje pri vseh udeleženi, kajti na enajsto vprašanje, kjer ponovno vprašamo, za kakšno revizijo je šlo, so vsi anketirani na kratko in nedvoumno odgovorili, da se je izvajala revizija pravilnosti.

Odgovori na drugo vprašanje o izkušnjah revizorjev z obveščevalno-varnostno dejavnostjo nedvoumno kažejo, da teh izkušenj manjka tako revizorjem kot tudi revidirancem. Odgovori na dvanajsto vprašanje pa podajajo enotno stališče revizorjev in revidirancev, da je revizija skladnosti poslovanja pomenila velik korak naprej v razvoju nadzornih mehanizmov obveščevalno-varnostne dejavnosti.

Nadzorni mehanizmi pri dejavnosti, ki zakonito in za omejen čas posega v človekovo zasebnost, pa so najpomembnejše zagotovilo demokratičnega, zakonitega izvajanja procesa obveščevalno-varnostne dejavnosti. Znanja in izkušnje iz revizij, še posebej pa spoznavanje in sodelovanje subjektov pri reševanju posameznih zahtevnih vprašanj, dajejo javnosti pomembna zagotovila, da gre za zakonito delovanje obveščevalno-varnostnih subjektov.

Pomen tajnosti procesa obveščevalno-varnostne dejavnosti in zaščite podatkov je bil, sodeč po odgovorih anketiranih, popolnoma zagotovljen. Revizorji in revidiranci so našli posebno rešitev, da so del prostorov revidiranca razglasili za prostore računskega sodišča in so se tako izognili nepotrebnemu iznosu podatkov iz prostorov revidirancev. To je specifična rešitev, ki pa jo bo treba v prihodnje še nadgraditi, in sicer razmisliti o zagotovitvi ustrezno zavarovanih prostorov revizijski instituciji za revizije, zaščitene po zakonu o tajnih podatkih.

V javnosti se lahko pri tako postavljeni praksi pojavi dvom o objektivnosti takšnih revizij še posebej, ker ima javnost, kot najbolj zainteresirana za kakovosten nadzor omejen dostop do informacij. Iz odgovorov pa je bilo nedvoumno moč razbrati, da so se vsi udeleženi zavedali, kako resna je njihova naloga, in so bili primerno usposobljeni za izvajanje določil zakona o tajnih podatkih.

Tudi izsledki in razkritja revizije so bili predstavljeni in implementirani v delo revidirancev, ki so v popolnosti zagotavljali varovanje podatkov. Revidirani so, kot je razvidno iz odgovorov, zelo pozitivno sprejeli dejstvo, da so revizorji njihove pripombe korektno obravnavali in jih tudi upoštevali pri nadaljnjem procesu revidiranja. Iz odgovorov se kaže visoka stopnja motivacije vseh udeleženih za odpravljanje nepravilnosti pri revidiranju.

Udeleženi so po odgovorih sodeč našli tudi ustrezne rešitve za specifična področja, kot je tajno sodelovanje, za kar revizorji niso mogli imeti nobenih predhodnih izkušenj. To kaže na to, da bi revizije smotrnosti s posebnim poudarkom na gospodarnost, učinkovitost in uspešnost procesa tajnega sodelovanja lahko dale pozitivne rezultate. Menimo, da bi za tovrstno revizijo smotrnosti morala biti zainteresirani oboji, revizorji in revidiranci.

Revizijsko raziskovanje bo razvijalo potrebno zavedanje pomena revizije za nadzor, kar bo vzpodbudilo motivacijo za spremembe in sodelovanje med vsemi subjekti revizije obveščevalno-varnostnega procesa. S tem bo tudi javnost dobila zagotovilo, da gre za učinkovit nadzor v vseh fazah, od načrtovanja do poročanja.

Le takšen način je tudi potrebna podlaga za kakovostno izobraževanje in usposabljanje ter ustrezno sodelovanje subjektov, ki se bodo zavedali pomembnosti teh procesov.

11 POTRDITEV HIPOTEZ

V nadaljevanju bomo na podlagi analize predstavili naše ugotovitve in jih soočili s postavljenimi hipotezami.

Predmet analize so bili obveščevalno-varnostna dejavnost, kjer je bil poudarjen proces tajnega sodelovanja, določanje dejavnikov procesa tajnega sodelovanja, ki vplivajo na kakovostno izvedbo revizije smotrnosti, ter proučevanje nadzora nad nekaterimi tujimi obveščevalno-varnostnimi službami in ugotavljanje relevantnosti določenih dejavnikov za revizijo smotrnosti.

Temeljni cilji v zgoščeni obliki so bili naslednji:

- predstavitev obveščevalno-varnostne dejavnosti, ki jo opredeljujejo legalna, strokovna, etična načela kljub tajnosti izvedbe in potrebe po posegih v človekovo zasebnost;
- predstavitev občutljivosti družbe glede posegov v človekovo zasebnost oziroma etičnost obveščevalno-varnostne dejavnosti;
- učinkovitost nadzora nad obveščevalno-varnostno dejavnostjo v povezavi z zaupanjem javnosti v njihovo delo;
- predstavitev revidiranja kot oblike nadzora nad obveščevalno-varnostno dejavnostjo;
- predstavitev metode revizije smotrnosti in njene vloge pri nadzoru;
- predstavitev procesa obveščevalno-varnostne dejavnosti s poudarkom na pridobivanju podatkov s človeškimi viri;
- določanje zadostnih in potrebnih dejavnikov procesa obveščevalno-varnostne dejavnosti za uspešno revizijo smotrnosti;
- proučevanje nadzora nad obveščevalno-varnostno dejavnostjo v nekaterih drugih državah v korelaciji s prej določenimi dejavniki revizije smotrnosti;
- vsebinski predlogi nadgradnje slovenske zakonodaje nadzora nad obveščevalno-varnostno dejavnostjo.

V nadaljevanju bomo predstavili ugotovitve. Preverjali smo štiri hipoteze. Postavljene spremenljivke (S) in pripadajoči kazalci (K) so omogočali preverjanje zastavljenih hipotez in ustrezajo strukturi analize.

Hipoteza 1

Revidiranje izvajalcev obveščevalno-varnostne dejavnosti je nujno, saj tajni način njenega delovanja predstavlja tveganje, da bi lahko prišlo do nepravilnosti in nesmotrnosti pri postopkih njihovega delovanja.

S1: legalnost, strokovnost, etičnost, tajnost obveščevalno-varnostne dejavnosti,

K1: nedorečenost zakonskih opredelitev obveščevalno-varnostne dejavnosti,

K2: nujnost posegov v človekove pravice pri pridobivanju podatkov v obveščevalno-varnostni dejavnosti,

K3: nujnost zaščite virov podatkov pri izvajanju obveščevalno-varnostne dejavnosti,

S2: revidiranje, kot element nadzora obveščevalno-varnostne dejavnosti,

K1: metode revidiranja v obveščevalno-varnostni dejavnosti.

Tajno pridobivanje podatkov pri izvajanju procesa obveščevalno-varnostne dejavnosti zahteva večkrat časovno omejene posege v človekovo zasebnost, ki je na drugi strani ena od elementarnih ustavno zagotovljenih človekovih pravic v sodobnih demokratičnih družbah.

Zakon omogoča obveščevalno-varnostni dejavnosti poseg v človekovo zasebnost za določen čas, da bi pridobili tiste podatke, ki so nujni za nacionalno varnost in nemoten razvoj celotne družbe. Drugače povedano, kratenje človekove zasebnosti je dovoljeno le za omejen čas, do tiste nujne mere, ki bo koristno za celotno demokratično družbo.

Velja načelo, da moramo, hkrati z zakonsko opredeljenim dovolilom obveščevalno-varnostni dejavnosti za poseg v človekovo zasebnost, dograditi tudi nadzor nad obveščevalno-varnostno dejavnostjo.

Pa vendarle lahko ugotavljamo, da se sodobno varnostno okolje zelo hitro spreminja, da so grožnje zelo kompleksne in neprepoznavne, kar zahteva vse večjo inovativnost obveščevalno-varnostne dejavnosti.

Le-to povzroča, da je v praksi vedno večja potreba po novih oblikah delovanja obveščevalno-varnostne dejavnosti, ki presegajo trenutne legalne okvire. Pojavlja se možnost navzkrižja med potrebo po izvedbi obveščevalno-varnostne dejavnosti in med zakonskimi okviri obveščevalno-varnostne dejavnosti.

Takšno hitro se spreminjajoče varnostno okolje in zelo hiter razvoj tehnologije omogočata posege v človekovo zasebnost, ki so včasih lahko netransparentni tako za obveščevalno-varnostno dejavnost kot za posameznika. Lahko govorimo o vse večji potrebi po posegih v človekovo zasebnost, kar na drugi strani zahteva boljši in učinkovitejši nadzor nad obveščevalno-varnostno dejavnostjo.

Nadzor nad subjekti obveščevalno-varnostne dejavnosti mora biti namenjen torej predvsem varovanju človekovih pravic in kontroli ustavnosti in zakonitosti izvrševanja njihovih pristojnosti.

Veno bolj pa postaja pomembno tudi preverjanje uspešnosti in učinkovitosti opravljanja obveščevalnih nalog, preverjanje ali se upoštevajo temeljne strateške usmeritve, ki so jih izdali nadrejeni organi, in da se zakonito in smotrno porabljujejo finančna sredstva.

Zato je revidiranje obveščevalno-varnostne dejavnosti s svojimi metodami izjemno pomemben del nadzora nad obveščevalno varnostno dejavnostjo.

S tem je prva hipoteza v celoti potrjena.

Hipoteza 2

Revidiranje smotrnosti obveščevalno-varnostne dejavnosti je nujen pogoj za kakovosten nadzor nad obveščevalno-varnostno dejavnostjo v demokratičnih družbah.

S1: revizija smotrnosti kot gradnik nadzora nad obveščevalno-varnostno dejavnostjo,

K1: proces obveščevalno-varnostne dejavnosti kot organizacijski in miselni proces,

K2: pridobivanje podatkov s tajnim sodelovanjem,

K3: odnos operativec – tajni sodelavec je specifičen v obveščevalno-varnostni dejavnosti.

Revizija smotrnosti v obveščevalni dejavnosti se kot metoda lahko uporabi in izvede enako kot v vseh drugih procesih javne uprave, seveda je treba pri tem upoštevati in implementirati varovanje tajnih podatkov.

Posebnost revizije smotrnosti v obveščevalno-varnostni dejavnosti predstavlja proces tajnega sodelovanja, ki je specifičen in ga druge dejavnosti javne uprave ne poznajo. Tajno sodelovanje je najzahtevnejši del obveščevalne dejavnosti oziroma tisti del, ki zaradi zaščite vira zajemanja tajnih podatkov postavlja največje omejitve pri distribuciji končnih izdelkov, tj. informacij obveščevalne dejavnosti.

Cilj je bil proučiti proces tajnega sodelovanja in iz njega določiti tiste dejavnike, ki so pomembni za uspešno revidiranje smotrnosti, hkrati pa ne ogrožajo izvajanja obveščevalne dejavnosti in njenega posebnega dela, tajnega sodelovanja. To se nam zdi z vidika uravnoteženega in učinkovitega nadzora obveščevalno-varnostne dejavnosti najpomembnejše.

Proces tajnega sodelovanja smo pridobili in postavili z razgovorom in sintezo predstavitev izkušenj nekaterih upokojenih uradnih oseb, ki so več let izvajale operativno tajno sodelovanje. Menimo, da je vsebinsko predstavljen proces tajnega sodelovanja dobra podlaga za postavitev ključnih dejavnikov, pomembnih za revidiranje smotrnosti.

Tajno sodelovanje je specifična obveščevalno-varnostne dejavnosti in je kot predmet revizije smotrnosti ključno za nadzor nad izvajanjem obveščevalno-varnostne dejavnosti.

Drugi del procesa obveščevalno-varnostne dejavnosti, ko gre za analiziranje in pripravo informacij, za uporabnike z vidika revizije smotrnosti nima posebnosti, ki bi jih bilo treba upoštevati.

Revizija smotrnosti se ukvarja z revizijo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti. Gospodarnost pomeni minimiziranje stroškov za uporabljena sredstva, pri čemer pa si je treba prizadevati za ustrezno kakovost. Torej bi v obveščevalno-varnostni dejavnosti oziroma pri tajnem sodelovanju gospodarnost pomenila, da se z minimalno porabo virov pridobi kar največ potrebnih podatkov.

Ravnati gospodarno, pomeni kar se da zmanjšati stroške virov, porabljenih za to dejavnost, in si pri tem prizadevati za ustrezno kakovost pridobljenih podatkov in informacij kot rezultatov tajnega sodelovanja.

Pri revidiranju gospodarnosti tajnega sodelovanja se skuša ugotoviti, ali izbrana sredstva in uporabljena oprema, to so vložki pri tajnem sodelovanju, predstavljajo najgospodarnejšo porabo javnih sredstev. Poleg tega se skuša tudi ugotoviti, ali so bili v procesu tajnega sodelovanja človeški, finančni in materialni viri gospodarno porabljeni.

Revizorji morajo torej oceniti, ali izbrani vložki predstavljajo najgospodarnejšo porabo javnih sredstev, ali so bili razpoložljivi viri gospodarno porabljeni in ali sta kakovost in količina vložkov optimalni in primerno usklajeni.

Med razloge za ugotavljanje negospodarnega ravnanja revidirancev s področja obveščevalno-varnostne dejavnosti in tajnega sodelovanja, kot njenega posebnega dela, bi lahko šteli:

- poraba virov ni dovolj premišljena (pomanjkljive študije, nepopolno ovrednotenje alternativnih možnosti, napake in nepravilnosti pri izvedbi javnih naročil in postopkih sklepanja pogodb);
- zahtevana kakovost izidov oz. pridobljenih podatkov in informacij ni opredeljena, zato jo je skoraj nemogoče ocenjevati;
- koordinacija več vodij je neustrezna ali pa je neustrezna v decentralizirani ureditvi vodenja;
- informacijski sistem ne daje potrebnih informacij za spremljanje in nadziranje gospodarnosti; vodstvo dobiva neustrezne ali nezadostne informacije ali pa informacije prejema prepozno.

Učinkovitost je povezana z gospodarnostjo in odgovarja na vprašanje, ali so sredstva uporabljena optimalno in primerno. Ključno vprašanje je, ali so bili viri optimalno in zadovoljivo porabljeni, ali bi lahko dosegli enake ali podobne rezultate glede kakovosti in porabljenega časa z manj viri.

Pri učinkovitosti gre za kar najboljšo izrabo tajnega sodelavca za doseg rezultata oziroma za pridobitev tajnega podatka. Vprašanja učinkovitosti se pojavijo, kadar bi lahko subjekt ali poseg povečal količino ali kakovost izločkov ali rezultatov, to je tajnih podatkov, ne da bi se povečali uporabljeni viri.

Med splošnimi tveganji na tem področju so izgube, kar pomeni, da uporabljeni viri ne vodijo do zelenih izločkov oziroma tajnih podatkov, razmerja med vložki, to je angažiranjem tajnega sodelavca in izločki, to je pridobljenimi tajni podatki, niso najboljša.

Tveganje pomeni tudi počasno izvajanje posega in neuspešna opredelitev in kontrola zunanjih vplivov, kar pomeni, da stroški bremenijo posameznike ali subjekte, ki so zunaj meja posega ali organizacije. Revizija učinkovitosti tajnega sodelovanja se zato ukvarja z ocenjevanjem, ali so med uporabljenimi viri in doseženimi rezultati dosežena najboljša razmerja glede količine in kakovosti ter, ali so vsi postopki izvedeni pravočasno.

Med razloge za ugotavljanje neučinkovitega ravnanja revidirancev s področja obveščevalno-varnostne dejavnosti in tajnega sodelovanja bi lahko šteli neustrezno koordinacijo vodij, za dejavnost neustrezno strukturo organiziranosti in/ali ureditev vodenja ter neupoštevanje izkušenj iz preteklosti.

Uspešnost je koncept doseganja ciljev. Ali so bili zastavljeni cilji doseženi z uporabo razpoložljivih sredstev? Uspešnost se kaže v razmerju med zahtevami oziroma potrebami obveščevalne dejavnosti po tajnih podatkih ter vloženimi sredstvi za njihovo pridobitev in med realizacijo oziroma realno pridobljenimi podatki ter s tem v zvezi doseženimi cilji.

Pri tem je naloga revizorjev, da ugotovijo, v kolikšni meri so uporabljeni instrumenti dejansko pripomogli k doseganju ciljev. To je revizija uspešnosti v svojem resničnem pomenu in zahteva dokaz, da so bili izidi dejansko posledica aktivnosti, ki jih proučujemo, in ne nekih drugih dejavnikov.

Med razloge za neuspešno ravnanje revidirancev s področja obveščevalno-varnostne dejavnosti in tajnega sodelovanja bi lahko šteli:

- nameni in cilji niso jasno opredeljeni; cilji so opredeljeni preohlapno, zato dosežkov ni mogoče oceniti;
- niti cilji niti delni cilji niso jasno številčno določeni, zato doseganja ciljev ni mogoče spremljati z merjenjem;
- pri doseganju ciljev informacije niso na voljo ali pa jih ne prejema vse ravni vodstva. Če delo več vodij ni usklajeno, vsi cilji niso uresničeni;
- vodstvo ne skuša opredeliti in izmeriti dejanskih učinkov, ampak ocenjuje zgolj načrtovane.

Revidiranje smotrnosti poteka kot posebna oblika raziskovanja ali preiskovanja, ki zahteva posebna znanja, izkušnje in standarde ter drugačne postopke vodenja revizije še posebej pri tajnem sodelovanju.

Sodobna revizija smotrnosti tajnega sodelovanja je obsežno raziskovalno delo, ki zahteva prilagodljivost, ustvarjalnost in visoko raven multidisciplinarnih znanj. Pri tovrstnih revizijah ni mogoče uporabljati vnaprej določenih strogih standardov, ker je vsako tajno sodelovanje posebno in izkušnje se pridobivajo s prakso.

Revizije smotrnosti obveščevalno-varnostne dejavnosti lahko pomembno prispevajo k izboljšanju poslovanja njenih izvajalcev, prav tako pomenijo krepitev zaupanja javnosti v njihovo delovanje.

S svojo neodvisno oceno in zanesljivimi dokazi lahko revizije smotrnosti subjektov obveščevalno-varnostne dejavnosti prispevajo k bodočim odločitvam o njihovih programih, investicijah ali drugih dejavnostih, ki jih izvajajo kot prejemnik javnih sredstev.

S tem je druga hipoteza v celoti potrjena.

Hipoteza 3

Revidiranje smotrnosti obveščevalno-varnostne dejavnosti je možno, vendar pod določenimi pogoji, če so izpolnjeni dejavniki, določeni v raziskavi.

S1: dejavniki procesa obveščevalno-varnostne dejavnosti so nujen element revizije smotrnosti,

K1: dejavniki procesa morajo omogočati kakovosten vpogled v obveščevalno-varnostno dejavnost,

K2: dejavniki procesa ne smejo ogroziti tajnosti delovanja v obveščevalno-varnostni dejavnosti,

K3: dejavniki procesa obveščevalno-varnostne dejavnosti morajo omogočiti kakovosten nadzor nad obveščevalno-varnostno dejavnostjo.

Vloga in funkcija revizije smotrnosti ni samo pomagati obveščevalno-varnostnim službam za boljšo izvedbo zahtevne obveščevalno-varnostne dejavnosti, temveč predvsem nadzornikom omogočiti kakovosten in stalen nadzor nad obveščevalno-varnostno dejavnostjo.

Revidiranje smotrnosti poslovanja ni predmet natančno določenih zahtev oz. pričakovanj, kot je zapisano v revizijskih standardih, tu ne gre za običajne revizije, kjer je mnenje strukturirano in formalizirano.

Revizije smotrnosti poslovanja so neodvisne raziskave, ki ne temeljijo na ponavljanju vzorcev. Po naravi so revizije smotrnosti poslovanja obsežne in odprte za interpretacije ter presoje. Pri teh revizijah se uporabljajo različne raziskovalne metode in metode vrednotenja, ki temeljijo na povsem drugačni bazi znanja kot tradicionalne revizije.

Uspeh revizije smotrnosti je odvisen od izbire pravih področij revidiranja, kjer nam dejavniki tajnega sodelovanja dajejo dobre usmeritve in vpoglede v obveščevalno delo. Nujno je neprestano načrtovanje in nadgrajevanje revizijskih meril ter strokovna izvedba revizije s potrebnimi in zadostnimi dokazi kakovosti.

Že s predstavitvijo dejavnikov tajnega sodelovanja, ki so pomembni za revidiranje smotrnosti, smo ugotovili, da mora revizor imeti zelo obsežen in natančen vpogled v tajno sodelovanje, zato mora biti ustrezno usposobljen in varnostno preverjen, predvsem pa mora uživati tako zaupanje obveščevalno-varnostnih služb, kot tudi ostalih nadzornikov.

Postavlja se vprašanje, kdo bi bil primeren za revizorja. Verjetno bi bilo najprimerneje, da bi revizorja imenovala Vlada RS, ker je kot prva odgovorna za zakonito in učinkovito ter uspešno delo obveščevalno-varnostnih služb. Revizor bi moral tesno sodelovati z notranjim nadzorom in notranjo revizijo obveščevalno-varnostnih služb in neposredno poročati Vladi RS ter sodelovati pri poročanju Vlade RS v Državnem zboru.

Kot smo ugotovili, gre pri reviziji smotrnosti za raziskovalno-analitičen, multidisciplinaren pristop, kjer z zelo različnimi vsebinami preverjamo gospodarnost, učinkovitost in uspešnost delovanja obveščevalno-varnostne dejavnosti.

Za obveščevalno-varnostno dejavnost veljajo posebna pooblastila, posebno določeni postopki dela in tudi posebne pristojnosti, ki ji to omogočajo. Zato izvajalci obveščevalno-varnostne dejavnosti največkrat pričakujejo, da bodo te posebne okoliščine veljale pri nadzoru nad njihovim delovanjem tudi zanje.

Ob tem obvezno naletimo na nesoglasje interesov med izvajalci obveščevalno-varnostne dejavnosti, ki težijo, da bi ta dejavnost ostala čim bolj tajna, ter interesom javnosti, da je njihovo delovanje pregledno.

Javna odgovornost izvajalcev obveščevalno-varnostne dejavnosti pomeni, da je njihovo vodstvo odgovorno za učinkovito in uspešno delovanje programa oz. dejavnosti. Z revizijo smotrnosti so davkoplačevalci, zakonodajalci in druga javnost obveščeni, kako delujejo in kakšni so rezultati njihovih aktivnosti.

Zakonitost in zaupanje sta ključni vrednoti vseh vladnih aktivnosti, še posebej področja obveščevalno-varnostne dejavnosti. Revizije smotrnosti poslovanja prispevajo h krepitvi teh vrednot, in sicer s posredovanjem zanesljivih in javno dostopnih informacij o gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti njihovega delovanja.

S tem je tretja hipoteza v celoti potrjena.

Hipoteza 4

Kljub temu, da so revizorji sicer formalno usposobljeni za revidiranje smotrnosti, pa njihovo nepoznavanje in neizkušeniost pri revidiranju obveščevalno-varnostne dejavnosti in še posebej tajnega sodelovanja, ter izpolnjevanje posebnih pogojev za dostop do dokumentacije izvajalcev obveščevalno-varnostne dejavnosti lahko pomenijo večjo omejitev pri izvedbi revizije.

S1: usposobljenost revizorjev in njihovo poznavanje obveščevalno-varnostne dejavnosti,

K1: spoznavanje revizorjev z obveščevalno-varnostno dejavnostjo,

K2: primerjalni prikaz nadzora obveščevalno-varnostne dejavnosti v drugih državah,

K3: vsebinski vzročniški predlogi sprememb zakonodaje nadzora nad obveščevalno-varnostno dejavnostjo.

V Republiki Sloveniji še nimamo izkušenj z revizijo smotrnosti na obveščevalno-varnostnem področju. Tudi izvedba nekaterih drugih revizij z nacionalnovarnostnega področja, kjer so se revidirali tajni podatki, je pokazala niz logističnih težav. Problem je bilo zagotoviti dovolj usposobljenih revizorjev, ki jim je bil zagotovljen dostop do tajnih podatkov z varnostnim dovoljenem po zakonu o tajnih podatkih.

Prav tako je bilo težko zagotoviti ustrezno varovane prostore za revizijsko delo in revizijsko dokumentacijo. Obravnava predhodnih in končnih poročil je zelo zahtevna, zakon o tajnih podatkih zahteva namreč uveljavitev principa "need to know", tj. seznanjenost s tajnim podatkom samo tistega, ki tajni podatek resnično potrebuje, kakovostna revizija pa zahteva tudi navzkrižno preverjanje revizijskih podatkov in revidirancev, s čimer se lahko število uporabnikov tajnega podatka neracionalno razširi.

Revizija smotrnosti je multidisciplinarna analiza vsebine in za njeno izvedbo je treba globoko posegati v obveščevalno-varnostni proces. Še posebej je občutljiv prvi del procesa obveščevalno-varnostne dejavnosti, tj. pridobivanje tajnih podatkov s pomočjo tajnih sodelavcev.

Osnovni princip obveščevalno-varnostne dejavnosti je popolna zaščita tajnega sodelavca, kar bi zelo oteževalo izvajanje revizije smotrnosti. Zajem vzorcev za revizijo smotrnosti bi bil zaradi izjemne specifičnosti vsake zadeve v obveščevalno-varnostni dejavnosti praktično nemogoč.

Odnos med revizorjem in subjektom revizije ni nikoli enostaven, saj njihovi interesi že po definiciji ustvarjajo možnosti za konflikt. Ob tem obvezno naletimo na navzkrižje interesov med izvajalci obveščevalno-varnostne dejavnosti, ki težijo k temu, da bi ta dejavnost ostala čim bolj tajna, in med zahtevo po preglednosti njihovega delovanja.

Izvedba revizije smotrnosti v obveščevalno-varnostni dejavnosti je možna s permanentnim sodelovanjem posebej usposobljenega revizorja v celotnem procesu tajnega sodelovanja in z izgraditvijo zaupanja med vsemi deležniki obveščevalno-varnostne dejavnosti. Vsi, ki kakorkoli sodelujejo v obveščevalno-varnostni dejavnosti, bi morali do neke mere poznati metode revizije smotrnosti.

Učinkovito revidiranje obveščevalno-varnostne dejavnosti zahteva potrebna strokovna znanja. Osnovna težava je v dejstvu, da revizorji lahko pridobijo večino informacij le od vlade in institucij obveščevalno-varnostne dejavnosti, to pa so prav institucije, ki naj bi jih nadzirali. To postavlja revizorje v neugoden položaj.

Nemogoče je bilo pridobiti konkretne izkušnje tujih držav na področju revidiranja obveščevalno-varnostne dejavnosti. Iz proučevanja tuje literature in dokumentacije je razvidno, da je bilo v Nemčiji in Veliki Britaniji (pa tudi v Kanadi) vloženih kar nekaj naporov v revidiranje obveščevalno-varnostne dejavnosti, nikakor pa ni bilo mogoče dobiti konkretnih podatkov o revidiranju obveščevalno-varnostne dejavnosti, kar je zaradi zaščite nacionalnih interesov najbrž povsem logično.

Tako lahko **četrto hipotezo le delno potrdimo**, ker v Sloveniji ni nobenih podatkov o revidiranju smotrnosti obveščevalno-varnostne dejavnosti, prav tako podatkov nismo mogli pridobiti za tujino. Delno jo lahko sprejmemo zato, ker nedvoumno lahko potrdimo potrebo po tovrstnih revizijah obveščevalno-varnostne dejavnosti. Načelno lahko tudi potrdimo nekatere potrebne kompetence revizorjev. Tema revidiranja smotrnosti v

obveščevalno-varnostni dejavnosti je raziskana le v temeljnih okvirih v pričujoči znanstveni monografiji in bo vsekakor še predmet prihodnjih proučevanj.

Ugotovimo lahko, da je na podlagi pričujoče znanstvene monografije možno nadgrajevati revizijske standarde, zakonske opredelitve obveščevalno-varnostne dejavnosti, zakonske opredelitve nadzora nad obveščevalno-varnostno dejavnostjo in različne strokovne delovne dokumente.

Ta znanstvena monografija je lahko podlaga za pridobivanje novih znanj s področja revidiranja in obveščevalno-varnostne dejavnosti.

12 ZAKLJUČEK

Obveščevalno-varnostna dejavnost predstavlja pomembno funkcijo v demokratičnih družbah pri varovanju nacionalne varnosti in svobodne ureditve demokratične države. Pri tem se lahko zgodi, da se interesi, ki se štejejo za interes nacionalne varnosti, postavljajo nad spoštovanje posameznikovih pravic.

V naravi obveščevalno-varnostnih služb je, da zbirajo tajne podatke, jih analizirajo ter združijo v informacije. Za take dejavnosti je potrebna visoka stopnja tajnosti, po drugi strani pa obstaja nevarnost, da se takšne informacije zlorabijo. Obveščevalno-varnostne službe lahko ogrozijo družbo in politični sistem, ki bi ga sicer morale ščititi.

Ker je narava dela obveščevalno-varnostnih služb usmerjena v poseganje v integriteto tako subjektov kot objektov, da bi zagotovila nacionalne interese, se tovrstno delo opravlja na tajen način, s čim manj oblikami nadzorstva in drugimi omejitvami (kolikor je to po obstoječi zakonodaji možno).

Etika obveščevalnih delavcev je tista temeljna komponenta, na katero se lahko zanašamo, da bo prevladala v kočljivih in spornih situacijah, ki jih zakoni in drugi predpisi ne predvidevajo ali prepovedujejo. Ponotranjena etična sodila so vsekakor odvisna od osebne etike posameznika, v veliki meri pa tudi od etičnega ravnanja in vedenja, ki ga zagovarja organizacija, v kateri je posameznik zaposlen.

Zdi se, da obveščevalno-varnostna dejavnost ni ustrezno nadzorovana, ter da obstaja veliko tveganje, da bodo zlorabljeni pooblastila in kršene človekove pravice. Učinkovit demokratični nadzor, in to tako predhodni, kot naknadni je zato nujen.

Vprašanje nadzora nad delovanjem obveščevalnih oziroma varnostno-obveščevalnih služb je v neposredni in tesni zvezi z legitimnostjo političnega sistema, pa tudi z zaupanjem javnosti v njihovo delo. Obstaja teza, da bolj kot do obveščevalne službe nadzorovane, in manj je odkritih napak, večje je zaupanje javnosti v zakonitost njihovega dela. (Purg, 2002, str. 71)

Države se na različne načine soočajo z vprašanjem, kako zagotoviti kakovosten in učinkovit demokratični nadzor nad obveščevalno-varnostnimi službami, hkrati pa ne okrniti njihove sposobnosti za učinkovito delovanje. Nadzor njihove dejavnosti ima nekatere posebne lastnosti, saj je za to področje značilna specifična potreba, da bi se zagotovilo občutljivo ravnovesje med učinkovitostjo nadzornih mehanizmov, nujno za varstvo človekovih pravic in med potrebo po ohranitvi zaupnosti in manevrskega prostora, ki ga mora imeti obveščevalno-varnostna dejavnost za učinkovito delo.

Demokratične države pripisujejo izjemen pomen nadzoru nad delom izvajalcev obveščevalno-varnostne dejavnosti ne le z vidika varovanja človekovih pravic in svoboščin, temveč tudi drugih, npr. glede zakonitosti, strokovnosti in smotrne porabe finančnih sredstev. Javnost je še posebej občutljiva glede porabe javnih sredstev, na drugi strani pa je potreba obveščevalno-varnostnega procesa, da je v celoti tajen in, da je samo

natančno določenim pooblaščenim posameznikom omogočen vpogled v dele tega procesa.

Delovanje obveščevalno-varnostnih služb kot uporabnikov proračuna mora biti javno, odzivno in odgovorno. Javnost ima namreč pravico vedeti, kako je bil porabljen javni denar ter kaj je bilo z njim narejeno in doseženo. Izvajalci obveščevalno-varnostne dejavnosti so zato, kot proračunski uporabniki, o svojem delovanju dolžni poročati zainteresirani javnosti, s čimer njihovo delovanje postane bolj transparentno.

Poročila morajo biti pripravljena tako, da bralec iz ustreznih razlag delovanja in predstavljenih pokazateljev delovanja razume njihovo delovanje in zaupa ocenam učinkovitosti in uspešnosti delovanja glede na zastavljene cilje.

Merjenje in poročanje o delovanju, izvrševanju programov in dosežkih sta za celoten proces upravljanja obveščevalno-varnostne dejavnosti bistvenega pomena, saj konsistentna in jasna poročila o doseženih ciljih in rezultatih pomagajo zagotoviti polno odgovornost za rezultate dela. Rezultati delovanja, ki so opisani v poročilih, zagotavljajo pomembne dokaze o napredku, predstavljajo pa tudi orodje za uveljavljanje zahtev po večji učinkovitosti in uspešnosti.

Poleg nadzora, ki ga opravljajo izvršilni organi, je nujen tudi jasen demokratični in parlamentarni nadzor nad obveščevalno-varnostno dejavnostjo. Parlamentarni nadzor je vir legitimnosti in demokratične odgovornosti, in zato je za nadzor nad obveščevalno-varnostno dejavnostjo najbolj poklican parlament. Prav parlamentarni nadzor pomaga zagotoviti, da institucije obveščevalno-varnostne dejavnosti služijo državi kot celoti in varujejo ustavo ter niso namenjene za izpolnjevanje ozkih političnih ali sektorskih interesov.³²³ Teorija meni, da je najprimerneje, da nadzor v imenu parlamenta izvršuje specializiran parlamentarni nadzorni odbor, ki je neodvisen v razmerju do izvršilne oblasti glede članstva, vodenja in odločanja o programu dela ter poročanja parlamentu in javnosti (Born in Jensen, 2007, str. 267 in Poročilo Beneške Komisije, str. 151).

Postavlja se logično vprašanje, kakšen nadzor naj gradimo pri tako kompleksni dejavnosti, kot je obveščevalno-varnostna dejavnost. Nadzor mora zagotavljati jasno in nedvoumno zaupanje javnosti do izvajalcev obveščevalno-varnostne dejavnosti.

Biti mora uravnotežen tako, da vendarle omogoča kakovostne in zakonite procese v obveščevalno-varnostni dejavnosti, hkrati pa zagotavlja realno nadzorstveno spremljanje. Obveljati bi moral princip, da nadzora nikoli ni dovolj, zato naj bo razvejen na različne institucije, hkrati pa naj zagotavlja tajnost obveščevalno-varnostnega procesa v vseh pogledih.

³²³ Glej tudi H. Born in I. Leigh, Making intelligence accountable: legal standards and best practice for oversight of intelligence agencies, DCAF, University of Durham, Parliament of Norway, Oslo 2005, str. 77.

Izpostavili smo problematiko revidiranja kot oblike nadzora nad obveščevalno-varnostno dejavnostjo, ki ga izvajajo tako vrhovne revizijske institucije, kot tudi notranji revizorji.

Državna revizija je oblika državnega nadzora nad zakonitostjo, pravilnostjo in smotrnostjo delovanja države in njenih organov in je bila v njenih začetkih namenjena predvsem izražanju mnenja o finančnih poročilih in finančni situaciji nadzorovanih subjektov, torej se je nanašala predvsem na nadzor nad zakonitostjo in pravilnostjo delovanja.

Temeljni namen državnega revidiranja je uveljaviti odgovornost za rabo javnih sredstev. Vsako uresničevanje odgovornosti pa se lahko uveljavi z različnimi sredstvi na podlagi različnih ugotovitev in z njimi povezanih revizijskih dokazov. Tradicionalni način uveljavljanja odgovornosti uporablja revizijo pravilnosti poslovanja, s katero se potrjuje pravilnost in poštenost prikazovanja poslovnih dogodkov v računovodskih izkazih ter zakonitost ali skladnost ravnanja s pravili. Uveljavljanje odgovornosti za program vpeljuje revidiranje smotrnosti, in sicer najprej znotraj revizije pravilnosti poslovanja kot vseobsegajoče revizije (Maher, 2002, str. 29).

Revizija smotrnosti poslovanja je revizija gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti revidiranega uporabnika javnih sredstev pri porabi virov za izvedbo nalog. Je sistematično, vsebinsko, organizacijsko in ciljno usmerjeno preiskovanje dejavnosti vlade ali druge osebe javnega prava, da bi se lahko ocenilo, ali je revidirana oseba pri izvajanju programa ali določenih postopkov, posamezne aktivnosti ali funkcije poslovala gospodarno, učinkovito in uspešno.

Državnemu zboru in drugim zainteresiranim javnostim revizija smotrnosti zagotavlja informacije in priporočila za povečanje odgovornosti vlade in drugih oseb javnega prava, podpira zahteve po izpolnjevanju visokih etičnih standardov, pomaga pri uspešnem opravljanju javnih storitev, skrbi za razvoj ter varovanje zakonitosti in premoženja države oziroma lokalnih skupnosti.

Pri pregledu izkušenj revidiranja obveščevalno-varnostne dejavnosti smo predstavili tradicijo revidiranja v nekaterih starejših demokracijah kot je stopnja demokratičnega razvoja v Republiki Sloveniji. V Evropski uniji, še posebej med starejšimi članicami, je jasno izražena potreba, da se revizijski standardi tudi na obveščevalno-varnostnem področju čim prej uveljavijo tudi pri novih članicah.

Ta želja verjetno ni samo zaradi harmonizacije obveščevalnih subjektov v Evropski uniji, temveč tudi zaradi vse večje potrebe po sodelovanju med obveščevalno-varnostnimi subjekti v Evropski uniji in v povezavi s kompleksnimi grožnjami v svetu.

Praktične izkušnje revidiranja obveščevalno-varnostnih subjektov so zelo skromne in jih javnost ne pozna dobro. Znanstvena monografija je poskus vzpodbujanja odgovornih, da uporabijo tudi revidiranje, kot obliko nadzora nad obveščevalno-varnostno dejavnostjo, saj je z revidiranjem mogoče doseči učinkovit nadzor izvajanja obveščevalno-varnostnega procesa. Izdatki za obveščevalno-varnostno dejavnost se financirajo iz javnih

sredstev, torej sredstev davkoplačevalcev, torej je potrebna še večja varnost pri porabi sredstev. Izdatki za tovrstne storitve ne smejo biti potratni ali nadstandardni, če ni nujno.

Rezultati opravljene analize kažejo, da je treba revizijo smotrnosti, ki se ukvarja z gospodarnostjo, učinkovitostjo in uspešnostjo, kot del nadzora vpeljati tudi v Sloveniji na področje obveščevalno-varnostne dejavnosti.

Okoliščine, ki po naši oceni pomembno opredeljujejo vsebino revizije smotrnosti so potreba po zvišanju učinkovitosti obveščevalno-varnostne dejavnosti, ki se mora odraziti tako v večjem obsegu kot tudi kakovosti opravljenih storitev, uveljavljanje sodobnih načel poslovanja, novi in zahtevnejši načini delovanja ter pritisk na povečevanje javne porabe, čeprav se to nujno ne odraža tudi v zvišanju kakovosti storitev obveščevalno-varnostne dejavnosti. Nenazadnje je pomembna tudi zaostritev zahtevane stopnje odgovornosti in zahteve po večji preglednosti delovanja obveščevalno-varnostne dejavnosti.

Izziv revizije smotrnosti obveščevalno-varnostne dejavnosti je v ugotavljanju ali je vzpostavljeno pravo razmerje med preverjanjem odgovornosti in osredotočenosti k ustvarjanju dodane vrednosti.

Cilj revidiranja smotrnosti pa je pridobiti zadostne dokaze da so bila sredstva porabljena gospodarno, učinkovito in uspešno, tako da so bili bodisi maksimizirani učinki pri danih vložkih, ali minimizirani stroški za doseg določenega cilja. Z revizijami smotrnosti odkrivamo in opredeljujemo vzroke za pomanjkljivosti ter ocenjujemo doseganje dolgoročnih učinkov.

Da pa bi bile revizije smotrnosti lahko uspešne, bi morali tudi izvajalci obveščevalno-varnostne dejavnosti proračunske vire upravičiti s pričakovanimi rezultati in ne le s programi, kar bi izboljšalo uporabo proračunskih virov in njeno preglednost za javnost, kot tudi odzivnost na potrebe uporabnikov v obveščevalno-varnostni dejavnosti.

Izvajalci obveščevalno-varnostnih storitev bi morali ob danih virih najti najbolj učinkovite in uspešne načine za izvrševanje programov in doseganje pričakovanih rezultatov. To bi povečalo tudi odgovornost za rezultate v okviru pristojnosti in delovanja obveščevalno-varnostne dejavnosti.

Glede tega je treba dograditi področje zakonodaje na obveščevalno-varnostnem področju, na področju nadzora nad to dejavnostjo in tudi širše na področju revidiranja. Kako in v kakšnem obsegu revidiranje smotrnosti vpeljati tako, da bo učinkovito in nedvoumno orodje nadzora, je predmet znanstvene analize na področju prava.

Osredotočili smo se na tajno sodelovanje in procese pri pridobivanju podatkov s človeškimi viri. Za potrebe znanstvene monografije smo skupaj s strokovnjaki opisali proces tajnega sodelovanja in iz njega izluščili dejavnike, pomembne za revizijo smotrnosti.

Treba je poudariti, da so bili ti dejavniki postavljeni za potrebe te knjige in so lahko usmeritev revizorjem, v kakšni smeri naj iščejo revizijska vprašanja pri reviziji smotrnosti obveščevalno-varnostne dejavnosti.

Zaradi kompleksnega varnostnega okolja se bo obveščevalno-varnostna dejavnost, in še posebej tajno sodelovanje kot oblika pridobivanja podatkov, v prihodnosti spreminjala in nadgrajevala, in tako bodo v ospredje prihajali novi dejavniki oziroma nove podlage za revizijska vprašanja.

Odnos med revizorjem in subjektom revizije ni nikjer po svetu enostaven. Že po definiciji njihovi posamezni in različni interesi ustvarjajo možnosti za konflikt. To še posebej velja v obveščevalno-varnostni dejavnosti, kjer gre za zaupne in politično občutljive dejavnosti, za katere je najverjetneje, da jih bo treba pri vodenju in poročanju zunanjih revizij izvzeti ali pa jih drugače obravnavati.

Pomembno je poudariti, da se le bežno dotikamo in samo opomnimo na problem zaupanja med revidiranci iz obveščevalno-varnostne dejavnosti in revizorji, kot predstavniki nadzornikov. Graditev tega odnosa, določanje dejavnikov zaupanja, zagotavljanje tajnosti delovanja ter transparentnost do javnosti bo predmet kakšne druge znanstvene analize in razprave.

Pri revidiranju obveščevalno-varnostne dejavnosti je nujno treba zagotoviti pogoje za varovanje tajnih podatkov in ustrezno usposobljene revizorje. Praksa iz drugih držav kaže, da se niti revizorji pri revizijah ne dotikajo nekaterih ključnih osebnih podatkov v obveščevalno-varnostni dejavnosti.

Posebno pozornost bo v prihodnjih analizah treba nameniti tudi uporabi in načinu ravnanja z revizijskimi poročili o obveščevalno-varnostni dejavnosti. Razmerje med obveščevalno-varnostno dejavnostjo in nadzorom nad njo mora biti kljub kompleksnosti uravnoteženo.

Izbor in selekcija revizorjev, ki bodo izvajali revidiranje smotrnosti obveščevalno-varnostne dejavnosti, je naslednji predlog pričajoče znanstvene monografije za nadaljnje analize. Poleg znanj s področja revizije je treba imeti tudi veliko poglobljenega znanja in pravičen odnos do kompleksnosti obveščevalno-varnostnega procesa, kar so zelo zahtevne kompetence. Kako revizorjem zagotoviti ugled in zaupanje javnosti, kar je eden od osnovnih ciljev nadzora, pa je naslednje zahtevno vprašanje.

Menimo, da bi znanstvena monografija kot znanstvena analiza in razprava lahko podala kakovostne podlage za nadaljnje znanstveno raziskovanje in bi lahko bila tudi dobra usmeritev za aplikativno delo na področju nadzora nad obveščevalno-varnostno dejavnostjo.

Znanstvena monografija ponuja nov in poseben pristop k proučevanju revidiranja obveščevalno-varnostne dejavnosti nasploh in še posebej revidiranja smotrnosti njenega delovanja ter daje izboljšane možnosti izvajanja in nadzora te dejavnosti.

Znanstvena relevantnost predlagane teme se kaže v ugotovitvah raziskave, da je izvajanje revizij smotrnosti obveščevalno-varnostne dejavnosti nujen pogoj za kakovosten nadzor nad obveščevalno-varnostno dejavnostjo v demokratičnih družbah.

Izvirnost pa se kaže v oblikovanju dejavnikov za revidiranje smotrnosti obveščevalno-varnostne dejavnosti z opredelitvijo omejitev, ki so nujne za njeno uspešno ter zakonito izvedbo. Tako zasnovane in predlagane dejavnike bo moč uporabiti kot rešitev za učinkovitejše in uspešnejše izvajanje revizij smotrnosti na obveščevalno-varnostnem področju.

Aplikativna vrednost se kaže z možnostjo, da se dopolni zakonodaja s področja nadzora nad delom varnostnih in obveščevalnih služb kot obvezna uvedba revizije smotrnosti poslovanja teh služb, ki bi bila podlaga za uspešno nadzorovanje obveščevalno-varnostne dejavnosti v Sloveniji.

V okviru znanstvene monografije smo preverjali štiri hipoteze, postavljene spremenljivke in pripadajoče kazalce, ki omogočajo preverjanje zastavljenih hipotez in ustrezajo strukturi analize.

Izhajamo iz domneve oziroma dejstva, da v Sloveniji ni revizijske prakse na področju revidiranja smotrnosti obveščevalno-varnostne dejavnosti, oziroma obstaja le posredno prek samo ene revizije poslovanja in naročil zaupne narave in za omejeno časovno obdobje.

Obseg nadzora obveščevalno-varnostne dejavnosti je pogosto omejen, omejitve pa se lahko nanašajo na vrsto dejavnosti ali na vsebinsko področje (operativne metode, tajna dejavnost).

Raziskava pri izvajalcih obveščevalno-varnostne dejavnosti zaradi narave njihovega dela ni bila mogoča, zato smo organizacijske in procesne dejavnike tajnega sodelovanja, pomembne za revizijo smotrnosti, določili s pomočjo ekspertov obveščevalno-varnostne dejavnosti.

Pomen dejavnikov tajnega sodelovanja se kaže v tem, da je metodologija revidiranja smotrnosti, kjer se preverjajo gospodarnost, uspešnost in učinkovitost, znana v širši družbi in ekspertnih revizijskih okoljih.

Tajno sodelovanje kot oblika pridobivanja podatkov v procesu obveščevalno-varnostne dejavnosti je znana le ekspertom, tj. izvajalcem tega procesa. Z revizijami smotrnosti se gotovo gradi pomemben most zaupanja javnosti do obveščevalno-varnostne dejavnosti. Hkrati na uravnotežen način omejuje in usmerja izvajalce tajnega sodelovanja na način, ki ga javnosti pozna.

Za doseganje zastavljenih ciljev in preverjanje hipotez je bila uporabljena kombinacija več metod, kar za razliko od enometodološkega pristopa označuje multipla raziskovalna strategija oziroma triangulacija (kombinacija) teorij, metod in podatkov.

V povezavi s kombiniranimi pristopi je v teoretičnem delu prišla še najbolj do izraza triagulacija, ki se nanaša na pragmatično kombiniranje različnih teorij v posameznih fazah raziskave in njihovo kombiniranje. Gre namreč za različne teoretične pristope k obveščevalno-varnostni dejavnosti. Na drugi strani gre tudi za različne teoretične metodološke pristope k revidiranju.

Znanstvena relevantnost pričajoče raziskave je dosežena, aplikacija znanstvenih dosežkov doktorske analize v prakso obveščevalno-varnostne dejavnosti, pa je prepuščena odgovornim izvajalcem nadzora in izvajalcem obveščevalno-varnostne dejavnosti, da znanstvene dosežke skladno z zakonom o tajnih podatkih uvedejo v vsakdanjo prakso.

LITERATURA IN VIRI

- Abraham Maslow. Motivation and Personality
URL=<http://www.chaight.com/Wk%2015%20E205B%20Maslow%20-%20Human%20Motivation.pdf>. 27.12. 2010.
- AGA CPAG, Challenges in Performance Auditing: How a State Auditor with Intriguing New Performance Auditing Authority is Meeting Them. Research Series: Report No. 5, 2006.
- Antončič Vojko. Nadziranje javne porabe v Sloveniji, Konstituiranje Računskega sodišča Republike Slovenije. 1995, Revizor. št. 2–3, Slovenski inštitut za revizijo, Ljubljana.
- Antončič, Vojko. Pravo državnega revidiranja, študijsko gradivo pri predmetu pravo državnega revidiranja, izobraževanje za pridobitev naziva državni revizor in notranji državni revizor. Računsko sodišče Republike Slovenije, Ljubljana, 2003.
- Anžič Andrej, Golobinek Robert. Slovenski model parlamentarnega nadzorstva nad obveščevalnimi in varnostnimi službami. Teorija in praksa. 2003, št. 6, Založba FDV, Ljubljana.
- Anžič Andrej. Etičnost nadzorovalcev v nadzorstvenem procesu – pogled od znotraj. Varstvoslovje. 2000, let. 2, št. 2, Visoka policijsko-varnostna šola, Ministrstvo za notranje zadeve, Ljubljana.
- Anžič Andrej. Parlamentarni nadzor obveščevalnih dejavnosti in policijskih prikritih ukrepov – Slovenija med teorijo in prakso. Bilten Slovenske vojske. 2010, št. 3, Ministrstvo za obrambo, Ljubljana.
- Anžič, Andrej. Obveščevalne službe – legalni in legitimni labirinti in izhodi. Varstvoslovje. 1999, let. 1, št. 1, Visoka policijsko-varnostna šola, Ministrstvo za notranje zadeve, Ljubljana.
- Anžič, Andrej. Parlamentarno nadzorstvo nad obveščevalnimi službami Zvezne Republike Nemčije. Javna uprava, 1995, let. 31, št. 3.
- Anžič, Andrej. Varnostni sistem Republike Slovenije. Časopisni zavod Uradni list RS, Ljubljana, 1997.
- Anžič, Andrej. Vloga varnostnih služb v sodobnih parlamentarnih sistemih- nadzorstvo. ČZP Enotnost, Ljubljana, 1996.
- Anžič, Andrej. Vojaška in civilna obveščevalna služba. Iskanje novega modela integrirane državno informativne službe. Javna uprava, 1994, let. 30, št. 21.
- Argyle, M: Bodily communication, London, 1988.
URL=[http://www.google.com/books?hl=sl&lr=&id=crYOAAAAQAAJ&oi=fnd&pg=PR7&dq=Argyle,+M.+\(1988\).+Bodily+communication+\(2nd+ed.\).+Lon](http://www.google.com/books?hl=sl&lr=&id=crYOAAAAQAAJ&oi=fnd&pg=PR7&dq=Argyle,+M.+(1988).+Bodily+communication+(2nd+ed.).+Lon)

don:+Methuen&ots=eCln8vHV2V&sig=DFpevYZWbt_FX4nI8vDJNYKhGPw
#v=onepage&q&f=false«. 23.3. 2011.

Argyle, Michael. The social psychology of work. Penguin Books, Middlesex, 1976.

Aristotel. Nikomahova etika. Slovenska Matica, Ljubljana, 1994.

Auditor General of Canada, Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons, 2003.

Berkowitz, Bruce D., Goodman, Allan E. Intelligence in the information age. Yale University Press, 2002.

Bitenc, Mira. Revidiranje učinkovitosti in uspešnosti delovanja proračunskih uporabnikov. V: Borak, Neven (ur.). Zbornik referatov VI. Seminarja o javnih financah in državnem revidiranju, Zveza ekonomistov Slovenije, Ljubljana, 2004.

Bogdan, Ioan. The Courts of Audit-Unity in Diversity. The relation of the Courts of Audit with the Parliament, the Internal Audit, Jurisdiction and Mass Media. EUROSAI, Seminar Romania, 1995.

Born Hans, Leigh Ian. Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight for the Democratic Control of Armed Forces. DCAF, Geneva, 2005.

Born, H., Wills, A.: Intelligence ethics: A complete cycle? ECPR Conference, Pisa, 6.–8. september, 2007, dobljeno 3. 12. 2010 na URL=<http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/generalconference/pisa/papers/PP1737.pdf>«. ECPR Conference, Pisa, 6-8 September 2007.

Born, Hans, Jensen F. Controlling and overseeing intelligence services in democratic states. V: Hans Born in Marina Caparini (ur.). Democratic Control of Intelligence Services, Ashgate, Geneva, 2007.

Born, Hans, Johnson, Loch, K., Leigh Ian. Who's Watching the Spies, Establishing Intelligence Service Accountability. Potomac Books, Washington D.C., 2005.

Born, Hans, Leigh, Ian. Democratic Accountability of Intelligence Services, Policy Paper – No. 19. Geneva Centre for the Democratic control of Armed Forces, Geneva, 2007.

Born, Hans, Leigh, Ian. Democratic Accountability of Intelligence Services. DCAF, Geneva, 2007.

Born, Hans., Jelušič, Ljubica., Zore, Gregor., Grošelj Klemen., Juvan, Jelena. Parlamentarni nadzor nad varnostnim sektorjem: načela, mehanizmi in praksa, DCAF, Geneva, 2006.

Bourn, John. Improving Public Services. International Journal of Government Auditing, 2000, št. 10, London.

- Božičnik, Ana. Etika in demokracija. Dignitas. Revija za človekove pravice. 2006, vol. 29-30, Fakulteta za državne in evropske študije, Kranj.
- Brezovšek, Marjan, Črnčec, Damir. Demokratična uprava in tajnost podatkov. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2007.
- Britovšek, Jaroš. Možnosti proučevanja obveščevalne dejavnosti. Najdeno na URL=<http://www.fvv.uni-mb.si/dv2008/zbornik/clanki/BritovsekJ.pdf>. 10.9. 2009
- Bruneau, Thomas C. Challenges to Effectiveness in Intelligence due to the need for Transparency and Accountability in Democracy. Strategic Insights, vol. VI, iss. 3, May 2007.
- Bunyan, Toni. Secrecy and Openess in the European Union. European Dossier Series, Kogan Page, London, 1999.
- Cabinet Office, Intelligence and Security Committee, Cabinet office- Annual Report 2000-2003. London: TSO, The Stationery Office, 2003.
- Caparini, Marina. Challenges of Control and Oversight of Intelligence services in a liberal democracy. DCAF, Geneva, 2002.
- Caparini, Marina, (ur.) Born, Hans. Democratic Control of Intelligence Services, DCAF, Geneva, 2007.
- Cole, Eden, Eppert, Kerstin, Kinzelback, Katrin. Public Oversight of the Security Sector: A handbook for Civil Society Organizations, United Nations Development Programme. DCAF, Geneve, 2008.
- Control of internal security services in Council of Europe member States, Recommendation 1402, Extract from the Official Gazette of the Council of Europe – April 1999.
- Council of Europe, Parliamentary Assembly: Recommendation 1402, Control of Internal Security Services in Council of Europe Member States.
- Čaleta, Denis. Varovanje tajnih podatkov v demokratični družbi. Dignitas, Revija za človekove pravice, 2008, vol. 37-38, Fakulteta za državne in evropske študije, Kranj.
- Čebulj, Janez. Posebnosti ustavne pritožbe s področja upravnega prava, v: Marijan Pavčnik, Arne Mavčič: Ustavno sodstvo. Cankarjeva založba, Ljubljana, 2000.
- Čebulj, Janez, Strmecki Mik. Upravno pravo. Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2006.
- Čebulj, Janez, Žurej, Jurij. Varstvo osebnih podatkov in informacije javnega značaja. Nebra, Ljubljana, 2005.
- Črnčec, Damir. Obveščevalna dejavnost v informacijski dobi. Defensor, Ljubljana, 2009.
- Democratic oversight of the security sector in member states, Recommendation 1713, Parliamentary Assembly, 2005.

- Draft Detailed Report of the Peers: SIGMA Peer Assistance to the Public Internal Financial Control in Slovenia, November 2002-March 2003.
- Dujić, Slobodan. Položaj izvršilne funkcije v sistemu delitve oblasti, Doktorska disertacija. Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, Ljubljana, 2002.
- Dvoršek, Anton. Kriminalistična strategija. Visoka policijsko-varnostna šola, Ljubljana, 2001.
- Dorđević, Obren. Osnovi državne bezbednosti (opšti dio). Viša škola unutrašnjih poslova, Beograd, 1980.
- Encyclopædia Britannica 2.
URL=<http://www.britannica.com/EBchecked/topic/453022/personality-assessment/36117/The-interview>. 25.3. 2011.
- Encyclopædia Britannica. URL=
»<http://www.britannica.com/EBchecked/topic/192738/espionage>«. 22.3. 2011.
- European Court of Auditors, Performance Audit Manual, Luxembourg: European Court of Auditors, 1998.
- EUROSAI. 1997a EUOSAI Standard Procedures, XVI EUOSAI Governing board Meeting, The Hague: EUOSAI.
- EUROSAI. 1997b Statutes of the European Organisation of Supreme Audit Institutions. Madrid: EUOSAI.
- GAO (United States General Accounting Office By the Comptroller general of the United States), 1999, Državni revizijski standardi v Združenih državah Amerike (Government Auditing Standards), popravljena izdaja, Ljubljana: Zveza računovodij, finančnikov in revizorjev Slovenije.
- Hastedt, Glenn. Controlling Intelligence: The Role of the DCI. 1986, No.1, International Journal of Intelligence and Counterintelligence.
- Hayes, Nicky., Orrel, Sue. Psihologija. Zavod RS za šolstvo, Ljubljana, 1998.
- Herman, Michael. Intelligence power in peace and War. The Royal Institute of International Affairs, Cambridge University Press, Cambridge, UK, 1999.
- Herman, Michael. Intelligence Services in the Information Age: theory and the practice. Frank Cass Publishers, London, UK 2002.
- IFAC, Mednarodno združenje računovodij, 1992, Mednarodne smernice za revidiranje. Ljubljana: Zveza računovodij, finančnikov in revizorjev Slovenije in zveza društev računovodskih in finančnih delavcev Slovenije.
- IFAC, Mednarodno združenje računovodij, 1994, Mednarodni revizijski standardi. Ljubljana: Zveza računovodij, finančnikov in revizorjev Slovenije in Slovenski inštitut za revizijo.

- IFAC, Mednarodno združenje računovodij, Odbor za javni sektor, 1996, študija št. 3, Revidiranje usklajenosti delovanja javnega sektorja s pooblastili, Ljubljana: Slovenski inštitut za revizijo.
- Implementation Guidelines for Performance Auditing, INTOSAI, Stockholm, 2004.
- Intelligence Practice and Democratic Oversight: A Practitioner's View, DCAF, 2003.
- Intelligence Services, DCAF Backgrounder, 2006.
URL=<http://www.dcaf.ch/Publications/Series/Detail?lng=en&id=18411>«. 7.1. 2011.
- INTOSAI, 1994, Revizijski standardi INTOSAI, Ljubljana, Slovenski inštitut za revizijo.
- INTOSAI, 1998a, INTOSAI Code of Ethic for Auditors in the Public Sectors, 16. INTOSAI, Montevideo: INTOSAI.
- INTOSAI, 1998b, The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts, 9. INTOSAI. Vienna: INTOSAI General Secretariat.
- INTOSAI, Evropske smernice za izvajanje mednarodnih revizijskih standardov INTOSAI. Revizor. 1999, št. 7-8, Slovenski inštitut za revizijo, Ljubljana.
- Jones, Parker Charles. Public Sector Auditing. Practical technigues for an integrated approach. Chapman & Hall, London, 1994.
- Juhant, Janez. Etika I. Na poti k vzajemni človeškosti. Študentska založba, Ljubljana, 2009.
- Juhant, Janez. Etika in človeškost. Teološka fakulteta, Ljubljana, 2003.
- Juhant, Janez. Pusti človeku biti človek. Dignitas, Revija za človekove pravice. 2008, vol. 37-38, Fakulteta za državne in evropske študije, Kranj.
- Kahn, David. A Historical Theory of Intelligence, Intelligence and National Security, 2001, No.16.
- Kaučič, Igor. Razmerje zakonodajne in izvršilne oblasti do nadzornih institucij, Javna uprava, 2007, let. 43, št. 2, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, Ljubljana.
- Kaučič, Igor., Grad, France. Ustavna ureditev Slovenije. GV Založba, Ljubljana, 2003.
- Kazenski zakonik, Uradni list RS, št. 55/2008.
- Keegan, John. Intelligence in War. Vintage Books, New York, 2004.
- Kerševan, Erik. Uprava in sodni nadzor. Pravna fakulteta, Ljubljana, 2004.
- Kodeks etike za revizorje v javnem sektorju INTOSAI. Revizor, 1999, št. 2, Slovenski inštitut za revizijo, Ljubljana.
- Kolenc, Marjan. Parlamentarno nadzorstvo nad obveščevalno-varnostnimi službami Republike Hrvaške. Magistrsko delo. Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2008.

- Koletnik, Franc. Notranje revidiranje. Slovenski inštitut za revizijo, Ljubljana, 2007.
- Koletnik, Franc. Poklicna etika in strokovna načela o zunanjem revidiranju. Slovenski inštitut za revizijo, Ljubljana, 2008.
- Kompare, Alenka., Stražišar, Mihaela., Dogša, Irena., Jaušovec, Norbert., Curk, Janina. Psihologija, spoznanja in dileme, DZS, Ljubljana, 2001.
- Koning, Robert de. Sigma "Update" Newsletter, št. 9, julij 2005.
- Konovalov A. in Sokolov V. S.: Meeting with Agents. CIA historical review program, URL=https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/kent-csi/vol8no2/html/v08i2a05p_0001.htm. 1994. 22.12. 2010.
- Korpič Horvat, Etelka. Delovanje računskega sodišča. IKS, 2002, št. 6, Slovenski inštitut za revizijo, Ljubljana.
- Korpič Horvat, Etelka. Pravo državnega revidiranja. Študijsko gradivo pri predmetu pravo državnega revidiranja, izobraževanje za pridobitev naziva državni revizor in notranji državni revizor, Ljubljana, Računsko sodišče Republike Slovenije, 2003.
- Korpič Horvat, Etelka. Revidiranje javnih financ (proračuna) po novem. V: Borak, Neven (ur.). Zbornik referatov IV. Seminarja o javnih financah in državnem revidiranju, Zveza ekonomistov Slovenije, Ljubljana, 2002.
- Korpič Horvat, Etelka. Zakon o računskem sodišču s komentarjem. Gospodarski vestnik, Ljubljana, 1997.
- Kotler, Philip. Marketing management–trženjsko upravljanje: analiza, načrtovanje, izvajanje in nadzor. Slovenska knjiga, Ljubljana, 1996.
- Lah, Ivan. Uspešnost, redko rabljen revizijski izraz. Revizor, 1999, št. 10, Slovenski inštitut za revizijo, Ljubljana
- Lambert Alain. Can Parliament Improve their Budgetary Oversight? Holding the Executive Accountable: The Changing Role of Parliament in the Budget Process, An International Symposium of Chair persons of Parliamentary Budget Committees of OECD Member Countries, Paris, The Finance Committee of French Senate, 2001.
- Maher, Neva. Namen ocenjevanja gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti porabe javnih sredstev ter izzivi pri tem. Revizor, 2002, št. 2, Slovenski inštitut za revizijo, Ljubljana.
- Maslow, Abraham H. Motivation and personality. Harper & Row, New York, 1987.
- Mavčič, Marjan Arne. Primerjalno ustavno pravo – pravo človekovih pravic. Založba Pasadena, Ljubljana, 2002.
- Mc Dowel, Don. Strategic Intelligence, A Handbook for Practitioners, Managers and Users. The Scarecrow Press, Plymouth, UK, 2009.

- Mednarodni standardi strokovnega ravnanja pri notranjem revidiranju, Institut of Internal Auditors, USA, 2011.
- Možina, Stane., ... et al. Management. Didakta, Radovljica, 1994.
- Musek, Janek. in Pečjak, Vid. Psihologija. Educy, Ljubljana, 1997.
- Musek, Janek. in Pečjak, Vid. Psihologija. Educy, Ljubljana, 2001.
- Musek, Janek. Predmet, metode in področja psihologije. Filozofska fakulteta, Ljubljana, 2005.
- Musek, Janek. Znanstvena podoba osebnosti. Educy, Ljubljana, 1993.
- Odar, Marjan. Očrt metodike revizijskega preverjanja notranjih kontrol, Gradivo za izobraževanje za strokovni naziv revizor, Slovenski inštitut za revizijo, Ljubljana, 1994.
- Odar, Marjan. Revizija in osnove revidiranja računovodskih izkazov. Zveza računovodij, finančnih in revizorjev, Ljubljana, 2006.
- Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-158/94, z dne 9.3. 1995, Uradni list RS, št. 18/95.
- Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-171/97, OdlUS IX, 192.
- Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-18/02 z dne 24.10. 2003, Uradni list RS, št. 108/2003 Uradni list RS, št. 108/2003 in OdlUS XII, 86.
- Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-216/07-8, z dne 4.10. 2007; Uradni list RS, št. 99/2007 in OdlUS XVI, 75.
- Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-224/96, z dne 22.5. 1997, Uradni list RS, št. 36/97 in OdlUS VI, 65.
- Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-226/95, z dne 8. 7. 1999, Uradni list RS, št. 60/99, Uradni list RS, št. 60/99 in OdlUS VIII, 174.
- Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-226/95, z dne 8. 7. 1999, Uradni list RS, št. 60/99.
- Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-272/97, z dne 23.11. 2000, Uradni list RS, št. 115/2000 in OdlUS IX, 276.
- Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-383/98-33, z dne 21.9. 2000, Uradni list RS, št. 100/2000 in OdlUS IX, 210.
- Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-411/06, z dne 19. 6. 2008, Uradni list RS, št. 68/2008 in OdlUS XVII, 43.
- Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-45/08-21 z dne 8.1. 2009.
- Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-65/08-11 z dne 25.9. 2008, Uradni list RS, št. 108/03. Uradni list RS, št. 96/2008 in OdlUS XVII, 49.
- Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up- 32/94, z dne 7.6. 1995.

- Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-412/03-21, z dne 8.12. 2005, Uradni list RS, št. 117/2005. 7/2005 in OdlUS XIV, 104.
- Odločba Ustavnega sodišča, RS, št. U-I-83/94, z dne 15.7.1994, Uradni list RS, 48/94.
- Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-224/96, z dne 22.5. 1997, Ur. list RS, št. 36/97 in OdlUS VI, 65.
- Pagon, Milan. Policijska etika kot zvrst uporabne etike. Varstvoslovje, 2000, let. 2, št. 2, Ministrstvo za notranje zadeve RS, Visoka policijsko-varnostna šola, Ljubljana.
- Pavčnik, Marjan, Mavčič Marjan Arne. Ustavno sodstvo, Cankarjeva založba, Ljubljana, 2000.
- Podbregar, Iztok. Vohunska dejavnost in gospodarstvo, Univerza v Mariboru, Fakulteta za varnostne vede, Ljubljana, 2008.
- Pravilnik o delovanju Notranjerevizijske službene Ministrstvu za obrambo, 2005.
- Pravilnik o izdajanju potrdil za naziv državni in preizkušeni državni notranji revizor, Uradni list RS, št. 83/2007.
- Pravilnik o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ, Uradni list RS, št. 72/2002.
- Priročnik za revizije smotrnosti poslovanja, Evropsko računsko sodišče, 2006.
- Priročnik za revizije smotrnosti poslovanja, Računsko sodišče Republike Slovenije, Ljubljana, november 2002.
- Priročnik za revizijo dosežkov. Revizor, 1998, št. 8–9, Slovenski inštitut za revizijo, Ljubljana, 1998.
- Purg, Adam. Obveščevalne službe, Povezave med obveščevalnimi službami, političnimi sistemi in državno suverenostjo v luči iskanja modela sodobnega obveščevalnega sistema Republike Slovenije. Enotnost, Ljubljana, 1995.
- Ragin, Charles C. Družboslovno raziskovanje. Enotnost in raznolikost metode. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2007.
- Ratcliffe, Jerry H. – Editor. Strategic Thinking in criminal Intelligence, The federal Press, Sydney, 2009.
- Ratcliffe, Jerry H. Intelligence – Led Policing, Willan Publishing, Portland, Oregon, USA, 2008.
- Rozman, B.: Upravljanje kompetenc na delovnem mestu, HRM, 02/2003. URL=http://www.hrm-revija.si/index.php?page=magazine&s=1&iid=4&a_id=222. 7.4. 2011.
- Salovey, P., Brackett, M.A., Mayer, J.D. Emotional Intelligence, Key Readings on the Mayer and Salovey Model, A Division of National Professional Resources, New York, 2004.

- Sandler, Todd., Keith Hartley. The Economics of Defense. Cambridge surveys on economic literature. Cambridge University Press, Cambridge, 1995.
- SIGMA Papers No.7, (1996), The audit of secret and politically sensitive subject: Comparative audit practices.
- Slovenski inštitut za revizijo, 2008, Gradivo za izobraževanje za strokovni naziv revizor, Predmet Revizija, Ljubljana: Slovenski inštitut za revizijo.
- Slovenski inštitut za revizijo, Ljubljana.
- Splošno poročilo seminarja IPU Parliament and the Budgetary Process, Including from a Gender Perspective, Nairobi, 2000.
- Stres, Anton. Dostojanstvo človeške osebe kot temeljna etična vrednota. Varstvoslovje, 2000, let. 2, št. 2, Ministrstvo za notranje zadeve RS, Visoka policijsko-varnostna šola, Ljubljana.
- Stres, Anton. Etika ali filozofija morale. Družina, Ljubljana, 1999.
- Šaponja, Vladimir. Taktika dela obveščevalno-varnostnih služb. Ljubljana, Visoka policijsko-varnostna šola, 1999.
- Taylor, Donald. H. in G.W. Glezen. Revidiranje, Zasnove in postopki. Slovenski inštitut za revizijo, Ljubljana, 1996.
- Trbovšek, Franci. Varnostni in pravni vidiki varnostnega preverjanja oseb. Magistrsko delo. Fakulteta za državne in evropske študije, Kranj, 2004.
- Turk, Ivan. Notranje revidiranje poslovanja. Zveza računovodij, finančnikov in revizorjev Slovenije, Kočevski tisk, 1995.
- Turk, Ivan. Notranje revidiranje, notranja revizija in notranjerevizijska služba. Revizor, 1998, št. 11, Slovenski inštitut za revizijo, Ljubljana.
- Turk, Ivan. Pojmovnik računovodstva, financ in revizije. Slovenski inštitut za revizijo, Ljubljana, 2000.
- Turk, Ivan. Produktivnost, ekonomičnost in rentabilnost ali varčnost, učinkovitost in uspešnost kot temeljna načela in kazalniki. Revizor, 2007, št. 11, Slovenski inštitut za revizijo, Ljubljana.
- Uredba o načinu in postopku varnostnega preverjanja ter postopku izdaje in preklica dovoljenja za dostop do tajnih podatkov, Uradni list RS, št. 70/2002, 48/2003.
- Uredba o notranjem nadzoru nad izvajanjem zakona o tajnih podatkov in predpisov, izdanih na njegovi podlagi, Uradni list RS, št. 106/2002.
- Uredba o obveščevalno-varnostni službi Ministrstva za obrambo. Uradni list RS. št. 63/1999, 90/2000.
- Uredba o ugotavljanju pogojev za posredovanje tajnih podatkov drugi organizaciji, Uradni list RS, št. 70/2007.

- Usmeritve za državno notranje revidiranje, Ministrstvo za finance, Služba za nadzor proračuna, 2003.
- Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 33/1991, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004.
- Value for Money Audit Manual, Office of the Auditor General Canada, OAG/CESD, January 2000.
- Vejnovič, D. Državna bezbjednost, obavještajne službe. Banja Luka: Glas srpski, 1995.
- Vidovič, Zdenka. Način izvedbe revidiranja državnega proračuna. Magistrsko delo. Ekonomska fakulteta, Ljubljana, 2006.
- Vidovič, Zdenka. Notranje kontrole in notranja revizija v javnem sektorju. Revizor, 1999, št. 2, Slovenski inštitut za revizijo, Ljubljana.
- Vidovič, Zdenka. Obravnavanje revizijskih poročil v parlamentu in vladi. Revizor, 1999, št. 3, Slovenski inštitut za revizijo, Ljubljana.
- Vidovič, Zdenka. Revidiranje dosežkov porabljenega denarja. Revizor, 1995, št. 4.
- Vidovič, Zdenka. Revidiranje gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti v javnem sektorju. Interno gradivo RSRS, Ljubljana, 2002.
- Watts Larry L. Intelligence Reform in Europe's Emerging Democracies, URL=<https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csi-studies/studies/vol48no1/article02.html>«. 27.6. 2010.
- Zakon o dostopu do informacij javnega značaja, Uradni list RS, 51/2006, UPB-2.
- Zakon o javnih financah, Uradni list RS, št. 79/1999, 124/2000, 79/2001, 30/2002, 56/2002, 109/2008, 49/2009.
- Zakon o javnih naročilih, Uradni list RS, št. 128/2006-ZJN2, 16/2008, 19/2010, 18/2011.
- Zakon o notranjih zadevah. Uradni list SRS, št. 28/1980, 38/1988, 27/1989, Uradni list RS, št. 8/1990, 19/1991, 4/1992, 58/1993, 35/1994, 87/1997, 49/1998.
- Zakon o obrambi, ZObr-UPB1, Uradni list RS, št. 103/2004.
- Zakon o parlamentarnem nadzoru obveščevalnih in varnostnih služb, Uradni list RS, št. 93/2007-UPB1.
- Zakon o računskem sodišču, Uradni list RS, št. 11/2001.
- Zakon o Slovenki obveščevalno-varnostni agenciji, Uradni list RS, št. 81/2006-UPB2.
- Zakon o splošnem upravnem postopku. Uradni list RS, št. 24/2006-UPB2, 126/2007, 65/2008.
- Zakon o tajnih podatkih, Uradni list RS, št. 50/2006-UPB2.
- Zakon o varstvu osebnih podatkov, Uradni list RS, št. 94/2007.

- Zakon o Vladi Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 24/2005-UPB1, 109/2008, 55/2009.
- Žirovnik, Janez. Pridobivanje podatkov kot temeljna naloga Slovenske obveščevalno-varnostne agencije. V: Pagon, Milan (ur.). 2. slovenski dnevi varstvoslovja, Visoka policijsko-varnostna šola, Ljubljana, 2001.
- Žirovnik, Janez. Prihodnost tajnih služb: ali so tajne službe res (še) tajne? V: Lobnikar, Branko (ur.). Varnost v sodobni družbi groženj in tveganj, Fakulteta za varnostne vede, Ljubljana, 2007.
- Žirovnik, Janez. Slovenska obveščevalno-varnostna agencija v sistemu nacionalne varnosti Republike Slovenije. V: Pagon, Milan (ur.). 4. slovenski dnevi varstvoslovja, Visoka policijsko-varnostna šola, Ljubljana, 2003.
- Žirovnik, Janez. Sodelovanje obveščevalnih in varnostnih služb pri zagotavljanju vitalnih interesov držav. V: Lobnikar, Branko (ur.). Raznolikost zagotavljanja varnosti, Fakulteta za policijsko-varnostne vede, Ljubljana, 2006.
- Žirovnik, Janez. Varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin pri opravljanju obveščevalno-varnostne dejavnosti. Zbornik posveta Varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin v postopkih represivnih organov, 2002, Ministrstvo za notranje zadeve, Ljubljana.
- Žurga, Gordana. 5E- uspešnost, učinkovitost, gospodarnost, etika in ekologija. v: Bogomil Ferfila (ur.), Ekonomski vidiki javne uprave, Ljubljana, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2002.