

SODOBNI IZZIVI NADZORA NAD OBVEŠČEVALNIMI SLUŽBAMI

MODERN CHALLENGES OF INTELLIGENCE SERVICES CONTROL

Review paper

Povzetek Nadzor je sestavni del življenja vsake organizacije, ki želi biti uspešna in učinkovita. Tako kot je obveščevalni krog stalen proces, tako morajo biti stalen proces tudi nadzor, preverjanje, primerjanje s predhodnimi rezultati, ocenjevanje in implementacije ugotovitev ocenjevanja. Za učinkovito in uspešno izvajanje nadzora je pomembno, da je ustrezno normativno reguliran, kajti le tako se lahko tudi izvaja v skladu s pričakovanji. Ustrezna ureditev in umestitev nadzornih institucij v ustavne okvire ter natančna normativna podlaga omogočajo institucijam, da nadzor kakovostno izvajajo ter tako prispevajo k večji pravni varnosti državljanov. Prav tu pa se tudi v temelju razlikujejo demokratični politični sistemi od nedemokratičnih. Slovenija kot sodobna demokratična država ima danes vzpostavljenih šest ravni nadzora nad obveščevalnimi službami. Sistem nadzora nedvomno deluje, pa vendar omogoča razprave o tem, kako ga nadgraditi in napraviti še boljšega.

Ključne besede *Človekove pravice in temeljne svoboščine, obveščevalne in varnostne službe, nadzor, Hrvaška, Slovenija, Velika Britanija.*

Abstract Control is the integral part of every organisation striving for success and efficiency. Just as the intelligence cycle is a continuous process, so must also be control, verification, comparison with previous results, evaluation and implementation of evaluation findings. Appropriate normative regulation is essential for effective and efficient control implementation as this is the only way to ensure control is implemented in accordance with expectations. Appropriate regulation and inclusion of supervisory institutions in the constitutional framework as well as a well-defined normative basis allow the institutions quality implementation of control and contribute to greater legal certainty of citizens. This is also the fundamental difference between democratic and non-democratic political systems. Slovenia, as a modern democratic state, has established six levels of control of intelligence services. Such system of control undoubtedly works, but still allows for discussions on how to upgrade and improve it.

Key words *Human rights and fundamental freedoms, intelligence and security services, control, Croatia, Slovenia, United Kingdom.*

Uvod Za zdravo delovanje demokracije je pomembno, da je vzpostavljeno ustrezno razmerje med pristojnostmi – pooblastili obveščevalnih služb za pridobivanje podatkov ter posegi v temeljne človekove pravice in svoboščine, v skladu s krilatico zaupanje je dobro in potrebno, še boljši pa je nadzor. Nadzor mora biti vzpostavljen, z njegovo ustrezno ureditvijo pa država izkazuje, da ji ni vseeno, kaj se dogaja s svoboščinami njenih državljanov. Ustrezna ureditev in umestitev nadzornih institucij v ustavne okvire ter natančna normativna podlaga omogočajo institucijam, da nadzor kakovostno izvajajo ter tako prispevajo k večji pravni varnosti državljanov. Prav tu pa se v temelju razlikujejo demokratični politični sistemi od nedemokratičnih. Praviloma se demokratične države počutijo manj ogrožene od nedemokratičnih, predvsem z vidika »propada« države. Temu primerna sta tudi vloga in poslanstvo obveščevalnih služb¹. Obveščevalne službe v sodobnih demokracijah niso »rešitelji« države, sistema, temveč vsaki državi potrebna institucija, z jasno normativno opredeljenim področjem dela, z normiranimi pristojnostmi in pooblastili ter definiranim in apliciranim sistemskim nadzorom. Pa vendar je treba v razpravah po boljšem nadzoru nad obveščevalnimi službami spregovoriti nekaj besed tudi o nadzoru nad službami, ko so imele vlogo politične policije². Slovenija je lahko pri tem s svojo zgodovinsko izkušnjo dober primer.

Situacije, izhajajoče iz ogroženosti, povzročajo, da so obveščevalne službe v nekaterih državah prave države v državi. Ogroženost povzroča temeljna družbena protislovja, antagonizem v temeljnih vrednostnega sistema. Rešitev je v premoščanju teh razlik. Čim bolj je družba vrednostno homogena, toliko večje so možnosti za demokracijo, manjša pa je potreba po obveščevalni službi, ker se ji ni treba bati skritih sovražnikov. Razvoj in položaj obveščevalne službe (tajne policije) sta barometer demokracije. Čim manj je obveščevalne službe, več je demokracije (Bučar, 1981, str. 211–212). Razmišljanje profesorja Bučarja na začetku osemdesetih let prejšnjega stoletja je vsekakor vredno pohvale, kajti bilo je v času, ko smo v Sloveniji še vedno imeli politično policijo s polnimi pristojnostmi. Pri tem je implicitno mogoče razumeti, da se ne postavlja pod vprašaj obstoj obveščevalne službe kot enega temeljnih atributov nacionalne suverenosti, temveč položaj politične policije kot branika in orodja nedemokratičnega političnega sistema. Pa vendar ni vse tako idealno, kajti tudi obveščevalne službe, njihov položaj, vloga in pristojnosti v demokracijah so lahko kamen spotike. Po 11. septembru

¹ *Različna pojmovanja lahko otežijo razumevanje tako kompleksne problematike, kot je obveščevalna dejavnost v javnem sektorju. Notranja in tuja obveščevalno-varnostna dejavnost se v sodobnem svetu ne razlikujeta več po tem, kako se izvajata, temveč, s katerimi vsebinami se spopadata. Zato uporabljam obveščevalne službe kot sinonim za obveščevalno-varnostne službe. Torej v smislu razumevanja moje že predstavljene definicije iz leta 2003 in 2009. Pri tem pa zelo jasno poudarjam, da sem ne spadajo klasične varnostno-polijske službe, ki se ukvarjajo s preiskovanjem kaznivih dejanj in pri svojem delu uporabljajo t. i. policijska pooblastila. Prav tako se kot sinonim obveščevalnim službam uporabljajo pojmi, kot so obveščevalna agencija, urad, direktorat ipd.*

² *Seveda bi bilo mogoče in celo nujno posebno pozornost /nameniti (ne)nadzoru obveščevalne dejavnosti v zasebnem sektorju, pa tudi sami obveščevalni dejavnosti v zasebnem sektorju, vendar bi bilo to preveč ambiciozno za ta članek. Nedvomno še vedno zelo močno drži, da je »način izvajanja nadzora, kot ga pozna javni sektor, tudi tabula rasa za obveščevalno dejavnost v zasebnem sektorju« (Črnčec, 2009: 103).*

2001 je nemajhno število držav spremenilo normativne okvire, v katerih delujejo obveščevalne službe. Spremenilo na način, da kritiki govorijo o porušenju ravnotežja med svobodo in varnostjo v korist slednje, zagovorniki pa o nujno potrebnih okvirih za uspešno in učinkovito soočanje s sodobnimi varnostnimi izzivi. Slovenija je pri tem ravnala zelo modro, brez nepotrebnega hitenja v nepremišljene spremembe pristojnosti in pooblastil obveščevalnih služb. K temu je zanesljivo pripomogla zgodovinska izkušnja politične policije na Slovenskem. Vedno je pri proučevanju in raziskovanju kompleksne obveščevalne tematike treba uporabiti interdisciplinarni pristop z uporabo širokega spektra znanstvenih metod. V ta namen avtor uporablja kombinacijo metod, od zgodovinske analize do deskriptivne metode in analize pisnih virov. V povezavi z metodo analize pisnih virov in normativnih aktov je analitično-sintetična metoda nadgrajena z izrabo prednosti avtorjeve vloge, ne le kot pozornega opazovalca, raziskovalca in proučevalca obravnavanih vsebin, temveč tudi akterja v nekaterih pomembnih dogodkih. Tako lahko teoretične in empirične vsebine nadgradi z uporabo metode neposrednega opazovanja, z uporabo ustreznih informacij, pridobljenih iz prakse. Celovito in na izviren znanstveni način je tako prikazan način izvajanja nadzora nad obveščevalnimi službami v nedemokratskem političnem sistemu, z dobršno mero kritičnosti pa so tudi izpostavljene pomanjkljivosti in dileme pri izvajanju nadzora nad obveščevalnimi službami v demokraciji.

S predpisovanjem nadzora demokratična država namreč sledi štirim glavnim ciljem. Predvsem naj bi bil prek nadzora nad tujimi uradi oziroma s prisilo k sodelovanju ohromljen ali korigiran razmah oblasti. Kontrole ustvarjajo zaupanje v čistost opravljanja dolžnosti in zahtevajo konsenz med oblastjo in prebivalstvom. Tretjič zahtevajo kontrolni mehanizmi pravno in stvarno usklajeno ravnanje države. Končni postopki nadzora razkrivajo odgovornost, zagotavljajo participacijo in transparentnost (Rieger, 1986: 95). In prav ti cilji so bili odsotni v državah, ki niso imele ustrezne demokratične tradicije. Zato je popolnoma razumljivo, da se države, ki so zamenjale politični sistem, danes še vedno soočajo s težavami iz preteklosti, ko so obveščevalne službe delovale kot politična policija, predvsem z namenom ohranjanja tedanjega nedemokratskega političnega sistema. Na drugi strani pa so pred njimi že izzivi izvajanja ustreznega nadzora nad obveščevalnimi službami v sodobnem varnostnem okolju, zaznamovanem z globalizacijo, soodvisnostjo, informacijsko-komunikacijsko tehnologijo³ in spremenjenim varnostnim okoljem.

1 O NADZORU

Sestavni del življenja kot tudi vsake organizacije, ki želi biti uspešna in učinkovita, je nadzor. Nadzor nad procesi, ki potekajo, in nadzor nad zaposlenimi, predvsem v smislu sprejemanja odgovornosti za ravnanja drugih. Organizacije uporabljajo pet temeljnih mehanizmov, s pomočjo katerih usklajujejo svoje delo: *vzajemna*

³ Po mnenju številnih avtorjev bo »obveščevalna dejavnost vse bolj usmerjena v področja, kot sta elektronsko poslovanje na globalnem trgu in informacijsko okolje v celoti, pri čemer bo glavno pozornost usmerila v cilje, strategije in načine delovanja svojih nasprotnikov (konkurentov) na omenjenih področjih (Svete, 2005: 196). In vprašanje nadzora je (bo) naravni sopotnik tudi te usmerjenosti obveščevalnih služb.

prilagoditev je usklajevanje nalog prek procesov neformalne komunikacije, *neposredni nadzor* dosega usklajevanje na način, da posameznik prevzame odgovornost za ravnanja drugih, *standardizacija* je usklajevanje, preden se delo sploh začne, *standardizacija delovnih procesov* je natančna opredelitev oziroma programiranje vsebine dela, medtem ko je *standardizacija outputov* natančna opredelitev, specifikacija rezultatov dela (Mintzberg, 1979). Splošni menedžerski proces temelji na treh funkcijah: načrtovanju, spremljanju in nadzoru, na (*organizacijskem*) nadzoru izvajanja ciljev, načrtov in ravnanja. Sistem *preventivnega nadzora* v organizaciji pa sestavljajo predvsem politike, postopki, predpisi, proračuni in pravila organizacije (Meredith, Gibbs, 1984, str. 534–540). Sodobne organizacije oziroma delniške družbe imajo nekaj, kar lahko imenujemo *zunanjí nadzor*. Upravni odbori so tista institucija, katere »primarna vloga je, da nadzirajo menedžment v imenu delničarjev (lastnikov)« (Monks in Minow, 2008, str. 225).

Tako kot je sestavni del upravljanja organizacije nadzorna funkcija, ki je prisotna na vseh ravneh in v različnih procesih, si ni mogoče predstavljati vodenja, menedžiranja ljudi brez nadzora. Sestavni deli vodenja, kot sta ga že opredelila prva teoretika menedžmenta Fayol in Urwick, so poleg nadziranja še predvidevanje, načrtovanje, organiziranje, ukazovanje in usklajevanje. Pri čemer slednje pomeni zagotavljanja *feed-backa* o procesu, kar omogoča izvedbo nujnih popravkov.

Teorije o nadzoru navadno ločujejo predvsem dve obliki (družbenega) nadzorovanja, formalno (državno) in neformalno (nedržavno) (Pečar, 1995, str. 150). Formalno nadzorovanje je namenjeno zmanjševanju in obvladovanju deviantnosti uporabe pooblastil in sredstev, ki jih drugi nimajo (policija, sodišča, policija itn.), izvajajo pa ga državni mehanizmi v skladu s predpisi. Neformalno nadzorovanje poteka med ljudmi (družina, šola itn.), brez vpletanja države, kontrolna vloga pa temelji na življenju v skupnosti (Pečar, 1988). Slovar slovenskega knjižnega jezika (SSKJ) *nadzor*⁴ opredeljuje kot sistematično pregledovanje, spremljanje poteka ali razvoja česa, zlasti določene dejavnosti. In tudi prizadevanje, skrb za pravilno ravnanje, medtem ko nekaj *nadzorovati* pomeni nekaj sistematično pregledovati, spremljati potek ali razvoj česa, zlasti določene dejavnosti, kar se lahko počne z opazovanjem, pregledovanjem ali ugotavljanjem. Nadzorovati pomeni tudi prizadevati si skrbeti za pravilno ravnanje, vedenje, delo koga, kakor tudi nekaj obvladovati, imeti v oblasti. Po SSKJ je lahko tudi sinonim za nadzor, nadzorstvo – *kontrola*, ki pa pomeni tudi ugotavljanje skladnosti kake dejavnosti z določenimi pravili, predpisi. Spremljevalec ter sopotnik nadzora in kontrole je tudi *odgovornost*, odgovornost kot dolžnost skrbeti za prevzeto obveznost, uresničitev kake naloge (SSKJ).

Nadzor pa ni zgolj sinonim za »pregledovanje« oziroma »preverjanje« ali »overovitev«. V tem pomenu se nadzor uveljavi kot ugotavljanje odstopanja opravi ali dejavnosti od postavljenih zahtev. Takšen nadzor ima tri faze, in sicer:

– prva faza zadeva preverjanje in primerjavo predhodnega ter doseženega;

⁴ V angleškem jeziku se za nadzor uporabljajo velikokrat kot sopomenke, ki to niso nujno *control*, *monitoring*, *supervision*, tudi *inspection*, npr. v ZDA pri nadzoru nad obveščevalnimi službami tudi *oversee*.

- druga faza je ocena po opravljenem nadzoru, ko se potrdi ali zanika nadzirano delo;
- tretja faza je faza intervencije, s katero se realizira izrečena ocena. Pomembno pri izvajanju nadzora je, da ne sme biti le formalističen, enkraten in usmerjen na posamične primere. Vgrajen mora biti v sistemske mehanizme, ki bodo avtomatično in samodejno delovali, pri tem pa bodo zunanja iniciranja bolj slučajnost kot stalna praksa. Zato izvajanje nadzora praviloma ne potrebuje naročnika, nujno pa potrebuje nadzornika, torej subjekt, ki bo verificiral ravnanja in aktivnosti obeh subjektov nadzora (aktivnega in pasivnega) (Anžič⁵ 1996, str. 55–56). Seveda bi bilo mogoče razpravljati o tem, ali je nadzor tudi sinonim za pregledovanje, preverjanje ali overovitev, še najbližje temu bi bilo razumevanje nadzora v birokraciji, npr. z inšpekcijskim pregledom, nadzorom.

Nadzor je torej v družboslovju tema oziroma področje, ki nikoli ne bo dovolj raziskano. Še posebej v časih, v katerih je sodobna informacijska tehnologija privedla možnosti nadzora do absurda ter s tem povzročila premik od klasičnega, fizičnega razumevanja nadzora do postmodernega razumevanja, ki se že usmerja na polje metafizičnega, k prerokovanju. Kajti uporaba tehnologije v sodobni informacijski družbi je povzročila tudi spremembe v percepciji razumevanja družbenega nadzora, od predpostavke obstoja *fizičnega* nadzora, kot ga razumeta Foucault in Bentham s svojim Panopikumom, do *elektronskega* nadzora in k *podatkovnemu* nadzoru ter vseobsegajočemu *hipernadzoru*, nadzoru, ki ne samo, da bo videl vse vnaprej, temveč bo to tudi počel s simulacijo (Kim, 2004). To je seveda absurdno, a si je mogoče predstavljati sistem, ki ne nadzira nečesa, kar se je zgodilo ali se pravkar dogaja, temveč nekaj, kar naj bi se šele zgodilo. Del nadzora v birokratski sferi je lahko tudi preprečitev spornih ravnanj v prihodnje, pa vendar v primeru hipernadzora govorimo o sistemu, ki je zaradi tega, ker ima dostop do vseh vrst podatkov in informacij, zmožen simulirati vnaprejšnja ravnanja.

2 O NADZORU NAD OBVEŠČEVALNIMI SLUŽBAMI

Metafizičnost hipernadzora bi omogočila popoln nadzor nad delom državnih organov, še posebej tistih s posebnimi pooblastili, ter tako preprečila kakršne koli odklone. Ker pa stvari niso tako preproste, ostaja nadzor nad delom obveščevalnih služb tema, ki ji bo tudi v prihodnje treba nameniti zadostno pozornost. Obveščevalna dejavnost deluje v skladu z obveščevalnim krogom, ki največkrat obsega naslednje korake: načrtovanje in usmerjanje, zbiranje, obdelavo, analiziranje in izdelavo ter posredovanje (Richelson, 2008, str. 4)⁶. Na vsakem koraku je mogoče opraviti vpogled v obveščevalni krog in nad posameznim korakom opraviti nadzor. Kvalitativni in kvantitativni nadzor nad izvajanjem nalog je stvar vodenja in upravljanja organizacije, ki izvaja obveščevalni proces, ter je bodisi interne narave bodisi namenjen izboljšanju delovanja notranjih procesov.

⁵ V svojem kompleksnem doktorskem delu *Vloga parlamentarnega nadzorstva nad varnostnimi službami v sodobnih državah* je profesor Anžič prvi natančno in celovito proučil demokratično nadzorstvo tudi nad obveščevalnimi službami.

⁶ V tej definiciji povzema definicijo CIE.

Tako kot je obveščevalni krog stalen proces, tako morajo biti stalni procesi tudi nadzor, preverjanje, primerjanje s predhodnimi rezultati, ocenjevanje in implementacija ugotovitev ocenjevanja. Za učinkovito in uspešno izvajanje nadzora je pomembno, da je ustrezno normativno reguliran, kajti le tako se lahko ustrezno izvaja. Z vsebinskega vidika sta najpomembnejši dve dimenziji nadzora nad delom obveščevalnih služb. Prva dimenzija je zagotovo nadzor nad različnimi posegi v zasebnost in druge temeljne človekove pravice in svoboščine ter nadzor nad porabo finančnih sredstev, s poudarkom na sredstvih, ki navzven niso transparentno prikazana, to so tako imenovana posebna sredstva. »Demokratski nadzor obveščevalnih struktur mora temeljiti na jasno opredeljenem pravnem okviru, znotraj katerega so obveščevalne organizacije postavljene v državne zakone, ki jih je potrdil parlament. Zakoni bi morali nadalje natančno določiti omejitve pristojnosti vsake službe, metode njenega delovanja in načine, s katerimi jo bo mogoče pozvati na odgovornost.« (Born, 2006, str. 64)

V demokraciji vse tri veje oblasti v okviru svojih pristojnosti izvajajo nadzor nad delom obveščevalnih služb. Nadzorstvo nad obveščevalnimi službami je zelo raznoliko in obsega štiri ravni:

- *politično* ali *parlamentarno* nadzorstvo (splošno parlamentarno, prek odborov in komisij, ter posebno parlamentarno nadzorstvo, npr. preiskovalne komisije);
- *strokovno* nadzorstvo oziroma nadzorstvo vlade. Ta oblika poteka prek nadzora, ki ga nad službo izvaja minister z vključevanjem službe v upravno organizacijo, prek zveznega finančnega nadzorstva in nadzorstva zveznih pooblaščenec za varstvo podatkov;
- *sodno* nadzorstvo⁷;
- nadzorstvo *javnosti*. Ta oblika zajema možnosti, ki jih imajo državljani z vlogami, pritožbami ter uveljavljanjem pravice do informiranja, pa tudi možnosti, ki jih imajo sredstva javnega obveščanja ter njihovi uradi za stike z javnostjo (Anžič 1995, str. 152).

K prej navedenim štirim ravnam je treba dodati vsaj še dve:

- nadzor *neodvisnih institucij* in
- *državljski* nadzor.

V posameznih državah so močne in samostojne neodvisne institucije, navadno jih imenuje parlament, ki lahko v okviru svojih pristojnosti izvajajo nadzor nad določenimi nalogami oziroma področji dela obveščevalnih služb. Če naštejemo samo nekatere, ki so najbolj prepoznavne in s precejšnjimi pooblastili, so to: *informacijski pooblaščenec*, ki imajo možnost, da se vključijo v upravičenost zavračanja dostopa do tajnih podatkov in varstvo osebnih podatkov; varuhi človekovih pravic – *ombudsmeni* lahko v primeru pritožb državljanov zahtevajo od obveščevalnih služb natančna pojasnila; *računsko sodišče* ali primerljiva institucija, ki lahko opravi pregled porabe finančnih sredstev obveščevalnih služb, vključno s porabo posebnih sredstev (Črnčec, 2009). Medtem ko o državljskem nadzoru govorimo takrat, ko

⁷ *Prek sodišč, ki so pristojna za odobravanje posebnih ukrepov in spoštovanje človekovih pravic.*

so državljani, največkrat so to prepoznavne javne osebe, varnostni strokovnjaki in osebe, ki se ukvarjajo z varovanjem človekovih pravic, imenovani v posebno telo, ki neposredno nadzira posege v človekove pravice državljanov ter je po svoji pojavnosti dejansko formaliziran nadzor javnosti. To posebno obliko nadzora nad delom varnostno-obveščevalnih agencij predstavlja npr. na Hrvaškem *Svet za državljanski nadzor nad delom varnostno-obveščevalnih agencij*⁸. Kajti za zdravo delovanje demokracije je pomembno, da je nadzor vzpostavljen, z njegovo ustrežno ureditvijo pa država dokazuje, da ji ni vseeno, kaj se dogaja s svoboščinami njenih državljanov. Ustrezna ureditev in umestitev nadzornih institucij v ustavne okvire ter natančna normativna podlaga omogočajo institucijam, da nadzor kvalitetno izvajajo ter tako prispevajo k večji pravni varnosti državljanov. Prav tu pa se tudi v bistvu razlikujejo demokratični politični sistemi od nedemokratičnih (tabela 1). Slovenija ima danes v demokraciji vzpostavljenih vseh šest ravni nadzora nad obveščevalnimi službami. V osemdesetih letih prejšnjega stoletja, ko smo še sprejemali tajne uradne liste, smo imeli vzpostavljen samo strokovni nadzor, delno parlamentarni (skupščinski) in delno sodni, vsi drugi pa so bili neznanka.

Tabela 1:
Nadzor obveščevalne dejavnosti

	Demokratični politični sistem	Nedemokratični politični sistem
INSTITUCIONALNI NADZOR	DA	DA - DELNO
Politični/parlamentarni nadzor	DA	DA
Strokovni nadzor	DA	DA
Sodni nadzor	DA	NE
Sodni nadzor	DA	NE
Nadzor neodvisnih funkcij	DA	NE
NEINSTITUCIONALNI NADZOR	DA	NE
Nadzor javnosti	DA	NE
Državljski nadzor	DA - opcija	NE

Vir: Črnčec, 2009: 101.

Kot je bilo že povedano, si demokratična država s predpisovanjem nadzora prizadeva doseči štiri glavne cilje (Rieger, 1986). In prav pomanjkanje doseganja teh ciljev je bilo prisotno v državah, ki niso imele ustrezne demokratične tradicije. Zato je

⁸ Svet je sestavljen iz šestih članov in predsednika, vse pa imenuje parlament, ki mu tudi poročajo, in sicer za dobo štirih let, z možnostjo ponovnega imenovanja. Člani sveta morajo imeti visoko stopnjo izobrazbe, med njimi pa morajo biti vsaj eden pravnik, politolog in inženir elektrotehnike. Svet spremlja zakonitost dela, še posebej pa spremlja zakonitost dela varnostnih služb; spremlja in nadzira uporabo ukrepov tajnega pridobivanja podatkov, ki posegajo v človekove pravice, določene z ustavo. Z zbranimi ugotovitvami in podatki seznanja SNAV, predsednika parlamenta, predsednika pristojnega parlamentarnega odbora in direktorje agencij. Pri svojem delu lahko svet opravi vpogled v dokumentacijo agencij ter razgovore z vodilnimi in drugimi zaposlenimi v agencijah. Zakon o sigurnostno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske, 30. 6. 2006, člani 110–114.

popolnoma razumljivo, da se države, ki so zamenjale politični sistem, danes še vedno soočajo s težavami iz preteklosti, ko so obveščevalne službe delovale kot politična policija, predvsem z namenom ohranjanja tedanjega nedemokratskega političnega sistema.

Zato so v nadaljevanju na kratko predstavljeni nekateri koraki, ki so bili narejeni v državah na prehodu iz enega političnega sistema v drugega. Najbolj odmeven korak, ki so ga številne države ob prehodu v demokracijo sorazmerno zelo pozno sprejele, so bili tako imenovani lustracijski zakoni⁹. In lustracijske težave so samo del težav, s katerimi se ukvarjajo v skoraj vseh državah, ki so izvedle prehod v demokracijo¹⁰. Zadnji trije bolj znani taki primeri so iz Poljske¹¹, Makedonije¹² in Romunije¹³. Upravičeno se danes postavlja vprašanje o smiselnosti takšnega početja po slabih dveh desetletjih demokracije. Zato tudi ni presenetljiva praksa ustavnih sodišč, ki so

⁹ Zakoni so v preteklosti sprožili številne burne odzive, v mnogih primerih so bili nedvomno upravičeni. Dober primer, kako se lotiti travm te vrste iz preteklosti, je Nemčija, ki je ustanovila neodvisni Gauckov inštitut, ki je prejel vse arhive nekdanje vzhodnonemške politične policije Stasi. Ob integraciji armade Nemške demokratične republike so vse nekdanje pripadnike oboroženih sil ustrezno varnostno preverili ter jim šele nato ponudili možnost nadaljnje kariere v oboroženih silah Nemčije. Proces je potekal sorazmerno hitro, posameznik pa je bil na koncu seznanjen z ugotovitvami. V Sloveniji nismo sledili zgledu Nemčije, pa tudi ne drugih držav, ki so sprejemale lustracijske zakone. O razlogih in posledica takšnega (ne)ravnanja bi bilo mogoče napisati posebno razpravo.

¹⁰ Reforma vojaške obveščevalne agencije (WSI) je bila edini dosežek vlade v zadnjih letih. Komisija, ki je imela nalogo izvesti reformo, je povedala, da je imela WSI velik vpliv na medije in gospodarstvo (še posebej na prodajo orožja in opreme). WSI je sedaj razdeljena na vojaško obveščevalno in na protiobveščevalno službo. Okoli 300, v Rusiji usposobljenih agentov, je bilo odpuščenih. V Litvi je prišlo do škandala v njihovi obveščevalni službi VSD. Njihov glavni vohun, ki so ga poslali v Belorusijo, je umrl v sumljivih okoliščinah, v Bolgariji pa so našli direktorja oddelka, ki je bil odgovoren za tajne arhive komunističnega obdobja, mrtvega – ustreljena v glavo s njegovo pištolo. *Eastern European spies: State insecurity*, Economist, 23. 12. 2006. V istem članku še »nekritično« ugotavljajo, da je v Vzhodni Evropi težko najti obveščevalno službo, ki ni pod vplivom politike in nekontroverzna. Vsem državam je skupno, da imajo šibko oblast in javne institucije, ki pogosto odpovedo pri poskusu vplivanja posameznikov iz preteklosti. Dejstvo je, da stari sistem ni kar izpuhtel. Ima pa npr. Estonija eno najboljših obveščevalnih služb v Vzhodni Evropi.

¹¹ Na Poljskem so oktobra 2006 ponovno sprejeli zakon o »lustraciji«, ki je začel veljati 15. 3. 2007. Po tem zakonu bi se morali Poljaki izpovedati, ali so med letoma 1945 in 1989 sodelovali s komunisti. Vsi visoki funkcionarji, profesorji, odvetniki, ravnatelji šol in novinarji, rojeni pred avgustom 1972, so imeli do 15. 5. 2007 čas, da priznajo svojo »napako«. Na posebnem obrazcu bi morali odgovoriti na vprašanje: »Ali ste tajno in zavestno sodelovali z nekdanjimi komunističnimi varnostnimi službami?« Obrazec bi bil prek nadrejenega posredovan na Inštitut spomina v Varšavo, kjer v svojem arhivu preverijo točnost podatkov in izdajo potrdilo o »politični čistosti«. Če bi se sodelovanje dokazalo, bi bili zaposleni v državni službi takoj odpuščeni. Tisti, ki ne bi želeli odgovoriti na vprašanje ali pa se bodo zlagali, lahko tvegajo 1desetletno prepoved opravljanja poklica. Zakon, ki je sprožil številne burne odzive tudi pri nekdanjih oporečnikih, je nato razveljavilo ustavno sodišče. (*Paranoična Poljska*, *Le Monde diplomatique* v slovenščini, april 2007, Ignacio Ramonet)

¹² Makedonski parlament je na začetku leta 2008 sprejel zakon, na podlagi katerega bodo morali odstopiti vsi javni uslužbenci, ki so v nekdanji Jugoslaviji sodelovali s tajnimi službami.

¹³ V Romuniji so šele maja 2010 sprejeli t. i. lustracijski zakona zakon, ki visokim predstavnikom nekdanjega komunističnega režima v prihodnjih petih letih prepoveduje kandidiranje za pomembne javne položaje in sedeže v parlamentu. Romunsko ustavno sodišče je junija 2010 razsodilo, da je zakon protiustaven. Odločitev sodišča je obvezujoča in dokončna. Zakon naj bi prepovedal kandidiranje za javne funkcije nekdanjim vodilnim članom romunske komunistične partije, članom nekdanje komunistične vlade, pa tudi vodilnim uradnikom, visokim policistom, diplomatom, pravnikom, sodnikom, tožilcem in županom, ki so bili politično aktivni v času komunizma. Če bi zakon veljal, se v naslednjih petih letih ne bi smeli potegovati za poslanska mesta v nacionalnem parlamentu in lokalnih zakonodajnih telesih, za položaj predsednika države ali za druge pomembne položaje v sodstvu, državnih bankah in javnih podjetjih. V romunskem parlamentu sicer sedi več poslancev, ki so bili v obdobju komunizma politično aktivni. (*Romunsko sodišče proti lustraciji nekdanjih komunistov*, *STA*, 8. 6. 2010)

morda posege v človekove pravice in temeljne svoboščine tolerirala na prehodu iz enega v drug politični sistem, po dveh desetletjih pa je takšne radikalne posege zelo težko zagovarjati.

Vsekakor nekritičnega pisanja v nekaterih medijih o tako imenovanih vzhodnih obveščevalnih sistemih ne gre jemati za suho zlato. Kot bo predstavljeno v nadaljevanju, so bile tudi obveščevalne službe iz držav z dolgo demokratično tradicijo v zadnjih letih vpletene v aktivnosti, ki jim nikakor niso v ponos. Zato tudi za njih velja rek, da je zaupanje v redu, še boljša pa sta nadzor in *odgovornost*. Odgovornost kot najvišja *etična* kategorija nadziranih in nadzorovalcev, ki je nad nadzorom samim. »Odgovornost kot temeljno načelo vsake družbe, ki želi biti demokratična /.../ Kajti demokracija *zahteva* primeren sistem zagotavljanja odgovornosti.« (Hughes, 2003, str. 240)¹⁴ Odgovornost obveščevalne službe v primeru nadzorovanih pomeni, da informacije, ki jih te pri izvajanju svojih nalog pridobijo in niso predmet interesa ali povezane s predmetom interesa, zavržejo, uničijo. Govorimo o tako imenovani *kolateralni škodi 15*, ko se je torej pri zakonitem izvajanju nalog poseglo v pravice nekoga tretjega, čeprav ni bil predmet interesa. V vseh takšnih primerih se ravna odgovorno, odvisno od normativne ureditve posamezne države, posameznik se s tem, da je postal kolateralna škoda, seznanil, nato pa se takšna vsebina uniči ali pa se preprosto uniči že takoj. Odgovornost pomeni torej, da takšna vsebina ne postane formalni ali neformalni zapis v arhivih ali celo zasebnih rokah ter s tem predmet manipulacije v prihodnje. Na drugi strani pa odgovornost nadzorovalcev pomeni, da vsebina nadzora ostane zaprta v okvirih, kot jih predvideva normativna ureditev posamezne države.

3 NADZOR NAD OBVEŠČEVALNIMI SLUŽBAMI – PRIMER VELIKE BRITANIJE IN SLOVENIJE

Celovitega proučevanje nadzora nad obveščevalnimi službami si ob vedenju o preteklosti ni mogoče predstavljati brez primerov dobrih praks iz sedanjosti. Holistični pristop zahteva, da so teoretični pogledi nadgrajeni s praktičnimi primeri. Prav temu je namenjena predstavitev sistema nadzora nad obveščevalnimi službami dveh držav, in sicer Velike Britanije in Slovenije, države z dolgo demokratično tradicijo in sistemsko vzorno urejenim sistemom nadzora nad delom obveščevalnih in varnostnih služb ter države z nedemokratično zgodovinsko izkušnjo v zadnjem stoletju.

¹⁴ Pri tem Hughes razlikuje *odgovornost kot accountability* in *odgovornost kot responsibility*. Prva pomeni, da je kdorkoli v organizaciji kriv ali nagrajen za odločitev ali ukrep, vsi v organizaciji, od prvega do zadnjega, so odgovorni predstojniku. Druga vrsta odgovornosti je včasih malo nedoločena, največkrat pa je vezana na hierarhični odnos in pomeni, da je vsakdo, ki ima podrejene, odgovoren za njihovo ravnanje (ibid., 241).

¹⁵ Leta 2010 so se v slovenskih medijih pojavili zapiski, transkripti pogovora med obrambno ministrico in poslancem državnega zbora. Na podlagi javno dostopnih podatkov so bili izvedeni ukrepi policije in drugih organov zakoniti. Seveda se samo po sebi zastavlja vprašanje, kako je mogoče, da se zapiski pogovorov državljanov, ki niso osumljeni storitve kaznivega dejanja, pojavijo v javnosti. Na problematičnost tega je med drugimi opozorila tudi informacijska pooblaščenka, Nataša Pirc Musar, ki je dejala, da je nad dogajanjem v zadnjem času zgrožena, saj pravi, da se z objavljanjem prisluhov dramatično znižujejo standardi varstva zasebnosti v Sloveniji. Tudi zaradi tega je vlada maja 2010 ustanovila posebno delovno skupino za pripravo normativnih podlag za vzpostavitev neodvisnega strokovnega nadzora nad izvajanjem nalog državnih organov z represivnimi pooblastili in enovitega pritožbenega mehanizma, t. i. koncept »državnega nadzornika« ali »pooblaščenca«.

3.1 Nadzor v Združenem kraljestvu Velike Britanije in Severne Irske

Nadzor nad delom obveščevalnih služb v Veliki Britaniji¹⁶ je vzpostavljen prek vseh treh vej oblasti. Ministri pri svojem delu nadzirajo agencije in *Obrambno obveščevalno poveljstvo* (OOP), parlament izvaja politični nadzor nad delom obveščevalnih struktur, medtem ko so v okviru sodne veje vzpostavljeni sodišče preiskovalnih pooblastil ter dve instituciji neodvisnih pooblaščenecv za obveščevalne službe in prestrazanje komunikacij¹⁷.

Parlamentarni nadzor nad delom treh agencij izvaja devetčlanski parlamentarni *Obveščevalni in varnostni odbor* (OVO). Odbor je sestavljen iz predstavnikov različnih političnih strank iz obeh domov parlamenta, ki jih po predhodnih usklajevanjih z vodji političnih strank imenuje predsednik vlade. OVO je odgovoren za spremljanje finančne porabe ter upravljanja in izvajanja usmeritev agencij. Dodatno, ne glede na to, da OVO nima formalnih pristojnosti nad izvajanjem nalog OOP, načelnik OOP poroča odboru in ga tudi podpira pri njegovem delu. Podobno OVO spremlja in nadzira tudi delo Združenega obveščevalnega odbora, obveščevalno osebje () in vodje tega osebja. Člani odbora so pri svojem delu zavezani varovanju tajnih podatkov. Pri nadziranju finančne porabe z OVO sodeluje računsko sodišče. Odbor deluje v skladu s svojim programom, pred njim pa morajo pričati ministri, direktorji agencij in drugi, če je to potrebno. O svojem delu poročajo vsako leto obema domovoma parlamenta, prav tako pa lahko pripravljajo tudi poročila, povezana s posamičnimi zadevami.

Nad izvajanjem pooblastil agencij in ministrstva za obrambo bdiata *pooblaščenec za obveščevalne službe*¹⁸ in *pooblaščenec za prestrazanje komunikacij*¹⁹. Instituciji sta bili vzpostavljeni leta 2000, v skladu z zakonom o ureditvi preiskovalnih pristojnosti. Oba morata biti sodnika z izkušnjami (aktualnimi ali v preteklosti). Pooblaščenec za obveščevalne službe ima možnost nadziranja uporabe nalogov za preiskave in odobritve operativnih aktivnosti (nadzora, spremljanja), torej vseh aktivnosti, ki jih lahko službe izvajajo v skladu z zakonom o obveščevalnih službah in zakonom o ureditvi preiskovalnih pristojnosti. Pooblaščenec za prestrazanje komunikacij nadzira ukrepe in odobritve prestrazanja pošte in telekomunikacij ter pridobivanje

¹⁶ Britanska obveščevalna skupnost je postavljena v jasno hierarhično strukturo, hkrati pa je odličen primer, kako sploščen in na načelu deliti z sistem lahko deluje. Britansko obveščevalno skupnost pod specifičnim britanskim nazivom sestavljajo: *Osrednja obveščevalna struktura* (ang. *Central Intelligence Machinery*) v kabinetu predsednika vlade; *Tajna obveščevalna služba* (ang. *Secret Intelligence Service*), znana tudi pod oznako 'MI6'; *Vladno komunikacijsko poveljstvo – VKP* (ang. *Government Communications Headquarters – GCHQ*); *Varnostna služba* (ang. *Security Service*), znana tudi pod oznako 'MI5'; *Obrambno obveščevalno poveljstvo – OOP* (ang. *Defence Intelligence Staff - DIS*); *Združen teroristični analitični center – ZTAC* (ang. *Joint Terrorism Analysis Centre – JTAC*). (*United Kingdom's intelligence machinery, National Intelligence Machinery, 2006, str. 19*)

¹⁷ V izvorniku so nazivi institucij naslednji: *Investigatory Powers Tribunal, Intelligence Services Commissioner, Interception of Communications Commissioner*.

¹⁸ *Letno poročilo za 2007 je dosegljivo na <http://www.officialdocuments.gov.uk/document/hc0708/hc09/0948/0948.pdf>.*

¹⁹ *Letno poročilo za 2006 dosegljivo na <http://www.official-documents.gov.uk/document/hc0708/hc02/0252/0252.pdf>.*

telekomunikacijskih podatkov, ki jih uporabljajo agencije, ministrstva za obrambo in službe, ki preiskujejo kazniva dejanja. Prav tako nadzira ukrepe za varovanje tako pridobljenih podatkov. Oba pooblaščenca lahko pri svojem delu zahtevata vpogled v vse podatke in dokumente, ki so na voljo in jih potrebujeta za svoje delo. Na letni ravni o svojem delu poročata predsedniku vlade in parlamentu, poročila pa so nato tudi javno objavljena. Pooblaščenca podpirata delo *Sodišča preiskovalnih pooblastil*, telesa, ki je bilo ustanovljeno oktobra 2000 in med drugim preiskuje tudi pritožbe posameznikov o ravnanju agencij zoper njih, vključno s prestrežanjem komunikacij. Sodišče prouči in razišče vsako pritožbo ter v primeru ugotovljenih nepravilnosti pri delu agencij ukrepa, kot se mu zdi primerno, vključno z odobritvijo finančnega nadomestila oškodovancem. V sedemčlanskem sodišču so izkušeni strokovnjaki s področja prava in sodstva.

3.2 Nadzor v Republiki Sloveniji

Slovenija ima danes v demokraciji vzpostavljenih vseh šest ravni nadzora nad obveščevalnimi službami. V osemdesetih letih prejšnjega stoletja, ko smo še sprejemali tajne uradne liste, smo imeli vzpostavljen le strokovni nadzor, delno parlamentarni (skupščinski) in delno sodni, vsi drugi pa so bili neznanka. Kot eno večjih demokratičnih pridobitev lahko omenimo, da ima demokratična Slovenija danes vzpostavljene vse oblike nadzora nad obveščevalnimi službami. V osemdesetih letih prejšnjega stoletja, ko smo še sprejemali tajne uradne liste, smo imeli vzpostavljen le strokovni in pozneje tudi parlamentarni nadzor.

V Sloveniji imamo danes dve obveščevalno-varnostni službi, Slovensko obveščevalno-varnostno agencijo (SOVA) in Obveščevalno varnostno službo (OVS) Ministrstva za obrambo, ki opravljata obveščevalno, protiobveščevalno in varnostno dejavnost. Zaposleni v SOVI imajo pooblastilo za posebne oblike pridobivanja podatkov, nimajo pa policijskih pooblastil, medtem ko imajo delavci OVS, ki opravljajo obveščevalne in protiobveščevalne naloge, enaka pooblastila kot delavci SOVE, delavci OVS, ki opravljajo varnostne naloge, pa imajo policijska pooblastila. Zgodovinsko gledano sta to dve popolnoma različni službi. SOVA je naslednica Varnostno informativne službe (VIS), ki je bila naslednica Službe državne varnosti (SDV), tako imenovane politične policije²⁰, ki je delovala v Sloveniji do uvedbe večstrankarskega sistema²¹, medtem ko je OVS služba, ki se je »rodila« z demokracijo, saj je nastala šele po prvih demokratičnih volitvah aprila 1990²². V devetdesetih letih prejšnjega stoletja je Slovenija prenovila normativni okvir za delovanje varnostnih in

²⁰ Še leta 1990 je zvezni sekretar za notranje zadeve v Pravidih o delu službe državne varnosti opredelil način, kako je lahko SDV posegala v človekove pravice svojih državljanov. Tako so lahko seveda brez predhodne sodne odobritve izvajali: tajno prisluškovanje, tajni nadzor telefonov in drugih telekomunikacijskih sredstev, tajni nadzor mednarodnega telefonskega in drugega telekomunikacijskega prometa, tajni nadzor pisem in drugih pošiljk, tajno snemanje in dokumentiranje, tehnični pregled in tehnična zaščita prostorov in objektov, tajne preiskave prostorov in tajno vzdrževanje zveze s sodelavci. Posegi so se lahko uporabljali začasno ali stalno.

²¹ Več o delovanju Službe državne varnosti in Varnostno-informativne službe v obdobju pred osamosvojitvijo Slovenije med njo in po njej v Brejc 1994.

²² O vlogi in pomenu OVS v obdobju pred osamosvojitvijo Slovenije, med njim in po njem glej Lovšin 2001 in Črnčec 2003a.

obveščevalnih struktur. Sodoben, demokratičen normativni okvir je omogočil dokaj preprosto vključevanje v ustrezne strukture in procese zveze Nato in Evropske unije. Varnostna služba, ki je predmet podobnega načina nadzora kot obe obveščevalno-varnostni službi, je poseben del Policije, in sicer Uprave kriminalistične policije.

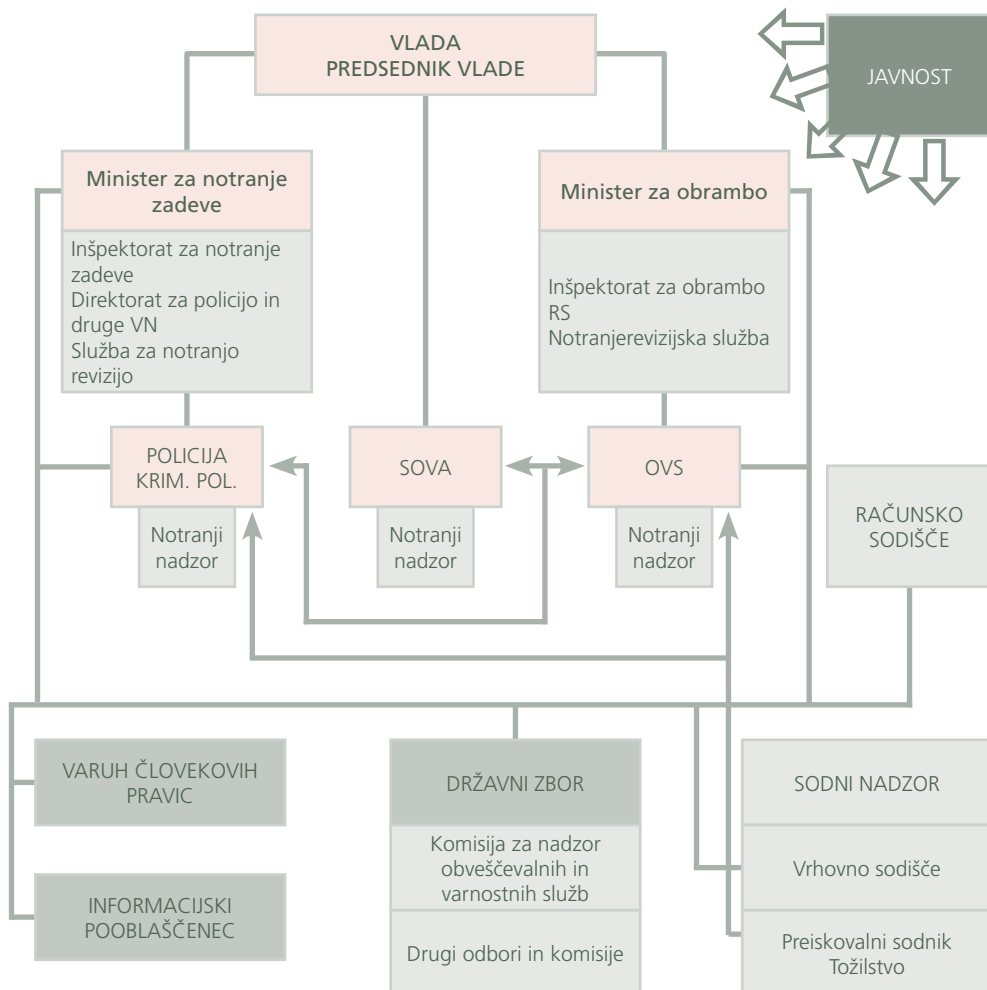
V Sloveniji je nadzor nad delom obveščevalnih in varnostnih služb zastavljen zelo široko in razpršen med številne različne neodvisne institucije. Kot je razvidno iz sheme 1, v prvi vrsti strokovni nadzor nad delom izvajata vlada in pristojni minister. Kot pomoč pri vodenju je direktorjem obeh služb na voljo notranji nadzor. Neposredno nad obema službama pa nadzor lahko in tudi dejansko izvajajo: sodišče, državni zbor, predvsem prek pristojne parlamentarne komisije, varuh človekovih pravic, informacijski pooblaščenec in računsko sodišče. Vse institucije skupaj pa so permanentno pod nadzorom javnosti. Vrhovno sodišče odobrava obema službama posege v komunikacijsko zasebnost. OVS pri preiskovanju suma storitev kaznivih dejanj posege v zasebnost odobrava pristojni tožilec ali preiskovalni sodnik. Varuh človekovih pravic lahko na podlagi pritožbe posameznika zahteva od obeh služb informacijo o njihovih morebitnih aktivnostih, povezanih s to osebo, ter o posegih služb v človekove pravice posameznika. Informacijski pooblaščenec posega v delovanje SOVE in OVS z dveh zornih kotov, prvi je z vidika varstva osebnih podatkov in drugi z vidika dostopa do informacij javnega značaja. Pri slednjem se lahko tehta interes javnosti za dostop do tajnih podatkov dveh najnižjih stopenj tajnosti, interno in zaupno. Računsko sodišče je vrhovni revizor porabe javnih sredstev, vključno s porabo sredstev v obeh službah. Leta 2007²³ je Računsko sodišče RS prvič uvedlo revizijo porabe posebnih sredstev SOVE in OVS, ki se uporabljajo za operativne namene oziroma za potrebe pridobivanja podatkov s posebnimi oblikami. Računsko sodišče je 8. 12. 2008 objavilo sporočilo za javnost, v katerem je sporočilo, da je SOVI za poslovanje v revidiranem obdobju izreklo negativno mnenje in OVS-u mnenje s pridržkom (<http://www.rs-rs.si>).

Parlamentarni (skupščinski) nadzor nad obveščevalno-varnostnimi službami se v Sloveniji izvaja enajst let. Leta 2003 je parlament sprejel sodoben zakon o parlamentarnem nadzoru nad obveščevalnimi in varnostnimi službami (ZPNOVS: Uradni list RS, št. 26/03), ki celovito ureja parlamentarni nadzor. Zakon ločuje službe na obveščevalne (obveščevalna in protiobveščevalna dejavnost) ter varnostne službe. V obrazložitvi zakona je sicer zapisano, da ni težnje spreminjati sedanje zakonske ureditve na tem področju, temveč velja ta opredelitev samo za potrebe ZPNOVS. Leta 2007 je bil ZPNOVS po odmevnih javnih razpravah tudi dopolnjen in spremenjen²⁴. Glede na to, da je bil v zadnjem obdobju spremenjen Zakon o kazenskem postopku, ki predvideva posebne ukrepe varnostnih služb, je bil skrajni čas, da se dopolni zakon, ki predvideva parlamentarni nadzor nad temi ukrepi. V javnosti pa je predvsem potekala razprava, kako »globoko« se lahko nadzorna komisija

²³ Revizija je bila uvedena s sklepom št. 1201-4/2007-2, z dne 22. 5. 2007, s ciljem izreka mnenja o pravilnosti poslovanja SOVE in OVS-a v letih 2005, 2006 in v prvi polovici leta 2007.

²⁴ Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o parlamentarnem nadzoru obveščevalnih in varnostnih služb, Uradni list RS, 67/07. Septembra 2007 je bilo objavljeno tudi uradno prečiščeno besedilo Zakona o parlamentarnem nadzoru obveščevalnih in varnostnih služb (ZPNOVS-UPB1), Uradni list RS, 93/07.

Shema 1:
Oblike nadzora
nad delom
Kriminalistične
policije, SOVE
in OVS



Vir: ZObr, ZSOVA, ZPNOVS in drugi zakoni; Črnčec, 2009.

(v nadaljevanju komisija) Državnega zbora seznanjeni z aktivnostmi služb, kadar jih izvajajo tajni delavci in sodelavci. Na koncu je bila sprejeta kompromisna rešitev, ki omogoča ustrezen nadzor, hkrati pa dopušča učinkovito operativno delo služb²⁵. Po razpravah je bila skupna ugotovitev, da je treba spremljati, kako bo v praksi omogočeno izvajanje nadzora v skladu z novimi zakonskimi rešitvami ter nato ukrepati v skladu z ugotovitvami.

Po ZPNOVS sta obveščevalni službi SOVA in del OVS, v katerih se uporabljajo pooblastila po Zakonu o SOVI (obveščevalna in protiobveščevalna dejavnost), varnostni

²⁵ Nov drugi odstavek 25. člena ZPNOVS se glasi: »Ne glede na določbe prejšnjega odstavka pooblaščenca skupina ne sme imeti vpogleda v tisti del dokumentacije nadzorovane službe, iz katerega bi bilo lahko razvidno, da v postopku delujejo ali sodelujejo tajni delavci oziroma sodelavci po določbah ZKP, ZObr in ZSOVA oziroma bi bila lahko razkrita identiteta teh tajnih delavcev ali sodelavcev.«

službi pa sta policija in del OVS, v katerih se uporabljajo tako imenovana policijska pooblastila (del varnostne dejavnosti)²⁶. Za izvrševanje nadzora nad dejavnostjo obveščevalne službe ima komisija naslednje pristojnosti in naloge²⁷:

- nadzira dejavnost obveščevalne službe v skladu s sprejeto politiko nacionalne varnosti;
- obravnava letni program dela obveščevalne službe;
- obravnava poročila o delu in finančnem poslovanju obveščevalne službe;
- obravnava predlog državnega proračuna in predloge drugih aktov, ki se nanašajo na financiranje obveščevalne službe;
- obravnava predloge zakonov in drugih aktov, ki se nanašajo na delovanje obveščevalne službe;
- obravnava obvestila in pobude posameznikov ter organizacij, ki se nanašajo na pristojnosti in naloge komisije.

Za izvrševanje nadzora nad ukrepi obveščevalne službe ima komisija tudi pristojnosti in naloge, in sicer nadzira uporabo s sodno odločbo odrejenih nadzorovalnih ukrepov ter nadzira odreditev in uporabo nadzorovalnih ukrepov, ki se ne odredijo s sodno odločbo. Podobne pristojnosti ima komisija tudi pri nadzoru varnostne službe. Kot je razvidno, ima možnost širokega in vseobsegajočega nadzora nad delom obveščevalnih in varnostnih služb. Kot posebna oblika nadzora je komisiji dana možnost, da povabi na sejo zaposlene v teh službah. Zaposleni so se seje komisije dolžni udeležiti in tam v okviru svojih pooblastil pojasnjevati oziroma odgovarjati na vprašanja. ZPNOVS ne predvideva nobenega sankcioniranja, če službe ali Vlada niso kooperativni s komisijo, komisiji pa ostane možnost, da s tem seznanjeni Državni zbor ali javnost ter tako izpostavi vprašanje odgovornosti predstojnikov služb, ministrov ali Vlade.

Policija ima nato možnost, da uporabi celoten spekter prikritih ukrepov na način, kot to predvideva Zakon o kazenskem postopku. Seveda to ne pomeni, da policija sama ne izvaja preventivnih ukrepov, prej nasprotno. Zato je pomembno, da med ključnimi subjekti v Sloveniji (SOVO, Policijo in OVS) potekata sodelovanje in stalen pretok relevantnih podatkov. Veljavni normativni okvir to vsekakor omogoča oziroma nalaga. Tako v Zakonu o obrambi piše, da Obveščevalno varnostna služba Ministrstva za obrambo pri opravljanju svojih nalog sodeluje z ministrstvom, pristojnim za notranje zadeve, Policijo in Slovensko obveščevalno-varnostno agencijo ter z njimi izmenjuje obveščevalne informacije²⁸.

²⁶ V Sloveniji je služba z »dvojno« naravo OVS MO, medtem ko je v ZDA v podobnem položaju FBI, ki preiskuje skladno s policijskimi pooblastili kazniva dejanja, del FBI, ki je zadolžen za protiobveščevalno dejavnost pa deluje na način kot klasične obveščevalne službe. V ZDA so po 11. septembru 2001 celo olajšali izmenjavo podatkov med obema stebroma. Z vidika teorije so seveda dvojna pooblastila problematična, dejstvo pa je, da so posamezniki skladno z zakonom jasno vezani le na ena pooblastila. O dilemah nadzora nad notranjimi varnostnimi službami in priporočilih Parlamentarne skupščine Sveta Evrope glej Anžič, Golobinek, 2003.

²⁷ 13. člen ZPNOVS.

²⁸ Peti odstavek 33. člena Zakona o obrambi (Uradni list RS, št. 103/04).

Medtem ko lahko obe obveščevalni službi uporabita 24. člen ZSOVA, ki omogoča kontrolo pisem in drugih pošiljk ter nadzorovanje in snemanje telekomunikacij v Republiki Sloveniji, dovoli na predlog direktorja agencije (ministra za obrambo v skladu z ZObr.) 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, načrtih in pripravah za izvedbo mednarodnih terorističnih akcij zoper Republiko Slovenijo ter drugih nasilnih dejanj proti državnemu organu in nosilcem javnih funkcij v Republiki Sloveniji ter tujini. Cilj, h kateremu je treba stremeti, je pravočasno zagotoviti ustrezne informacije vsem tistim, ki jih potrebujejo za izvajanje svojih nalog. Ne glede na to, da Slovenija neposredno ni ogrožena, so stopnjo tveganja nekoliko povečale mednarodne aktivnosti in povezave, v katere je Slovenija integrirana, ter mednarodne operacije. Najboljši način soočanja s tveganjem je nedvomno preventivna dejavnost, ki temelji na pravočasno pridobljeni in posredovani informaciji ter na tej podlagi izvedenih ukrepih. Izkušnje drugih, nadgrajene z lastnimi izkušnjami in aplikacijo na domače razmere, so dober način, kako se pripraviti na sodobne obveščevalno-varnostne izzive ter za čas, ko in če bo, kot pravi dr. Anžič, Slovenija morda posredno in neposredno ogrožena.

Sklepne misli o sodobnih nadzornih izzivih

Slovenija v obdobju po 11. septembru 2001 ni spreminjala nacionalnovarnostnega sistema in tudi ne ustroja obveščevalnih služb. Posebej bi želel izpostaviti, da Slovenija ni tako kot nekatere države zapadla v evforijo zaostrovanja zakonodaje z namenom boja proti terorizmu. Terorizem v Sloveniji ostaja varnostna grožnja in kaznivo dejanje. Obveščevalne službe so predvsem tiste, ki so prve in najbolj poklicane, da detektirajo oziroma zaznajo teroristično grožnjo in če je ta realna in neposredna, so dolžne te podatke posredovati potencialnim oškodovancem, policiji in drugim subjektom nacionalnovarnostnega sistema. Slovenija ima normativno in sistemsko dobro vzpostavljen celovit demokratični nadzor nad delom obveščevalnih in varnostnih služb. So pa pri nas v zadnjih letih odmevala številna vprašanja, od tega, ali ima vlada pravico nadzirati lastno službo, do tega, ali je služba spremljala komunikacije vodje parlamentarne opozicije in s kakšno opremo za »prisluškovanje« razpolagajo službe.

Prav je, da je demokratična javnost senzibilna do vprašanj, povezanih z delovanjem obveščevalnih in varnostnih služb. Pa vendar se premalokrat ali skoraj nikoli ne izpostavljajo dileme, kakršno je zelo dobro opredelil ustavni sodnik dr. Petrič²⁹: »Razvidno je, da je zakonodajalec namerno želel ohraniti poseben sistem demokratičnega parlamentarnega nadzora obveščevalne službe, SOVE, ki ga z vsemi zakonsko določenimi pooblastili pa tudi omejitvami izvaja Komisija, da bi zagotovil ravnovesje med učinkovitostjo nadzornih mehanizmov, nujno za varstvo človekovih pravic (vključno s pravico do varstva osebnih podatkov), in

²⁹ Pritrdilno ločeno mnenje sodnika dr. Ernesta Petriča v zadevi U-I-45/08 Št.: U-I-45/08 z dne 15. 1. 2009 na <http://www.us-rs.si/media/pritrdilno.lm.sodnika.dr.ernesta.petrica.pdf>.

med potrebo po ohranitvi zaupnosti in manevrskega prostora³⁰, ki ga mora imeti obveščevalna služba na voljo za učinkovito delo.« Torej nadzor mora biti konstruktiven in ne destruktiven, mora biti v pomoč in ne ovira delu služb, stremeti mora k izboljšanju delovanja služb z namenom doseči cilje, za katere takšne službe v demokraciji sploh imamo.

Nekatere dileme o tem, kako lahko posamezne institucije nadzirajo delo služb, je v svoji odločitvi določilo Ustavno sodišče. Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem na zahtevo informacijske pooblaščenke, na seji 8. januarja 2009 sklenilo, da se zahteva za oceno ustavnosti prvega, drugega in tretjega odstavka 21. člena Zakona o Slovenski obveščevalno-varnostni agenciji (Uradni list RS, št. 81/06 – ur. p. b.) zavrže³¹. V obrazložitvi je US med drugim zapisalo, da »nadzor Komisije nad SOVO zajema tako zakonitost kot ustavnost njenega zbiranja in pridobivanja osebnih podatkov, torej mora Komisija 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. Glede na to, da so pristojnosti in pravni položaj komisije »prikrojeni« stalnemu in kontinuiranemu nadzoru nad obveščevalnimi službami, se postavlja vprašanje, ali je z obstojem teh pristojnosti izključena pristojnost predlagateljice za nadzor obdelave osebnih podatkov v SOVI v tistem delu, ki se nanaša na njihovo zbiranje in pridobivanje, tudi s spremljanjem mednarodnih sistemov zvez«. In kar je posebej zanimivo, US se do tega ni opredelilo. Je pa zelo jasno stališče do tega vprašanja zavzel v ločenem pritrtilnem mnenju ustavni sodnik dr. Ernest Petrič³².

Zapisal je, da je ».../ SOVA obveščevalna služba, za katero je nadzor nad njenim delovanjem zakonodajalec poveril posebnemu parlamentarnemu telesu, to je komisiji. Če bi imel zakonodajalec namen z ZInFP³³ predlagateljici poveriti tudi nadzor nad ustavnostjo in zakonitostjo delovanja SOVE, kolikor gre za spoštovanje 38. člena Ustave, bi moral biti takšen namen zakonodajalca jasno razviden. Razvidne in opredeljene pa bi morale biti tudi specifičnosti tega nadzora, vključno z omejitvami, podobno kot je specifično opredeljen in tudi omejen nadzor parlamentarne komisije. V postopku sprejemanja ZPNOVS je bilo izrecno poudarjeno, da mora biti parlamentarni nadzor obveščevalno-varnostnih služb učinkovit in enoten, kar kaže na odločitev za izogibanje deljenim sistemom nadzora«. S strokovnega vidika nedvomno lahko pritrldimo temu, da mora biti nadzor tako učinkovit kot enoten, ne pomeni pa tudi nujno izogibanja deljenosti nadzora med različne institucije. Vsekakor je pravo vprašanje, ali je informacijski pooblaščenec prava institucija. Moj odgovor je zelo preprost, ne. Zakaj, zelo na kratko.

³⁰ Podčrtal D.Č.

³¹ Sklep US št. :U-I-45/08-21 z dne 8. 1. 2009 je US sprejelo soglasno. V svoji pobudi je Informacijska pooblaščenka navajala tudi spornost podobnih določb v Zakonu o obrambi, 4. odstavek 32. Člena Zobr. opredeljuje elektronsko spremljanje mednarodnih sistemov zvez, pomembnih za obrambne interese države.

³² Pritrtilno ločeno mnenje sodnika dr. Ernesta Petriča v zadevi U-I-45/08 Št.: U-I-45/08 z dne 15.1.2009 na http://www.us-rs.si/media/pritrtilno_lm_sodnika.dr.ernesta.petrica.pdf.

³³ Zakon o Informacijskem pooblaščenju Uradni list RS 113/05.

Predvsem je zaradi specifične narave dela obveščevalnih in varnostnih služb prav, da se, če se ugotovi, da nadzor komisije ne zadostuje, ustanovi posebni pooblaščenec za nadzor vseh zvrsti, s katerimi obveščevalne službe pridobivajo podatke. Na podlagi vsega navedenega lahko sklenemo: *Prvič*, da ima Slovenija sodoben, demokratičen obveščevalni in varnostni sistem ter temu primeren sistem nadzora nad temi službami. *Drugič*, sistem nadzora je heterogen, večplasten in razdeljen med vse tri veje oblasti. *Tretjič*, resorni službi imata močnejši strokovni nadzor nad svojim delom kot vladna agencija, in sicer zaradi umeščenosti v ministrstvo, ki s svojimi drugimi organi v resnici opravlja strokovni nadzor (inšpektorata, revizijska služba itn.). *Četrtič*, v Sloveniji po 11. septembru nismo izvajali temeljitih sistemskih sprememb in sprememb na področju pridobivanja dodatnih pooblastil za delo služb. Temu primerno se niso odpirala vprašanja, kot so legitimnost vs. legalnost posebnih metod zasliševanja, kot so vodno deskanje ali odrekanje spancu, metod, ki so nam znane iz medijskega poročanja in ki so se jih posluževale službe demokratični držav. Pri tem je treba izpostaviti, da so službe te metode uporabljale na podlagi navodil in pravnih mnenj, ki so to omogočala (sic!). *Petič*, lastne izkušnje in izkušnje drugih vendarle dajejo podlago za razpravo o sistemu nadzora, kot ga imamo v Sloveniji, in o možnosti njegovega izboljšanja. Omenil sem idejo, in sicer nedavno ustanovljeno delovno skupino o *pooblaščenca za policijska pooblastila*, če ga tako imenujem, ki kar sama ponuja rešitev v smeri *pooblaščenca za obveščevalno dejavnost*, ki bi s podobnimi pristojnostmi, kot jih ima britanski pooblaščenec, zelo dobro nadgradil in zaokrožil sistem nadzora nad obveščevalnimi službami v Sloveniji. Ni pa to edina možnost, menim, da bi do podobnega rezultata prišli tudi, če bi komisijo dodatno okrepili s strokovnjaki za obveščevalno in varnostno področje. Pri tem bi bilo treba stremeti k rešitvi, po kateri se vloga, položaj in pristojnosti teh strokovnjakov jasno normativno opredelijo v ZPNOVS, strokovnjaki s svojim vodjo pa so *sui generis* kot struktura podaljšana roka komisije. Vsem idejam mora ostati skupno, da je prednost na strani vsebine, tj. nadgradnje kvalitete izvajanja nadzora, in ne na strani »potrebe« po vzpostavljanju novih institucij. Velja pa ob razpravi o nadzoru še celovito pregledati, kako se lotiti nadgradnje obveščevalno-varnostnega sistema Slovenije, od proti-obveščevalne dejavnosti, umestitve služb (organi v sestavi ministrstev), izvajanja nalog po zvrsteh do optimiziranja koordinacije (Črnčec, 2009, str. 214–215). In če sklenem, se velja spomniti, da je nadzor sopotnik delovanja vsake organizacije ali sistema, omogoča, da se zadane naloge in odgovornosti še boljše izvajajo, hkrati pa preventivno deluje na pojav nepravilnosti. Tako kot je vsak sistem mogoče izboljšati, nadgraditi, velja to tudi za sistem nadzora nad obveščevalnimi in varnostnimi službami, pri tem pa velja ravnati preudarno in preiščljeno.

Literatura

1. Anžič, A., 1995. *Vloga parlamentarnega nadzorstva nad varnostnimi službami v sodobnih državah*, Doktorska disertacija. Ljubljana, FDV.
2. Anžič, A., 1996. *Vloga varnostnih služb v sodobnih parlamentarnih sistemih – nadzorstvo*. Ljubljana, ČZP Enotnost.
3. Anžič, A. in Golobinek, R., 2003. *Slovenski model parlamentarnega nadzorstva nad obveščevalnimi in varnostnimi službami. V: Teorija in praksa*, let. 40, št. 6, str. 1058–1073.
4. Born, H., 2006. *Parlamentarni nadzor nad varnostnim sektorjem: načela, mehanizmi in praksa*. Ženeva in Ljubljana: Interparlamentarna unija, Ženevski center za demokratični nadzor nad oboroženimi silami in Državni zbor Republike Slovenije.
5. Brejc, M., 1994. *Vmesni čas: varnostno informativna služba in nastajanje nove slovenske države 1990–1993*. Ljubljana, Mladinska knjiga.
6. Bučar, F., 1981. *Upravljanje*. Ljubljana, Cankarjeva založba.
7. Črnčec, D., 2003. *Obveščevalno varnostna služba Ministrstva za obrambo kot conditio sine qua non obveščevalno-varnostne skupnosti Republike Slovenije*, Dnevi varstvoslovja 2003.
8. Črnčec, D., 2009. *Obveščevalna dejavnost v informacijski dobi*. Ljubljana, Defensor.
9. Hughes, O. E., 2003. *Public management and administration*, 3rd edition. Hampshire, Palgrave Macmillan.
10. Kim, M.-C., 2004. *Surveillance Technology, Privacy and Social Control. With Reference to the Case of the Electronic National Identification Card in South Korea. V: International Sociology* 19(2), 193–213. SAGE.
11. Lovšin, A., 2001. *Skrita vojna*. Ljubljana, Alpe avto, d.o.o.
12. Meredith, J. R., in Gibbs, T.E., 1984. *The management of operations*, 2nd edition. New York, John Wiley & Sons.
13. Mintzberg, H., 1979. *The Structuring of Organizations*. New Jersey, Prentice-Hall, Inc.
14. Monks, R. A. G., in Minow, N., 2008. *Corporate governance*, 4th edition. Hoboken, NJ, John Wiley & Sons, Ltd.
15. Pečar, J., 1988. *Formalno nadzorstvo: kriminološki in kriminalnopolitični pogledi*. Ljubljana, Delavska enotnost.
16. Pečar, J., 1995. *Nadzorovanje kot najpomembnejša dejavnost. V: Teorija in praksa*, let. 32, št. 1/2, str. 130–137.
17. Richelson, J. T., 2008. *The U.S. Intelligence Community*, fifth edition. Boulder, Colorado, Westview Press.
18. Rieger, T., 1986. *Die Bundesnachrichtendienst in demokratischen Rechtsstaat*. Ellwangen, Roswitha Wimmer Verlag.
19. Svete, U., 2005. *Varnost v informacijski družbi*. Ljubljana, Fakulteta za družbene vede.
20. *National Intelligence Machinery* (2006), www.intelligence.gov.uk/upload/assets/www.intelligence.gov.uk/national_intelligence_booklet.pdf, 2.1.2008.
21. *Odlok o Svetu za nacionalno varnost*, Uradni list RS, št. 111/08.
22. *Zakon o Informacijskem pooblaščenju*, Uradni list RS, št. 113/05.
23. *Zakon o obrambi*, Uradni list RS, št. 82/94 s spremembami in dopolnitvami.
24. *Zakon o parlamentarnem nadzoru obveščevalnih in varnostnih služb*, Uradni list RS, št. 93/07 – UPB1.
25. *Zakon o policiji*, Uradni list RS, št. 49/98 in spremembe.
26. *Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske*, sprejel sabor 30. 6. 2006.
27. *Zakon o Slovenski obveščevalno-varnostni agenciji* (Uradni list RS, št. 23/99 s spremembami in dopolnitvami).