



Centre for
International Business and
Corporate Governance



Centre for Applied
Law and Economics
DCAF



Centre for Applied
Law and Economics
DCAF

Postizanje odgovornosti u obavještajnoj djelatnosti:

Pravni standardi i najbolji načini nadzora obavještajnih agencija

Hans Born i Ian Leigh

Sadržaj

Predgovor		3
Sadržaj		5
Popis priloga		7
Popis kratica		10
I. dio	Uvod	
1. poglavlje	<i>Definiranje demokratskog nadzora sigurnosnih i obavještajnih službi</i>	13
2. poglavlje	<i>Potreba za nadzorom sigurnosnih i obavještajnih službi</i>	16
3. poglavlje	<i>U potrazi za pravnim standardima i najboljim načinima nadzora: ciljevi, opseg i metodologija</i>	21
II. dio	Agencija	
4. poglavlje	<i>Određivanje djelokruga i ovlasti</i>	29
5. poglavlje	<i>Imenovanje ravnatelja</i>	33
6. poglavlje	<i>Odobranje upotrebe posebnih ovlasti</i>	35
7. poglavlje	<i>Podaci i dosjei</i>	40
8. poglavlje	<i>Unutarnje upravljanje i kontrola agencije</i>	43
III. dio	Uloga izvršne vlasti	
9. poglavlje	<i>Zašto je potrebna izvršna kontrola</i>	51
10. poglavlje	<i>Ministrova upoznatost s radom agencija i kontrola obavještajne djelatnosti</i>	53
11. poglavlje	<i>Kontrola nad tajnim radnjama</i>	56
12. poglavlje	<i>Međunarodna suradnja</i>	60
13. poglavlje	<i>Zaštitne mjere protiv ministarske zloupotrebe</i>	65

IV. dio	Uloga parlamenta	
14. poglavlje	Zašto je potreban parlamentarni nadzor	74
15. poglavlje	Djelokrug parlamentarnih tijela za nadzor	76
16. poglavlje	Sastav parlamentarnog tijela za nadzor	81
17. poglavlje	Sigurnosna provjera i odobrenje članova nadzornoga tijela	84
18. poglavlje	Ovlasti parlamenta za dobivanje podataka i dokumenata	87
19. poglavlje	Podnošenje izvješća parlamentu	90
20. poglavlje	Proračunska kontrola	92
V. dio	Uloga vanjskih tijela za provjeru	
21. poglavlje	Rješavanje pritužba građana	101
22. poglavlje	Nadzor agencija unutar djelokruga neovisnih nadležnih tijela	106
23. poglavlje	Neovisni uredi za reviziju	109
	Pregled najboljih načina djelovanja	115
	Ženevski centar za demokratski nadzor nad oružanim snagama	123
	Centar za ljudska prava, Odsjek za pravo, Sveučilište u Durhamu	124
	Norveški parlamentarni odbor za nadzor obavještajnih službi	125
	Suradnici	127
	Glosar	129

Popis priloga

Prilog br. 1	Norme i standardi demokratskog nadzora sigurnosnih i obavještajnih službi kojima se rukovode (odabrane) međunarodne organizacije	14
Prilog br. 2	Institucije za nadzor i subjekti	15
Prilog br. 3	Nepovrediva ljudska prava	18
Prilog br. 4:	Potreba za zakonskim određenjem obavještajnih službi s obzirom na Europsku konvenciju o ljudskim pravima (UK)	19
Prilog br. 5:	Test kvalitete zakona	20
Prilog br. 6:	Europski sud za ljudska prava i 'nacionalna sigurnost'	30
Prolog br. 7:	Zakonsko određenje nacionalne sigurnosti (BiH)	31
Prilog br. 8:	Zaštitni mehanizmi sprečavanja vladinih dužnosnika u upotrebi obavještajnih službi za djelovanje protiv političkih neistomišljenika (Argentina)	32
Prilog br. 9:	Uloga Parlamenta u imenovanju ravnatelja (Australija)	33
Prilog br. 10:	Uloga izvršne vlasti u imenovanju ravnatelja (Mađarska)	34
Prilog br. 11:	Razlozi za razrješenje ravnatelja agencije (Poljska)	34
Prilog br. 12:	Posebne ovlasti unutarnjih sigurnosnih i obavještajnih službi	35
Prilog br. 13:	Odabrane smjernice Povjerenstva ministara Vijeća Europe o ljudskim pravima i borbi protiv terorizma (iz 2002. godine)	36
Prilog br. 14:	Predmeti Europskog suda za ljudska prava koji se tiču privatnosti	38
Prilog br. 15:	Pravo na provjeru podataka (Nizozemska)	41
Prilog br. 16:	Odredbe o prijavljivanju nezakonitih radnji u Zakonu o Obavještajno-sigurnosnoj agenciji BiH	43
Prilog br. 17:	Pravila zaštite kod otkrivanja (Kanada)	44
Prilog br. 18:	Južnoafrički Kodeks ponašanja za zaposlenike u obavještajnim službama	45
Prilog br. 19:	Zakon o Obavještajno-sigurnosnoj agenciji Bosne i Hercegovine	46
Prilog br. 20:	Razlika između ovlasti i zaduženja ministra i ravnatelja službe (Poljska)	52
Prilog br. 21:	Prava ministra, obveze agencije	54
Prilog br. 22:	<i>Ravnateljevo savjetovanje sa zamjenikom ministra (ili ministrom)</i>	54
Prilog br. 23:	Definicija tajnih radnji (SAD)	56
Prilog br. 24:	Odobranje inozemnog tajnog djelovanja (UK)	56
Prilog br. 25:	Mučenje	58

*Postizanje odgovornosti u obavještajnoj djelatnosti:
Pravni standardi i najbolji načini nadzora obavještajnih agencija*

Prilog br. 26:	Ozakonjivanje ministarske kontrole nad tajnim akcijama (Australija)	59
Prilog br. 27:	Različiti načini djelovanja u obavještajnoj suradnji: bilateralno dijeljenje	60
Prilog br. 28:	Multilateralno dijeljenje obavještajnih podataka: obnovljena nastojanja EU i SAD-a	61
Prilog br. 29:	Davanje podataka o svojim državljanima stranim sigurnosnim službama: primjer iz njemačkog Zakona o obavještajnoj djelatnosti	63
Prilog br. 30:	Obveza suradnje obavještajne službe Bosne i Hercegovine s Međunarodnim kaznenim sudom za bivšu Jugoslaviju	63
Prilog br. 31:	Upravljanje i kontrola nacionalnih sigurnosnih službi u Mađarskoj	66
Prilog br. 32:	Dužnosti ministra prema Agenciji (Australija)	66
Prilog br. 33:	Mjere kojima se štiti nepristranost Agencije	67
Prilog br. 34:	Pravo pristupa ravnatelja agencije premijeru (UK)	68
Prilog br. 35:	Usporedba vanjskih i parlamentarnih tijela za nadzor u odabranim zemljama	74
Prilog br. 36:	Opsežan popis zadaća parlamentarnog tijela za nadzor	77
Prilog br. 37:	Sastavnice parlamentarnog nadzora (Njemačka)	77
Prilog br. 38:	Odredba o upućivanju operativnih pitanja parlamentarnom tijelu za nadzor <i>ad hoc</i>	79
Prilog br. 39:	Parlamentarni nadzor usmjeren na vladavinu zakona i ljudska prava: primjer Norveške	79
Prilog br. 40:	Imenovanje članova parlamentarnih tijela za nadzor: primjeri iz izdvojenih zemalja	82
Prilog br. 41:	Odobrenje norveškom Parlamentarnom odboru za nadzor obavještajne djelatnosti	84
Prilog br. 42:	Postupanje u slučajevima odbijanja sigurnosne dozvole članovima Parlamenta u Bosni i Hercegovini	85
Prilog br. 43:	Pristup podacima u slučaju argentinskog Zajedničkog odbora	87
Prilog br. 44:	Dužnost potpunog i pravodobnog obavještavanja kongresnih odbora o obavještajnoj djelatnosti (SAD)	87
Prilog br. 45:	Obavještavanje kongresnih odbora za obavještajnu djelatnost o tajnim radnjama (SAD)	88
Prilog br. 46:	Traženje vanjskog stručnog mišljenja (Luksemburg)	89
Prilog br. 47:	Obavještavanje zakonodavca i izvršne vlasti o djelovanju i preporukama Odbora (JAR)	90
Prilog br. 48:	Ograničenja u otkrivanju podataka Parlamentu (Australija)	91
Prilog br. 49:	Financijska revizija koju provodi njemačko Parlamentarno kontrolno vijeće	94
Prilog br. 50:	Sveobuhvatna parlamentarna proračunska kontrola (Mađarska)	95

*Postizanje odgovornosti u obavještajnoj djelatnosti:
Pravni standardi i najbolji načini nadzora obavještajnih agencija*

Prilog br. 51:	Rješavanje pritužba: nizozemski nacionalni javni pravobranitelj	102
Prilog br. 52:	Rješavanje pritužba: norveški Parlamentarni odbor za nadzor obavještajne djelatnosti	102
Prilog br. 53:	Rješavanje pritužba: kanadski Odbor za provjeru sigurnosno-obavještajne djelatnosti	103
Prilog br. 54:	Zadaci kanadskoga glavnog inspektora	106
Prilog br. 55:	Glavni revizor	110
Prilog br. 56:	Zakonom propisano otkrivanje podataka o službama revizoru (UK)	111
Prilog br. 57:	Financijska odgovornost (Luksemburg)	112
Prilog br. 58:	Neovisna revizija pothvata: primjer projekta zgrade državnog stožera Kanadske sigurnosno-obavještajne službe, reviziju proveo kanadski glavni revizor	112

Popis kratica

AHRB	Odbor za istraživanja u društveno-humanističkim znanostima
ASIO	Australska sigurnosno-obavještajna organizacija
ASIS	Australska tajna obavještajna služba
CAT	Konvencija protiv mučenja
CIA	Središnja obavještajna agencija (SAD)
CoE	Vijeće Europe
Cth	Commonwealth (Zajednica naroda)
CSIS	Kanadska sigurnosno-obavještajna služba
CDPC	Europski odbor za probleme s kriminalom
DAC	Odbor za pomoć u razvoju (OECD)
DCAF	Ženevski centar za demokratski nadzor nad oružanim snagama
DSD	Uprava za veze u obrani (Australija)
ECHR	Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda
ECtHR	Europski sud za ljudska prava
EHRR	Europska izvješća o ljudskim pravima
EOS	Norveški parlamentarni odbor za nadzor obavještajnih službi
EU	Europska unija
FRG	Savezna Republika Njemačka
GCHQ	Stožer za komunikacije britanske vlade
ICCPR	Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima
ICESCR	Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima
IPU	Međuparlamentarna unija
MI5	Sigurnosna služba (UK)
MI6	Tajna obavještajna služba (UK)
OECD	Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj
OSCE	Organizacija za sigurnost i suradnju u Europi
PACE	Parlamentarna skupština Vijeća Europe
PC-S-SEC	Skupina stručnjaka za službe unutrašnje sigurnosti (Vijeće Europe)
PKGrG	Zakon o njemačkom Parlamentarnom kontrolnom vijeću
PKGr	njemačko Parlamentarno kontrolno vijeće
RCMP	Kanadska kraljevska konjanička policija
SIRC	Odbor za sigurnosno-obavještajni nadzor (Kanada)
UK	Ujedinjeno Kraljevstvo
UN	Ujedinjeni narodi
UNDHR	Opća deklaracija o ljudskim pravima
UNDP	Razvojni program Ujedinjenih naroda
UN GA	Opća skupština Ujedinjenih naroda
USC	Kodeks Sjedinjenih Američkih Država
WEU	Skupština Zapadnoeuropske unije

I. dio

Uvod

1. poglavlje

Definiranje demokratskog nadzora sigurnosnih i obavještajnih službi

Teško da bi mogao postojati bolji trenutak za bavljenje pitanjem nadzora sigurnosnih i obavještajnih službi. U svjetlu terorističkog napada 11. rujna 2001., drugog rata u Iraku i terorističkog napada u Madridu 11. ožujka 2004., mnogi dužnosnici parlamenata i vlada odgovorni za nadzor obavještajnih službi u ovom se trenutku bave preispitivanjem načina djelovanja obavještajnih službi i načina na koje politički čelnici s njima postupaju. Težak je zadatak pred svima koji su na bilo koji način uključeni u nadzor obavještajne zajednice; ne samo pred parlamentarcima i resornim ministrima nego i pred sudstvom te (u manjoj mjeri) medijima i organizacijama građanskoga društva. Oni trebaju procijeniti jesu li prijedlozi koji dolaze iz obavještajnih službi opravdani i naći pravu mjeru između zahtjeva sigurnosti i demokracije, tj. s jedne strane proširiti djelovanje obavještajne zajednice, a s druge inzistirati na njezinoj odgovornosti i djelovanju u skladu sa zakonom.

Međunarodni konsenzus

Istodobno raste međunarodni konsenzus u pitanjima nadzora obavještajnih službi. Međunarodne zajednice poput Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj, Ujedinjenih naroda (UN)ⁱⁱ, Organizacije za sigurnost i suradnju u Europi (OSCE)ⁱⁱⁱ, Parlamentarne skupštine Vijeća Europe (PACE)^{iv} i Međuparlamentarne unije^v izričito i bez iznimke smatraju da obavještajne službe trebaju biti podložne demokratskim načinima provjere odgovornosti. U Prilogu br. 1 nalazi se dodatni pregled pravila i normi u nadzoru sigurnosnih i obavještajnih službi koje prihvaćaju regionalne i globalne međunarodne organizacije.^{vi}

Demokratski nadzor: Razne institucije i subjekti

Demokratska provjera odgovornosti obavještajnih službi zahtijeva aktivno sudjelovanje izvršne vlasti i parlamenta preko nadzora te građanskog društva preko svojih spoznaja. Općenito, cilj je zaštititi sigurnosne i obavještajne agencije od političke zloupotrebe, a da se pritom ne isključe iz dosega izvršne vlasti.^{vii} Sigurnosne i obavještajne službe moraju biti spremne odgovoriti na zahtjeve građana koje artikuliraju njihovi izabrani predstavnici, tj. izabrani građani u vladi i parlamentu, koji provode političku kontrolu nad sigurnosnim i obavještajnim službama. Ukratko, demokratski nadzor sigurnosnih službi obuhvaća čitav niz institucija i subjekata (vidi Prilog br. 2).^{viii}

Prilog br. 1: Norme i standardi demokratskog nadzora sigurnosnih i obavještajnih službi kojima se rukovode (odabrane) međunarodne organizacije		
Organizacija	Norma/standard	Izvor
UNDP (Razvojni program UN-a)	Demokratska građanska kontrola vojske, policije i ostalih snaga sigurnosti (u izvješću se nabrajaju načela demokratske provedbe vlasti u sigurnosnom sektoru)	Izvješće o ljudskom razvoju (2002.)
OSCE (Organizacija za sigurnost i suradnju u Europi)	»Demokratska politička kontrola vojnih, paravojnih i unutarnjih snaga sigurnosti, kao i obavještajnih službi i policije« (potanko su objašnjene pojedine odredbe)	Pravilnik o političko-vojnim aspektima sigurnosti (1994.)
Vijeće Europe (Parlamentarna skupština)	»Službe unutarnje sigurnosti moraju poštovati Europsku konvenciju o ljudskim pravima... Bilo kakva neusklađenost operativnih aktivnosti službi unutarnje sigurnosti s Europskom konvencijom o ljudskim pravima mora biti odobrena zakonom.« »Zakonodavac treba donijeti jasne i obuhvatne zakone koji službe unutarnje sigurnosti smještaju u zakonski okvir.«	Preporuka br. 1402 (1999.)
EU (Europski parlament)	U »kopenhagenskim pristupnim kriterijima« posebno navesti: »pravna odgovornost policije, vojske i tajnih službi [...]«.	Program 2000., § 9
Samit Sjeverne i Južne Amerike	»Ustavom propisana podređenost oružanih snaga pravno utemeljenim tijelima vlasti u našim zemljama od osnovne je važnosti za demokraciju.«	Quebečki plan djelovanja (2001.)
Međuparlamentarna unija	»Demokratski nadzor obavještajnih struktura trebao bi početi od jasnog i izričitog zakonskog okvira, uređujući ustrojstvo obavještajnih organizacija državnim statutima koje odobrava parlament. Statuti trebaju dodatno odrediti granice ovlasti određene službe, njezine načine djelovanja i načine kako se ona može pozvati na odgovornost.«	<i>Parlamentarni nadzor sigurnosnog sektora: Načela, mehanizmi i načini djelovanja</i> , Priručnik za parlamentarce br. 5. Ženeva: IPU/DCAF, 2003., str. 64.
Skupština Zapadnoeuropske unije (WEU)	»Zahtijeva od nacionalnih parlamenata da: (1) podupru planove reforme obavještajnih sustava, istodobno braneći posebne ovlasti parlamenta, s ciljem ostvarivanja uspješnije i djelotvornije provjere načina prikupljanja obavještajnih podataka i načina korištenja prikupljenih podataka.«	Rezolucija br. 113 (Skupština ju je usvojila jednoglasno i bez amandmana 4. prosinca 2002. [9. zasjedanje].)
OECD (Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj)	Sustavom sigurnosti [uključujući sigurnosne i obavještajne službe] trebalo bi upravljati vodeći se istim načelima odgovornosti i transparentnosti koja vrijede u cijelom javnom sektoru, posebno većim civilnim nadzorom sigurnosnih postupaka.	DAC (Odbor za pomoć u razvoju), Serija smjernica i uputa »Reforma sigurnosnog sustava, provođenje vlasti i djelotvorni postupci«, 2004.

Svaki subjekt ili institucija za nadzor ima drukčiju funkciju. Izvršna vlast *kontrolira* službe tako što ih usmjerava, što znači da postavlja zadatke, prioritete i osigurava potrebne resurse. Nadalje, parlament je usmjeren na *nadzor*, koji je ograničen na općenita pitanja i odobrenje proračuna. Parlament je više uključen kad treba osnovati istražne odbore za ispitivanje skandala. Sudstvo se bavi *provjerom* korištenja posebnih ovlasti (uz presuđivanje u slučajevima prekršaja). Građansko društvo, intelektualne organizacije i građani mogu *ograničiti* djelovanje službi nudeći drukčiji pogled na situaciju (intelektualne organizacije), razotkrivajući skandale i krizne situacije (mediji) ili podnoseći tužbe u slučaju prekršaja (građani).

Prilog br. 2:

Institucije za nadzor i subjekti

- Unutarnju kontrolu provode same službe zakonskim određenjem svog djelovanja (koje donosi parlament), unutarnjim usmjeravanjem i poticanjem profesionalnog odnosa prema radu.
- Izvršna vlast provodi izravnu kontrolu, određuje proračun te postavlja općenite smjernice i prioritete za aktivnosti sigurnosnih i obavještajnih službi.
- Zakonodavna vlast obavlja parlamentarni nadzor donoseći zakone koji uređuju ustrojstvo sigurnosnih i obavještajnih službi i njihove posebne ovlasti te usvajajući za njih potrebna proračunska sredstva.
- Sudstvo provjerava provođenje posebnih ovlasti sigurnosnih i obavještajnih službi i kazneno goni njihove namještenike u slučajevima povrede dužnosti.
- Udruge građanskoga društva, mediji, intelektualne organizacije i istraživački instituti prate način organizacije i djelovanje sigurnosnih i obavještajnih službi, prije svega na temelju javnih izvora. Pojedinci mogu ograničiti uporabu posebnih ovlasti sigurnosnih i obavještajnih službi uz pomoć posebnih tribunala, neovisnih pravobranitelja ili pučkih pravobranitelja, kao i nacionalnih i međunarodnih sudova.
- Na međunarodnoj razini ne postoji nadzor sigurnosnih i obavještajnih službi, iako Europski sud za ljudska prava, koji djeluje prema Europskoj konvenciji o ljudskim pravima, može zaprimiti prijave pojedinaca o aktivnostima vladinih tijela u gotovo svim europskim državama.

Nadalje, kako demokratski nadzor obavještajnih službi uključuje različite subjekte i njihovo ponašanje, ovdje je također važna politička kultura. Temelji demokratske provjere odgovornosti, poput transparentnosti, odgovornog obavljanja dužnosti, snošenja odgovornosti za svoje postupke, sudjelovanja i spremnosti da se odgovori na zahtjeve građana, podrazumijevaju određenu kulturu i način ponašanja koji nadilaze zakone i ostalu zakonsku regulativu. Međutim, zakoni bi trebali odrediti okvir koji potiče kulturu otvorenosti i poštovanja ljudskih prava.

2. poglavlje

Potreba za nadzorom sigurnosnih i obavještajnih službi

Sigurnosne i obavještajne službe u demokratskim društvima obavljaju korisne zadaće u zaštiti nacionalne sigurnosti i slobodnog poretka demokratske države. Kako te službe rade tajno i budući da priroda njihovih zadataka zahtijeva da svoje obveze ispunjavaju u tajnosti, one su u neskladu s načelima otvorenoga društva. Upravo zbog tog paradoksa (obrane otvorenoga društva tajnim sredstvima) sigurnosne i obavještajne službe treba podvrgnuti demokratskoj provjeri odgovornosti i građanskoj kontroli. Javna kontrola tih službi važna je zbog najmanje pet razloga.

Prvo, suprotno pojmu otvorenosti i transparentnosti, koji je temelj demokratskog nadzora, sigurnosne i obavještajne službe često djeluju u tajnosti. Kako tajnost može štiti njihovo djelovanje od javne provjere, važno je da te operacije pomno prate parlament i, još više, izvršna vlast.

Drugo, sigurnosne i obavještajne službe imaju posebne ovlasti, npr. mogu zadirati u privatno vlasništvo ili komunikaciju, što očito može ograničiti ljudska prava, stoga je nužno da ih prate za to zadužene institucije za nadzor. Parlamentarna skupština Vijeća Europe o tome se izjasnila ovako:

Postoji ozbiljna zabrinutost da službe unutarnje sigurnosti država članica Vijeća Europe često stavljaju interese koje smatraju interesima državnih sigurnosti i interesima države iznad poštovanja prava pojedinca. Kako su uz to često nedostavno nadzirane, postoji velika opasnost od zloupotrebe moći i kršenja ljudskih prava ako se ne osiguraju zakonske i ustavne zaštitne mjere.

Problemi se javljaju pogotovo u slučajevima gdje su službe unutarnje sigurnosti stekle određene ovlasti poput preventivnih metoda i metoda prisile, u kombinaciji s nedostatnom kontrolom izvršne vlasti, zakonodavstva i sudstva, kao i u slučajevima kad u nekoj zemlji postoji velik broj različitih tajnih službi.^{ix}

Treće, u razdoblju nakon hladnog rata, a pogotovo nakon 11. rujna 2001. godine, obavještajne zajednice gotovo svih zemalja našle su se u procesu prilagodbe novim prijetnjama za sigurnost. Najvećom prijetnjom za sigurnost funkcioniranja demokratskih društava više se ne smatra mogućnost stranog vojnog napada, nego organizirani kriminal, terorizam, negativan utjecaj regionalnih sukoba ili propalih država te protuzakonita trgovina ljudima i robom. Taj proces prilagodbe trebao bi biti pod nadzorom izabranih civilnih vlasti koje su jamstvo da će preustroj službi biti u skladu s potrebama građana. Nadalje, s obzirom na to da su obavještajne službe velike službene birokratske organizacije kojima je svojstveno opiranje promjenama i

određen stupanj birokratske inertnosti, vanjske institucije poput izvršne vlasti i parlamenta moraju osigurati da se željene promjene provedu na učinkovit način.

Četvrto, sigurnosne i obavještajne službe imaju zadatak skupljati i analizirati podatke o mogućim prijetnjama te procjenjivati te prijetnje. S obzirom na to da su te procjene polazišna točka za ostale državne snage sigurnosti (vojska, policija, granična policija), važno je da se one donose pod demokratskim vodstvom. To je posebno važno jer te procjene podrazumijevaju da se prioritet daje prijetnjama koje obično imaju velike političke implikacije.

Peti se razlog odnosi na zemlje koje su imale autoritaran režim i koje su nedavno postale demokratske. U tim je zemljama u prošlosti glavni zadatak službi unutarnje sigurnosti i obavještajnih službi bio zaštititi autoritarne vođe od vlastitih građana. Sigurnosne i obavještajne službe imale su prije svega represivnu ulogu. Lako je zamisliti kako će velik zadatak biti preobraziti stare sigurnosne službe u moderne demokratske službe. Tu preobrazbu iz sredstva represije u moderno sredstvo sigurnosne politike trebaju pažljivo pratiti izvršna vlast i parlament.

Potreba za zakonskom regulativom

Vladavina zakona temeljni je i neizostavni dio demokracije. Sigurnosne i obavještajne službe pravovaljane su samo ako su zakonski ustrojene i ako svoje ovlasti dobivaju od pravnog režima. Bez takva okvira ne postoji temelj za razlikovanje postupaka koji se provode na dobrobit države i onih koje čine kršitelji zakona, uključujući teroriste. »Nacionalna sigurnost« ne bi ni u najtežim situacijama trebala biti izgovor za zastranjivanje od obveze poštovanja zakona koja je svojstvena demokratskim državama. Baš suprotno, iznimne ovlasti sigurnosnih službi moraju se temeljiti na zakonskom okviru i na sustavu kontrola određenih zakonom.

Zakoni su pravno utjelovljenje demokratske volje. U većini zemalja odobravanje zakona (zajedno s provjerom postupaka vlade) jedna je od ključnih uloga parlamenta. Zbog toga je uputno da u demokracijama, gdje prevladava vladavina zakona, obavještajne i sigurnosne službe temelje svoje postojanje i ovlasti na zakonu, a ne na iznimnim ovlastima poput prava prednosti. Takvo djelovanje jača zakonitost agencija i omogućava demokratskim predstavnicima da osmisle načela na kojima bi trebalo počivati to važno područje državne aktivnosti te da odrede granice djelovanja takvih agencija. Nadalje, da bi se mogao pozivati na zakonske iznimke u slučajevima kad se obrana nacionalne sigurnosti kosi s pravilima o ljudskim pravima koja su na snazi, sigurnosni sektor svoje djelovanje treba temeljiti na zakonskoj regulativi. Nužno je da parlament odobri stvaranje, mandat i ovlasti sigurnosnih agencija, ali taj uvjet sam po sebi nije dovoljno jamstvo očuvanja vladavine zakona. Zakonska utemeljenost povećava opravdanost postojanja sigurnosnih agencija i njihovih (često iznimnih) ovlasti. Kao i u drugim područjima, ključni je zadatak zakonodavca delegirati odgovornost na upravna tijela, ali i ustrojiti i zadržati slobodu odlučivanja unutar zakonske regulative.

Ograničavanje ustavnih i ljudskih prava

Zakonska regulativa također je potrebna da bi se odredila ili ograničila ustavna prava pojedinaca u slučajevima kad se radi o sigurnosnim interesima države. To se može učiniti na dva načina. Prvo, poznatim ograničavanjem ljudskih prava radi društvenih interesa.^x Očit je primjer toga ograničavanje slobode izražavanja namještenika u obavještajnim službama s ciljem očuvanja tajnosti njihova posla. Drugo, u kriznim situacijama, kad je opasno ugrožena državna sigurnost, može se dopustiti privremeno nepoštovanje i povreda određenih prava. Međutim, kako pokazuje Prilog br. 3, neka su ljudska prava nepovrediva.

Prilog br. 3:

Nepovrediva ljudska prava

Prema članku 4., stavku 2. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, ne dopušta se povreda ovih prava:

- na život (članak 6.);
- na nepodvrgavanje mučenju ili okrutnom, nehumanom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju (članak 7.);
- na slobodu od ropstva ili služenja (članak 8.);
- na nemogućnost kažnjavanja zatvorom zbog neispunjavanja ugovorne obveze (članak 11.);
- na nepodvrgavanje retroaktivnim kaznenim mjerama (članak 15.);
- na to da se pred zakonom bude prepoznat kao osoba (članak 16.);
- na slobodu misli, savjesti i vjere (članak 18.).

Izvor: Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (stupio na snagu 1976.).

Što se tiče ograničavanja prava na međunarodnoj razini, Europska konvencija o ljudskim pravima, primjerice, dopušta ograničavanje prava na javno suđenje, prava na poštovanje privatnog života, kao i ograničavanje vjerskih sloboda, slobode izražavanja i udruživanja »u skladu sa zakonom« (vidi u Prilogu br. 5 test kvalitete zakona) te ograničenja koja su »u demokratskom društvu nužna« u interesu državne sigurnosti.^{xi} Osim toga, ako službe imaju zakonsku ovlast za ometanje privatne imovine ili komunikacija, građanima bi se trebali osigurati pravni postupci za podnošenje pritužba u slučajevima neispravnog postupanja. To je jedan od načina na koji zemlje potpisnice Europske konvencije o ljudskim pravima mogu ispuniti svoju obvezu da osiguraju učinkovit lijek za dokazive povrede ljudskih prava prema članku 13. Konvencije (vidi i 21. poglavlje).

Pod pretpostavkom da postoji potreba za zakonskom regulativom u ograničavanju političkih i ljudskih prava, kao polazišna točka nameću se dva zaključka. Prvo, obavještajne službe treba urediti zakonskim propisima i drugo, posebne ovlasti kojima se obavještajne službe koriste moraju imati uporište u zakonu.

Sigurnosne službe trebaju biti uredene zakonskim propisima

Mnoge države poduzele su korake u zakonskom propisivanju uređenja svojih sigurnosnih snaga. Novije primjere nalazimo u zakonodavstvu Bosne i Hercegovine,

Slovenije, Litve, Estonije i Južnoafričke Republike.^{xii} Međutim, odstupanja su znatna. Ne čudi što je čak i u zemljama s dugom tradicijom demokracije sve veći strah od zloupotrebe dužnosti i skandala u radu agencija koje djeluju u domaćim okvirima. U tranzicijskim zemljama domaće sigurnosne agencije često su dodatno opterećene represivnim djelovanjem u prošlosti.

U skladu s time mnoge su zemlje propisale zakone za svoje agencije, većinom u zadnjih dvadesetak godina. Manje je razloga za donošenje zakonskih mjera za špijunske agencije – Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije i Sjeverne Irske (UK) jedna je od rijetkih zemalja koje su 1994. Zakonom o obavještajnim službama donijele zakonsku regulativu za svoju tajnu službu MI6.^{xiii} Tek je nekoliko zemalja donijelo zakonske mjere i u slučaju vojnih obavještajnih službi i koordinacije sigurnosnih službi.^{xiv}

Prilog br. 4:
Potreba za zakonskim određenjem obavještajnih službi s obzirom na Europsku konvenciju o ljudskim pravima (UK)

U sudskom predmetu *Harman i Hewitt protiv Ujedinjenog Kraljevstva*^{xv}, koji se poziva na Europsku konvenciju o ljudskim pravima, nepostojanje izričitih statutarne odredbe o djelovanju Sigurnosne službe Ujedinjenog Kraljevstva (MI5) pokazalo se presudnim za nemogućnost dokazivanja da su postupci službe bili »u skladu sa zakonom«, a u vezi s pritužbom na tajni nadzor i vođenje dosjea, što se kosi s člankom 8. Konvencije, koji govori o pravu na privatnost. Postojeća upravna odredba, Direktiva Maxwell-Fyfe iz 1952., nije bila dovoljan argument za tajni nadzor i vođenje dosjea, jer nije imala snagu zakona i jer njezin sadržaj nije bio pravno obvezujuć ili provediv. Uz to, bila je sročena tako da se nije »dovoljno jasno odredio opseg i način na koji službena tijela slobodno odlučuju pri izvođenju aktivnosti tajne prisluškivanja«^{xvi}. Slijedom sudske presude, Ujedinjeno Kraljevstvo donijelo je statutarne odredbe za MI5 (Zakon o sigurnosnoj službi iz 1989.) i poslije poduzelo iste korake za Tajnu obavještajnu službu i Stožer za komunikacije britanske vlade (GCHQ) (vidi Zakon o obavještajnim službama iz 1994.).

Posebne ovlasti kojima se koriste sigurnosne i obavještajne službe trebaju imati uporište u zakonu

Zakonitost zahtijeva da snage sigurnosti djeluju samo unutar svojih ovlasti prema domaćim zakonima. U skladu s time samo zakonito postupanje može se opravdati u slučajevima kršenja ljudskih prava iz Europske konvencije. Na primjer, kad je otkriveno da je grčka Nacionalna obavještajna služba držala pod tajnim nadzorom Jehovine svjedoke na način koji je prekoračivao njezine ovlasti, smatralo se da je prekršila članak 8., koji jamči poštovanje privatnog života pojedinca.^{xvii}

Vladavina zakona, međutim, zahtijeva više od površnog dojma zakonitosti. Europska konvencija o ljudskim pravima dodatno upućuje na test »kvalitete zakona« (vidi Prilog br. 5), koji traži od zakonskog određenja da bude jasno, predvidivo i dostupno. Na primjer, u nizozemskoj Kraljevskoj odredbi navedene su zadaće vojne obavještajne službe, ali ne i napomene o njezinim ovlastima tajnog nadzora civila, pa je za tu

odredbu rečeno da je nedostatna.^{xviii} Slično, u sudskom predmetu *Rotaru protiv Rumunjske*^{xix} Sud u Strasbourgu smatrao je da je Zakon o sigurnosnim dosjeima bio nedovoljno jasan u smislu opravdanosti postupaka jer nije odredio postupke s obzirom na starost dosjea i načine njihove upotrebe, kao ni mehanizme njihova nadzora.

Test »kvalitete zakona« Europske konvencije o ljudskim pravima stavlja posebnu odgovornost na zakonodavna tijela. Jedan od mogućih načina udovoljavanja njegovim zahtjevima jest da se u zakon stave općenite izjave da se ovlasti koje agencije imaju mogu rabiti samo kad je to »nužno«, da u slučaju kad postoji izbor uvijek treba birati postupke koji idu manje na štetu ljudskih prava i da se uvijek treba voditi načelom razmjernosti.^{xx} U novom nizozemskom zakonu koristi se drugi, možda prihvatljiviji, način. On donosi detaljne odredbe za svaku tehniku istrage kojom se agencija može koristiti (vidi 6. poglavlje).^{xxi}

Prilog br. 5: **Test kvalitete zakona**

Europska konvencija o ljudskim pravima određuje da u demokratskom društvu, između ostaloga, pravo na privatnost (čl. 8.), sloboda misli, savjesti i religije (čl. 9.), kao i sloboda izražavanja (čl. 10.) i sloboda okupljanja i udruživanja (čl. 11.) mogu biti ograničene u interesu nacionalne sigurnosti i javnog reda. Međutim, Konvencija propisuje da ta ograničenja moraju biti provedena »u skladu sa zakonom«. Običajno pravo Europskoga suda za ljudska prava navodi, *inter alia*, da sigurnosne i obavještajne službe mogu provoditi svoje posebne ovlasti ako su one određene zakonom. S time u vezi Europski sud kaže:

- Pod zakonom se podrazumijevaju i pravila običajnog prava, kao i statuti i ostale određene odredbe. U takvim slučajevima, da bi se nešto smatralo »zakonom«, Sud kaže da odredba mora biti dostupna i sročena dovoljno precizno da bi građanin prema njoj mogao odrediti svoj način ponašanja (*Sunday Times protiv UK*, 26. travnja 1979., 2 EHRR (Europska izvješća o ljudskim pravima) 245, stavak 47.);
- Zakon koji dopušta neograničenu slobodu odlučivanja u pojedinačnim slučajevima ne posjeduje bitne odlike predvidivosti i u ovom se smislu ne smatra zakonom. Opseg slobode odlučivanja mora se prilično točno odrediti. (*Silver i drugi protiv UK*, 25. ožujka 1983., 5 EHRR 347, stavak 85.);
- Provjere i ostala jamstva sprečavanja zloupotrebe ovlasti u djelovanju obavještajnih službi moraju se točno odrediti ako se želi da budu usklađeni s temeljnim ljudskim pravima. Moraju postojati zaštitne mjere protiv zloupotrebe prava odlučivanja koje je određeno zakonom (*Silver i ostali protiv UK*, stavak 88-89.);
- Ako te zaštitne mjere nisu predviđene samim zakonom, zakon mora bar odrediti uvjete i postupke u slučajevima povrede (*Klass protiv Federalne Republike Njemačke*, br. 5029/71., Izvješće od 9. ožujka 1977., stavak 63.; *Kruslin protiv Francuske*, 24. travnja 1990., A/176-A, stavak 35.; *Huvig protiv Francuske*, 24. travnja 1990., A/176-B, stavak 34.).

Izvor: internetske stranice Europskoga suda za ljudska prava <http://www.echr.coe.int/>
Ian Cameron, *Nacionalna sigurnost i Europska konvencija o ljudskim pravima*,
2000., Kluwer Law International.

3. poglavlje

U potrazi za pravnim standardima i najboljim načinima nadzora: ciljevi, opseg i metodologija

Da bi pomogli u procesu osvjetljavanja prirode nadzora i u širenju dobrih načina djelovanja, Ženevski centar za demokratsku kontrolu nad oružanim snagama, Centar za ljudska prava Sveučilišta u Durhamu (Ujedinjeno Kraljevstvo) i Norveški parlamentarni odbor za nadzor obavještajnih službi odlučili su zajedničkim snagama stvoriti nacrt pravnih standarda za demokratske načine provjere sigurnosnih i obavještajnih službi te prikupiti i prikazati najbolje zakonske načine i postupke nadzora. Pravni standardi koje predlaže ovaj priručnik temelje se na analizi zakonskog okvira nadzora u liberalnim demokracijama u Sjevernoj i Južnoj Americi, Europi, Africi i Aziji. Cilj je doći do najboljih načina i postupaka iz zakonâ o nadzoru obavještajnih službi raznih demokratskih država i na taj način stvoriti koristan priručnik za parlamentarce i službeno osoblje, (vladine) dužnosnike u institucijama za nadzor, same obavještajne službe i civilno društvo (medije, istraživačke institute itd.). Priručnik obuhvaća glavne aspekte demokratskog nadzora sigurnosnih i obavještajnih službi, uključujući izvršnu vlast, zakonodavstvo i sudstvo, kao i neovisne organizacije za nadzor poput pučkih pravobranitelja ili glavnih inspektora.

Dobra provedba vlasti

Pravni standardi i najbolji načini djelovanja odabrani su po kriteriju ostvarivanja i poticanja dobre provedbe vlasti u sigurnosnom sektoru. Kao važan dio demokratskog nadzora sigurnosnog sektora, dobra provedba vlasti od iznimne je važnosti za svaku djelotvornu vladu. Riječima Svjetske banke:

Dobru provedbu vlasti simbolizira predvidivo, otvoreno i nadahnuto kreiranje politike, sustav upravljanja koji se temelji na profesionalnom etosu i promicanju općeg dobra, vladavina zakona, transparentno postupanje i jako građansko društvo koje sudjeluje u pitanjima od javnog interesa.^{xxii}

Sljedeća načela tvore samu srž dobre provedbe vlasti:

- pravednost
- aktivno sudjelovanje
- pluralizam
- partnerstvo
- prenošenje ovlasti na niže razine

- transparentnost
- odgovornost
- vladavina zakona
- ljudska prava
- sposobnost;
- učinkovitost
- spremnost da odgovori na zahtjeve
- održivost.^{xxiii}

Dok dobra provedba vlasti slijedi pravila, institucije i načine rada djelotvornog i demokratskog vladanja, uključujući i poštovanje ljudskih prava, značajke su loše provedbe vlasti »proizvoljno kreiranje politike, neodgovoran sustav upravljanja, neprovođenje ili nepravednost pravnog sustava, zloupotreba izvršne vlasti, građansko društvo koje nije uključeno u javni život, raširena korupcija«^{xxiv}. Veoma je važno da vlast poštuje načela dobre provedbe vlasti jer se time olakšava postavljanje političkih i zakonskih granica u djelovanju sigurnosnih i obavještajnih službi.

Opseg

Međutim, opseg bavljenja ovom temom ograničen je na dva načina. Prvo, predloženi pravni standardi odnose se samo na obavještajne službe, ne na provedbu zakona. Drugo, govori se samo o općenitijim pitanjima demokratskog nadzora, jer se složenija pitanja uređuju izvršnim zapovijedima i uredbama.

Skupljanje i proučavanje pravnih standarda nadzora može pomoći službenim osobama u usvajanju novih i prepravljaju postojećih zakona o nadzoru, ali nije lijek za sve probleme nadzora. Razlog je tomu činjenica da zakoni ipak ne mogu biti sveobuhvatni. Politička i administrativna kultura, mediji i javno mnijenje na kraju su najbolja zaštitna mjera za očuvanje demokratskih vrijednosti. Moderna povijest obiluje primjerima zemalja koje su zanemarivale ljudska prava istodobno se pozivajući na zvučne zakonske dokumente i ugovore. Bez obzira na to, pravni okvir može pomoći u afirmaciji demokratskih vrijednosti i dati im simboličan status, što će potaknuti moćne subjekte da ih poštuju. To pogotovo vrijedi kad je riječ o stvaranju novih institucija – zakonski okvir može biti sredstvo uspostave novog demokratskog poretka i konkretiziranja reforma.

Potruga za općim načelima može se učiniti uzaludnom s obzirom na različite političke i kulturne tradicije. Osim spomenute razlike između stabilnih zapadnih zemalja i demokracija u nastajanju, također postoje velike razlike u ustavnim modelima, npr. »predsjednička izvršna vlast« kao u SAD-u, »dvojna izvršna vlast« poput Francuske ili engleska parlamentarna izvršna vlast. Neke zemlje daju svojim sudovima moć da prepravljaju ustav, na temelju modela američkog Vrhovnog suda, a u drugima (poput Ujedinjenoga Kraljevstva) sudovi su podređeni parlamentu. Čak i unutar jednog tipa sustava mogu postojati velika odstupanja – primjerice, u Ujedinjenom Kraljevstvu, Australiji, Kanadi i Novom Zelandu pojavljuju se prilično različiti modeli nadzora sigurnosnih i obavještajnih službi.^{xxv}

Iz tog razloga nismo pokušali dati jednostavan nacrt ili model koji bi se mogao unijeti u domaće zakone neovisno o razlikama u ustavu. Željeli smo prepoznati zajedničke probleme koji se javljaju neovisno o razlikama i predložiti načine kako se oni mogu riješiti te istodobno predložiti minimalne demokratske standarde i dati primjere dobrih pravnih postupaka u različitim zemljama. Skupljajući i obrazlažući dobre pravne postupke nadzora sigurnosnih i obavještajnih službi u demokratskim društvima, s pomoću predloženih pravnih standarda željeli smo zakonodavcima, dužnosnicima vlasti i predstavnicima građanskog društva u stabilnim demokracijama i demokracijama u nastajanju dati smjernice i mogućnosti u osmišljavanju zakona. Predložene pravne standarde ne treba shvatiti kao ograničen skup pravila demokratskog nadzora. To je skup načela na osnovi kojih treba osmisliti posebna nacionalna pravila. »Zlatno pravilo« demokratskog nadzora ne postoji niti može postojati.

Metodologija

Pravni standardi i najbolji načini djelovanja moraju se razvijati na četiri razine nadzora obavještajnih i sigurnosnih službi. Svaka od tih razina može se smatrati jednim slojem demokratskog nadzora koji je obuhvaćen sljedećim slojem:

- unutarnja kontrola na razini agencije
- izvršna kontrola
- parlamentarni nadzor
- nadzor koji provode neovisna tijela za nadzor

Prvo se nadzor obavlja na razini same agencije. Kontrola na ovoj razini obuhvaća probleme poput pravilne provedbe zakona i vladine politike, ovlasti i djelovanje ravnatelja agencije, ispravnu upotrebu obavještajnih podataka i dosjea, korištenje posebnih ovlasti u skladu sa zakonom te unutarnje upravljanje agencijom. Takvi postupci unutarnje kontrole na razini same agencije nužan su temelj za vanjski demokratski nadzor, koji provode izvršna vlast, parlament i neovisna tijela. Ti mehanizmi unutarnje kontrole osiguravaju provedbu službenih mjera i zakona na učinkovit, profesionalan i zakonski način. Drugi sloj odnosi se na kontrolu koju obavlja izvršna vlast, a koja je usmjerena na određivanje zadataka i prioriteta službi, uključujući i ministrovu upućenost u rad službi i kontrolu nad službama, kontrolu nad tajnim operacijama, kontrolu nad međunarodnom suradnjom i mjerama zaštite od ministarske zloupotrebe položaja. Treći se sloj tiče parlamentarnog nadzora, koji ima važnu ulogu u sustavu provjera i raspodjele odgovornosti na način da nadgleda opću politiku, financije i zakonitost službi. U većini je zemalja djelovanje službi utemeljeno na zakonima koje donosi parlament. Uloga neovisnih tijela za nadzor, četvrti sloj demokratskog nadzora, tiče se neovisne provjere sa stajališta građana (npr. pučki pravobranitelj ili parlamentarni povjerenik), sa stajališta brze provedbe politike vlade (npr. glavni inspektor) i sa stajališta trošenja novca poreznih obveznika (neovisne revizorske kuće).

Dva važna subjekta nisu vidljivo uključena u takav slojeviti pristup demokratskom nadzoru. Sudstvo (uključujući i međunarodne sudove) izostavljeno je s obzirom na to da se o njegovu djelovanju raspravlja na raznim mjestima unutar četiriju razina, na

*Postizanje odgovornosti u obavještajnoj djelatnosti:
Pravni standardi i najbolji načini nadzora obavještajnih agencija*

primjer u vezi s korištenjem posebnih ovlasti ili postupanjem s pritužbama. Nadalje, izostavljeno je građansko društvo, jer se ovaj priručnik prije svega bavi ulogom (neovisnih) državnih institucija. Svejedno, o položaju građanina raspravlja se na različitim mjestima u ovom dokumentu, na primjer kad se govori o postupanju s dosjeima i podacima te o ulozi parlamenta kao predstavnika građana, kao i o postojanju postupaka koji se provode u slučaju pritužba.

Primjeri pravnih standarda i postupaka temelje se na opsežnom usporednom istraživanju o demokratskim društvima. Uzorak zemalja koje se istražuju obuhvaća, između ostalih, Argentinu, Australiju, Belgiju, Bosnu i Hercegovinu, Kanadu, Estoniju, Njemačku, Mađarsku, Luksemburg, Nizozemsku, Norvešku, Poljsku, Južnu Afriku, Tursku, Ujedinjeno Kraljevstvo i SAD. Sve su odabrane zemlje demokratski sustavi čija su zakonodavstva prihvatila zakone o nadzoru obavještajnih službi; one su primjer parlamentarnog, ali i predsjedničkog političkog sustava; obuhvaćaju stabilne demokracije i demokracije u nastajanju, kao i različite političke kulture.

Završne napomene I. dio – Uvod

- i. OECD (Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj), Odbor za pomoć u razvoju, Izvješće o razvojnoj suradnji 2000., str. 8. Izvješće je dostupno na: <<http://www.oecd.org/home/>>.
- ii. UNDP (Razvojni program Ujedinjenih naroda), Izvješće o razvoju 2002., Produblivanje demokracije u rascjepkanom svijetu, str. 87. Izvješće je dostupno na: <<http://hdr.undp.org/reports/global/2002/en>>.
- iii. OSCE, *Pravilnik o političko-vojnim aspektima sigurnosti*, 1994., stavci 20. i 21.
- iv. Parlamentarna skupština Vijeća Europe, *Preporuka 1402*. Dostupno na: <<http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta99/EREC1402.htm>>.
- v. Born, H., Fluri, Ph., Johnsson, A. (ur.), *Parlamentarni nadzor sigurnosnog sektora; Načela, mehanizmi i praksa*, (IPU/DCAF, Ženeva, 2003.), str. 64.-69.
- vi. Vidi i Hänggi, H., *Razumijevanje provedbe vlasti u sigurnosnom sektoru* u: Hänggi, H., Winkler, T. (ur.), *Izazovi u provedbi vlasti u sigurnosnom sektoru*. (Berlin/Brunswick, LIT Publishers, New Jersey, 2003.)
- vii. Leigh, I., *Pomnije praćenje špijuna: Tri desetljeća raznih iskustava* u: Born, H., Johnson, L., Leigh, I., *Tko prati špijune? Utemeljivanje odgovornosti obavještajnih službi* (Potomac Books, INC., Dulles, Virginia, 2005.)
- viii. Prema Born, H. i dr., *Parlamentarni nadzor*, str. 21.
- ix. *Ibid.*, točka 5.
- x. Vidi i Sirakuška načela o ograničavanju i odredbe o narušavanju u Međunarodnom ugovoru o građanskim i političkim pravima (UN Doc, E/CN.4/1985/Anex 4.), dostupno na: <<http://www1.umn.edu/humanrts/instree/siracusaprinciples.html>>; Lillich, R. B., *Pariški minimalni standardi normi o ljudskim pravima u kriznom stanju*, *American Journal of International Law*, br. 79 (1985.), str. 1072.-1081.
- xi. Europska konvencija o ljudskim pravima, čl. 6., 8., 9., 10. i 11.
- xii. Slovenija: Zakon o obrani, 28. prosinca 1994., čl. 33.-36.; Litva: Temelji nacionalne sigurnosti Litve, 1996.; Estonija: Zakon o tijelima sigurnosti donesen 20. prosinca 2000.; JAR: Zakon o obavještajnim službama, 1994.
- xiii. Isti zakon obuhvaća i Agenciju za elektroničko prisluškivanje, Stožer za komunikacije britanske vlade (GCHQ).
- xiv. Članak 5. istog nizozemskog zakona; Zakon o strateškim obavještajnim službama Južnoafričke Republike, 1994.
- xv. *Harman i Hewitt protiv UK* (1992.) 14 EHRR 657.
- xvi. *Ibid.*, par. 40.
- xvii. *Tsavachadis protiv Grčke*, Appl. br. 28802/95, (1999.) 27 EHRR CD 27.
- xviii. *V i ostali protiv Nizozemske*, Izvješće Komisije od 3. prosinca 1991.; vidi i u primjeni testa »zakonske odobrenosti« na različite oblike tajnog nadzora: *Malone protiv UK* (1984.) 7 EHRR 14; *Khan protiv UK*, 12. svibnja 2000., Europski sud za ljudska prava (2000.) 8 BHRC 310; *P. G. i J. H. protiv UK*, Europski sud za ljudska prava, 25. rujna 2001., Europska konvencija o ljudskim pravima, Treći dio.
- xix. Br. 28341/95, 4. svibnja 2000. Vidi i *Leander protiv Švedske* (1987.) 9 EHRR 433, koje smatra da ako želi biti »u skladu sa zakonom«, povreda privatnosti mora biti predvidiva i odobrena na način dostupan pojedincu. U kontekstu provjere sigurnosnih službi ne zahtijeva se da podnositelj može unaprijed predvidjeti čitav postupak (jer bi ga u tom slučaju bilo lako onemogućiti), nego da zakon bude dovoljno jasan da daje općenitu uputu o postupku, što je ovdje bio slučaj.

- xx. Ovo je pristup koji koriste u Estoniji (Zakon o sigurnosnim tijelima, stavak 3.).
- xxi. Zakon o obavještajnim i sigurnosnim službama 2002., članci 17.-34.
- xxii. Svjetska banka, *Provedba vlasti: Iskustvo Svjetske banke*, citirano u Born, H. i dr., *Parlamentarni nadzor*, str. 23.
- xxiii. Posebno treba spomenuti Magdy Martinez Soliman, voditeljicu postupaka demokratske provedbe vlasti, Ured za razvojnu politiku UNDP-a, zbog njezina vrijednog doprinosa načelima dobre provedbe vlasti. Za potrebe čitanja ovog priručnika pogledati Glosar, koji donosi odabir najvažnijih pojmova vezanih za odgovornost obavještajnih službi. Što se tiče drugih pojmova, pogledati, na primjer, UNDP-ov glosar dostupan na: <<http://www.undp.org/bdp/pm/chapters/glossary.pdf>>.
- xxiv. *Ibid.*
- xxv. Lustgarten, L., Leigh, I., *Na sigurnome: Nacionalna sigurnost i parlamentarna demokracija* (Oxford University Press, Oxford, 1994.), poglavlja 15. i 16., koja se detaljnije bave pitanjem odgovornosti

II. dio

Agencija

4. poglavlje

Određivanje djelokruga i ovlasti

Ključni je aspekt postizanja odgovornosti sigurnosnih i obavještajnih službi jasno određivanje njihove uloge i djelokruga. To bi trebalo učiniti preko zakonodavstva, uz napomenu da odgovornost u razgraničavanju zadataka sigurnosne i obavještajne agencije leži na parlamentu te da se uloge agencija ne bi smjele mijenjati bez sudjelovanja zakonodavca. Takav način djelovanja može pomoći u sprečavanju zloupotrebe položaja vlade prema agencijama, pogotovo u tranzicijskim zemljama. Zakonski temelj također je nužan zbog posebnih ovlasti koje se često povjeravaju sigurnosnim i obavještajnim agencijama.

Također je važno da zakon razlikuje sigurnosne i obavještajne agencije od drugih institucija, poput tijela za provedbu zakona, u čemu može pomoći zakonsko određenje djelokruga i ovlasti. Ako se u zakonu ne izreknu jasne razlike, granice odgovornosti su mutne, te postoji opasnost da se posebne ovlasti koje agencije imaju koriste u rutinskim situacijama u kojima ne postoji istaknuta opasnost za državnu sigurnost.

Između prijetnji za nacionalnu sigurnost i kaznenih radnji postoje teško sročive razlike na koje ovdje moramo upozoriti.ⁱ Terorizam i špijunaža kriminalna su djela koja izravno potkopavaju demokratske procese ili su protivna njima te ugrožavaju integritet države i njezinih ključnih institucija. Međutim, organizirani se kriminal razlikuje. Vijeće Europe usvojilo je sljedeću definiciju:

Organizirani kriminal znači: protuzakonite radnje koje provode ustrojene skupine od tri ili više osoba, koje postoje dulje vrijeme i cilj im je činiti teške kaznene radnje u usklađenom djelovanju, uz upotrebu zastrašivanja, nasilja, korupcije ili drugih načina za izravno ili neizravno ostvarivanje financijske ili druge materijalne koristi.ⁱⁱ

Za mnoge zemlje organizirani kriminal i trgovina ljudima najveća su društvena i ekonomska zla, iako ne ugrožavaju stabilnost i opstanak mehanizma vlasti. U nekoliko bi država, pogotovo u nekim tranzicijskim demokracijama, ti problemi mogli poprimiti razmjere prijetnje za stabilnost i opstanak mehanizma vlasti, stoga se s pravom mogu smatrati prijetnjama za »nacionalnu sigurnost«.ⁱⁱⁱ U većini slučajeva organizirani kriminal odlikuje se širokim razmjerima, dugovječnošću i urotničkim ustrojem koji ga razlikuje od »obične« kriminalne djelatnosti, ali ga svejedno ne podiže na razinu koja opravdava upotrebu sigurnosnih i obavještajnih službi u istrazi i borbi protiv njega. U nekim prilikama mogu postojati dokazive veze između organiziranog kriminala i terorizma, no takva se veza ne može pretpostaviti u svakom slučaju. Stoga se u nekim zemljama obavještajnim i sigurnosnim agencijama daje

ovlast da pomažu agencijama za provedbu vlasti, iako nisu glavne odgovorne institucije za istraživanje organiziranog kriminala.^{iv}

U svakom slučaju, svakako je bolje iscrpnim zakonskim odredbama jasno odrediti razne aspekte nacionalne sigurnosti nego ostaviti djelokrug i ovlasti sigurnosnih i obavještajnih agencija otvorenima za tumačenje koristeći izraze poput »štite državnu sigurnost«. Važnost određivanja jasnog sadržaja pojma nacionalne sigurnosti ilustriraju dva primjera – jedan iz običajnog prava uvaženog međunarodnog arbitra (Europskog suda za ljudska prava, vidi Prilog br. 6), a drugi iz novijeg primjera zakona usvojenog u Bosni i Hercegovini (vidi Prilog br. 7).

Osim toga, korisno je pogledati izvješće stručnjaka Vijeća Europe koje kaže da su »ostale djelatnosti koje se mogu smatrati prijetnjama za nacionalnu sigurnost: (a) vanjske prijetnje gospodarskom blagostanju države, (b) pranje novca u razmjerima koji mogu potkopati bankovni i monetarni sustav, (c) upletanje u elektroničke podatke koji se tiču obrane, vanjskih poslova ili drugih pitanja od temeljnog interesa za državu i (d) organizirani kriminal u razmjeru koji može naštetiti sigurnosti ili dobrobiti javnosti ili znatnom dijelu javnosti.«^v

Primjer Bosne i Hercegovine upućuje na važnost postojanja propisanog zakonskog određenja »nacionalne sigurnosti«. Prvo, ono omogućuje parlamentarcima da se izravno uključe u proces rasprave o bitnim nacionalnim interesima. Često su te općenite rasprave korisne u rasvjetljavanju problema i pridonose kvaliteti zakona. Drugo, jasno određenje pridonosi opravdanosti postupaka kojima se obavještajne službe koriste da bi ostvarile zakonski određene sigurnosne interese. Postojanje zakona koji jasno određuje aspekte nacionalne sigurnosti tako pomaže u zaštiti države od politiziranja i teške zloupotrebe njezinih obavještajnih službi.

Drugi važan aspekt koji se tiče ovlasti i djelokruga agencija tiče se njihovih teritorijalnih ovlasti i različitih razina djelovanja. U tome se dijelu jasno razlikuju četiri čimbenika koja donekle mogu varirati: unutrašnja (domaća) služba, vanjska služba (za inozemstvo), ovlasti ograničene na skupljanje i analizu podataka, kao i ovlasti za djelovanje na temelju domaćih i stranih protuobavještajnih prijetnji. Što se tiče prva dva čimbenika, uvriježeno je »obavještajnim agencijama« nazivati agencije s ovlastima i djelokrugom izvan državnih granica, a »sigurnosnim agencijama« one s ovlastima i djelokrugom unutar državnih granica. Obje službe mogu biti zadužene ili da aktivno traže ili da jednostavno skupljaju i analiziraju podatke. Različita raspodjela djelatnosti navedenih čimbenika dovodi do nekoliko načina organizacije službi u različitim državama:

- A. Jedna agencija za sigurnosnu i obavještajnu djelatnost (i domaću i vanjsku), npr. u Bosni i Hercegovini, Nizozemskoj, Španjolskoj i Turskoj.
- B. Posebne agencije za domaću i vanjsku obavještajnu i sigurnosnu djelatnost, s odvojenim ili preklapajućim teritorijalnim ovlastima, npr. u Ujedinjenom Kraljevstvu, Poljskoj, Mađarskoj i Njemačkoj.
- C. Postoji domaća sigurnosna agencija, ali nije potvrđena ili ne postoji vanjska obavještajna agencija.

Prilog br. 7:

Zakonsko određenje nacionalne sigurnosti (Bosna i Hercegovina)

U smislu ovog zakona, pod »prijetnjama za sigurnost Bosne i Hercegovine« smatrat će se prijetnje suverenitetu, teritorijalnom integritetu, ustavnom poretku, osnovama ekonomske stabilnosti Bosne i Hercegovine, kao i prijetnje globalnoj sigurnosti koje su štetne za Bosnu i Hercegovinu, uključujući:

1. terorizam, uključujući međunarodni terorizam
2. špijunažu usmjerenu protiv Bosne i Hercegovine ili na koji drugi način štetnu za sigurnost Bosne i Hercegovine
3. sabotažu usmjerenu protiv vitalne nacionalne infrastrukture Bosne i Hercegovine ili na koji drugi način usmjerenu protiv Bosne i Hercegovine
4. organizirani kriminal usmjeren protiv sigurnosti Bosne i Hercegovine ili na koji drugi način štetan za sigurnost Bosne i Hercegovine
5. trgovinu drogama, oružjem i bijelim robljem usmjerenu protiv Bosne i Hercegovine ili na koji drugi način štetnu za sigurnost Bosne i Hercegovine
6. nezakonitu međunarodnu proizvodnju oružja za masovno uništenje ili njegovih dijelova, materijala i uređaja potrebnih za njegovu proizvodnju
7. nezakonitu trgovinu proizvodima i tehnologijama koje su pod međunarodnom kontrolom
8. radnje kažnjive prema međunarodnom humanitarnom pravu i
9. djela organiziranog nasilja ili zastrašivanja nacionalnih ili vjerskih skupina u Bosni i Hercegovini.

Izvor: Članak 5. Zakona o Obavještajno-sigurnosnoj agenciji Bosne i Hercegovine iz 2004. g.

S tim u vezi treba također spomenuti posebno uređenje obavještajnih službi u federalnim državama poput SAD-a ili Njemačke. Zbog njihova federalnog državnog ustroja svaka od 16 njemačkih država (*Bundesländer*) ima vlastitu obavještajnu službu (*Landesamt für Verfassungsschutz*), a one surađuju međusobno i s federalnom obavještajnom službom (*Bundesamt für Verfassungsschutz*). Općenito, pokazalo se da što je više obavještajnih službi, to je veća opasnost od nepotpunog nadzora.

U slučajevima gdje obavještajna agencija ima ovlasti inozemnog djelovanja često će postojati zaštitne mjere za položaj vlastitih građana države u kojoj djeluju (vidi npr. zakonski okvir za djelovanje australske Tajne obavještajne službe i Uprave za veze u obrani).^{vi} Upotreba i kontrola upotrebe posebnih ovlasti obavještajnih agencija zaslužuje posebnu obradu (vidi 6. poglavlje).

Održavanje političke neutralnosti

U poslijeautoritarnim društvima često je prisutno živo sjećanje na sigurnosne i obavještajne službe sa širokim djelokrugom i sveobuhvatnim ovlastima, koje su korištene za zaštitu diktatorskih režima protiv nezadovoljstva njihovih vlastitih građana. Službe su u takvim režimima korištene da bi se potisnula politička oporba, spriječile bilo kakve demonstracije, uklonili vođe radničkih sindikata, medija, političkih stranaka i ostalih organizacija građanskoga društva. Djelujući na taj način, službe su se dubinski upletale u politički i svakodnevni život građana. Nakon prelaska u

demokratski sustav, novi čelnici bili su odlučni u želji da smanje ovlasti i djelokrug službi te zajamče njihovu političku neutralnost. Jasan primjer takva djelovanja pruža argentinski Zakon o obavještajnim službama iz 2001. godine. Između ostaloga, obuhvaća institucionalne i zakonske zaštitne mehanizme koji sprečavaju da se vladini dužnosnici koriste službama za djelovanje protiv političkih neistomišljenika (vidi Prilog br. 8).

Prilog br. 8:

Zaštitni mehanizmi sprečavanja vladinih dužnosnika u upotrebi obavještajnih službi za djelovanje protiv političkih neistomišljenika (Argentina)

»Nijedna obavještajna agencija ne smije:

1. provoditi represivno djelovanje, imati moć prisile, obavljati policijsku djelatnost ili provoditi kaznene istrage ako to ne zatraži sud za potrebe sudskog postupka ili ako to ne dopušta zakon;
2. dolaziti do informacija, prikupljati obavještajne podatke ili voditi dosje o pojedincima zbog njihove rase, religije, privatnog djelovanja ili političke ideologije, ili zbog njihova članstva u stranačkim, društvenim, sindikalnim, komunikacijskim, zadružnim, kulturnim, radničkim i humanitarnim organizacijama, ili zbog njihova zakonitog djelovanja u bilo kojem području;
3. imati utjecaja na institucionalnu, političku, vojnu, policijsku, društvenu i ekonomsku situaciju u zemlji, na njezinu vanjsku politiku i postojanje zakonski osnovanih političkih stranaka ili na javno mnijenje, pojedince, medije ili bilo koju vrstu udruge.«

Izvor: Članak 4. Zakona o nacionalnom obavještajnom djelovanju br. 25520 (Argentina)

Najbolji načini djelovanja

- ✓ Uloga sigurnosne ili obavještajne agencije trebala bi biti jasno određena i svedena na pojedinačna pitanja koja trebaju biti potanko opisana te bi trebalo objasniti što se sve smatra ozbiljnom prijetnjom za nacionalnu sigurnost i tkivo građanskoga društva.
- ✓ Pojmovi nacionalne sigurnosti i tkiva građanskoga društva trebali bi biti zakonski određeni.
- ✓ Teritorijalne ovlasti sigurnosne ili obavještajne službe trebale bi biti jasno određene, a njihove ovlasti za djelovanje izvan državnog teritorija praćene zaštitnim mehanizmima.
- ✓ Zadaci i ovlasti agencije unutar njezina djelokruga trebali bi biti jasno određeni zakonom koji donosi i pokreće parlament.
- ✓ Važno je imati spremne zakonske i institucionalne zaštitne mehanizme za sprečavanje zloupotrebe obavještajnih i sigurnosnih agencija protiv domaćih političkih neistomišljenika, pogotovo u poslijeautoritarnim državama.

5. poglavlje

Imenovanje ravnatelja

Jedan je od glavnih aspekata zakonskog određenja djelovanja obavještajnih i sigurnosnih službi postupak imenovanja ravnatelja. Osoba koja se bira mora posjedovati osobine sposobnosti za vođenje, poštenja i neovisnosti. Kako se radi o visokom službenom položaju, važno je da postupak imenovanja učvršćuje i jamči status tog položaja. Poželjno je da inicijativu za imenovanje pokrenu, uz savjetovanje, članovi izvršne vlasti (državni poglavar ili, u mješovitim sustavima, premijer).

Kao osnovni preduvjet, imenovanje mora biti otvoreno za provjeru izvan doseg izvršne vlasti. U različitim ustavnim tradicijama postoje odstupanja u načinu provedbe tog zahtjeva kad je riječ o visokim vladajućim položajima. U nekim zemljama, primjerice Ujedinjenom Kraljevstvu, mehanizmi zaštite od zloupotrebe počivaju na konvencijama čije kršenje dovodi do političke kritike i moguće osude koju daju neovisni dužnosnici. U drugim zemljama česta je službena potvrda ili postupak savjetovanja, koji omogućuje zakonodavnoj vlasti da stavi veto ili iznese mišljenje o imenovanju. Te postupke može jamčiti zahtjev određen ustavom da parlament mora odobriti službena imenovanja ili da se ona mogu zaustaviti izglasavanjem u parlamentu (na primjer, Ustav SAD-a određuje da imenovanje federalnih dužnosnika ili sudaca mora potvrditi Kongres). Treba istaknuti kako odluka parlamenta da se ne slaže s predloženim kandidatom nema uvijek *de jure* za posljedicu izglasavanje veta, ali se to često događa *de facto*. Treba spomenuti i načine djelovanja u Belgiji, Australiji i Mađarskoj. U Belgiji se od glavnog ravnatelja zahtijeva da prije stupanja na dužnost prisegne pred predsjednikom Stalnog odbora za nadzor obavještajnih i sigurnosnih službi.^{vii} U Australiji se premijer o predloženom imenovanju mora posavjetovati s parlamentarnim čelnikom oporbe (vidi Prilog br. 9). Tom se odredbom želi postići široka politička potpora imenovanju ravnatelja. Kakav god bio postupak, svim je ovim načinima djelovanja zajedničko da inicijativu poduzima vlada, jer samo vlada smije predložiti ime, ali onda parlament ima ulogu provjere i ograničavanja. On može spriječiti da neprikladni kandidati uopće budu predloženi, što može dovesti do rasprava u vladi te, u nekim slučajevima, pregovora s drugim političkim čimbenicima da bi se spriječio politički sukob i osigurao dvostran pristup.

Prilog br. 9:

Uloga Parlamenta u imenovanju ravnatelja (Australija)

»(...) Prije nego se glavnom guverneru (državnom poglavaru) preporučí osoba za imenovanje za glavnog ravnatelja, premijer se mora konzultirati s čelnikom oporbe u Predstavničkom domu.«

Izvor: Zakon o obavještajnim službama iz 2001., 3. dio, 17. odjeljak (3).

Što se tiče uloge izvršne vlasti u imenovanju ravnatelja, zanimljiv je mađarski primjer (vidi Prilog br. 10) s obzirom na to da se u njemu spominju i resorni ministar i premijer. Povećavajući broj ministara uključenih u proces imenovanja, mađarski model želi postići viši stupanj političkog dogovora između političara koji donose odluke.

Prilog br. 10:
Uloga izvršne vlasti u imenovanju ravnatelja (Mađarska)

11. odjeljak, 2.
U tome svojstvu ministar (...)
j) daje premijeru prijedloge za imenovanje i razrješenje glavnih ravnatelja.
Izvor: mađarski Zakon o službama nacionalne sigurnosti, odluka CXXV iz 1995.

Osim za proces imenovanja, nužno je da postoje zaštitni mehanizmi protiv neprikladnog vršenja pritiska na ravnatelja, kao i protiv ravnateljeve zloupotrebe položaja. Često postoje odredbe o razrješenju s dužnosti u slučaju zloupotrebe, kao u navedenom primjeru iz poljskog zakonodavstva (vidi Prilog br. 11).

Prilog br. 11:
Razlozi za razrješenje ravnatelja agencije (Poljska)

Članak 16.
Ravnatelj agencije može biti razriješen u slučaju:
da podnese ostavku na to mjesto, da se odrekne poljskog državljanstva ili uzme državljanstvo druge zemlje, da bude sudski pravomoćno osuđen za počinjeno kazneno djelo ili porezni prekršaj, da izgubi preduvjete nužne za obavljanje dužnosti, da zbog bolesti ne izvršava svoje dužnosti u neprekinutom razdoblju duljem od tri mjeseca.
Izvor: Zakon o službama unutarnje i vanjske sigurnosti, Varšava, 24. svibnja 2002.

Najbolji načini djelovanja

- ✓ Zakonom bi trebao biti određen postupak imenovanja ravnatelja sigurnosne i obavještajne agencije te minimalni uvjeti ili čimbenici koji uvjetuju razrješenje s dužnosti.
- ✓ Imenovanje bi trebalo biti predmet provjere izvan izvršne vlasti, po mogućnosti u parlamentu.
- ✓ Dobro je da je u imenovanje ravnatelja uključena i oporba.
- ✓ Zakon bi trebao predvidjeti zaštitne mehanizme protiv vršenja neprikladnog pritiska na ravnatelja i protiv ravnateljeve zloupotrebe položaja (na primjer odredbe o razrješenju u slučaju prekršaja).
- ✓ Kriteriji imenovanja i razrješenja trebali bi biti jasno određeni zakonom.
- ✓ Poželjno je da u postupku imenovanja ravnatelja sudjeluje više od jednog člana kabineta, npr. državni poglavar/premijer i resorni ministar.

6. poglavlje

Odobrovanje upotrebe posebnih ovlasti

Neka obavještajna tijela bave se samo izvještavanjem i analizom podataka, na primjer Ured za nacionalne procjene (Australija), Vijeće za informacije (Estonija) ili Zajedničko obavještajno vijeće (UK). Međutim, u slučajevima gdje sigurnosne i obavještajne službe imaju aktivniju ulogu u prikupljanju podataka, obično će imati posebne zakonske ovlasti, pogotovo ako njihova uloga obuhvaća sprečavanje ili onemogućavanje radnji koje bi ugrozile nacionalnu sigurnost. Dakle, »posebne ovlasti« koje se odobravaju agencijama jesu one koje izravno narušavaju građanske slobode (vidi Prilog br. 12).

Prilog br. 12:

Posebne ovlasti unutarnjih sigurnosnih i obavještajnih službi

Katkad su za prikupljanje podataka obavještajnim službama potrebne posebne ovlasti, kojima se ograničavaju ljudska prava, pogotovo pravo na privatnost. S pomoću posebnih ovlasti službe mogu:

1. provoditi tajni nadzor i bilježiti informacije, kao i slijediti trag informacija;
2. pretraživati ograđene prostore i zatvorene objekte;
3. otvoriti pisma i druge preporučene pošiljke bez dopuštenja pošiljatelja ili primatelja;
4. upotrebljavati ukradeni ili lažni identitet, ključeve, posebne računalne programe ili signale za potajno ulaženje u baze podataka, njihovo kopiranje ili iskrivljavanje;
5. prisluškivati, primati, snimati ili pratiti razgovore, telekomunikaciju, ostale načine prijenosa ili kretanja podataka u zemlji ili izvan nje;
6. tražiti od javnih telekomunikacijskih tvrtki podatke o identitetu njihovih korisnika, kao i o prošlom ili budućem prometu usluga;
7. imati pristup svim mjestima s kojih mogu provoditi nadzor.

Izvor: Richard Best, *Obavještajna pitanja za Kongres*, Kongresna služba za istraživanja, 12. rujna 2001., Washington DC.

Uobičajeno je da sigurnosne i obavještajne službe imaju veće ovlasti nego policija ili ostala tijela za provedbu zakona jer se smatra da su prijetnje za sigurnost ozbiljnije pitanje od običnih kriminalnih aktivnosti.

Nije nam cilj odrediti ili točno razgraničiti koje su ovlasti primjerene, želimo samo odrediti koji se minimalni zakonski standardi koji proizlaze iz zaštite nepovredivih ljudskih prava moraju imati u vidu. Na primjer, bez obzira na to u kojoj mjeri bila ugrožena državna sigurnost, ne postoje okolnosti u kojima je primjereno da država javnim službenicima dopušta ubijanje ili mučenje kao načine djelovanja.

Nakon napada 11. rujna Vijeće Europe smatralo je da treba napraviti popis minimalnih standarda kojima bi se trebalo rukovoditi u dodjeli posebnih ovlasti u borbi protiv međunarodnog terorizma (vidi poledinu Priloga br. 13).

Prilog br. 13:

Odabrane smjernice Povjerenstva ministara Vijeća Europe o ljudskim pravima i borbi protiv terorizma (iz 2002. godine)

II. Zabrana proizvoljnosti. Sve mjere koje države poduzimaju u borbi protiv terorizma moraju biti u skladu s ljudskim pravima i načelom vladavine zakona, što isključuje bilo kakav oblik proizvoljnosti, kao i diskriminirajućeg ili rasističkog postupanja, te moraju biti pod potrebnim nadzorom.

III. Zakonitost protuterorističkih mjera. 1. Sve mjere koje države poduzimaju u borbi protiv terorizma moraju biti zakonite. 2. Kad neka mjera ograničava ljudska prava, ta ograničenja moraju biti određena što je jasnije moguće te biti nužna i primjerena cilju koji se njihovom upotrebom želi postići.

IV. Bezuvjetna zabrana mučenja. Upotreba mučenja ili neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili načina kažnjavanja strogo je zabranjena u bilo kojim okolnostima, a pogotovo tijekom uhićivanja, ispitivanja ili boravka u zatvoru osobe optužene ili osuđene zbog terorističke djelatnosti, bez obzira na prirodu djela za koja je osoba optužena ili zbog kojih je osuđena.

V. Prikupljanje i obrada osobnih podataka koju obavlja bilo koje mjerodavno tijelo u području državne sigurnosti. U kontekstu borbe protiv terorizma, prikupljanje i obrada osobnih podataka koju provodi neko mjerodavnotijelo u području državne sigurnosti smije narušavati načelo poštovanja privatnosti samo: (i) ako su takvi postupci u skladu s odredbama domaćih zakona; (ii) ako su razmjerni s ciljem zbog kojeg su predviđeni; (iii) ako ih može provjeriti vanjsko neovisno ovlašteno tijelo.

VI. Mjere koje narušavaju privatnost. 1. Mjere koje se rabe u borbi protiv terorizma, a koje narušavaju privatnost (posebice pretraživanje tijela, stambenog prostora, prisluškivanje s pomoću elektroničkih naprava, telefonsko prisluškivanje, praćenje prepiske i korištenje tajnih agenata) trebaju biti propisane zakonom. Mora biti moguće dovesti u pitanje zakonitost tih mjera pred sudom. 2. Tijela moraju planirati i nadzirati mjere koje se poduzimaju u borbi protiv terorizma kako bi se u najmanjoj mogućoj mjeri pribjegavalo ubojitoj sili, pa u tom smislu upotreba oružja u radu sigurnosnih snaga mora biti strogo razmjerna cilju zaštite osoba od nezakonitog nasilja ili nužnosti izvođenja zakonitog uhićenja.

XV. Moguća odstupanja (...) 2. Države nikad ne smiju, ma kakva bila djela osobe osumnjičene za terorističke radnje ili osuđene zbog terorističkih radnji, odstupiti od prava na život koje je zajamčeno međunarodnim dokumentima, od zabrane mučenja, neljudskog ili ponižavajućeg postupanja, od načela zakonitosti presuda i mjera te od zabrane retroaktivnog djelovanja kaznenog zakona.

Izvor: Smjernice o ljudskim pravima i borbi protiv terorizma koje je usvojilo Povjerenstvo ministara Vijeća Europe 11. srpnja 2002., dostupno na http://www.coe.int/T/E/Com/Files/Themes/terrorism/CM_Guidelines_20020628.asp

Upotreba obavještajnih podataka u sudskim postupcima

Ako se postupa u skladu s međunarodnim pravom, točne posebne ovlasti koje se dodjeljuju sigurnosnim ili obavještajnim službama treba shvatiti u okviru redovitih ovlasti koje imaju tijela za provođenje zakona i u okviru kaznenopravnog sustava i kaznenog postupka u dotičnoj zemlji. Posebne ovlasti mogu obuhvaćati telefonsko prisluškivanje, prisluškivanje s pomoću elektroničkih naprava, presretanje pošte ili elektroničkih načina komunikacije, tajno snimanje videokamera, ometanje posjeda, vozila ili računalnih sustava. Pravni se sustavi razlikuju s obzirom na stupanj odstupanja tih tehnika od općih pravnih načela, primjerice imovinskog prava. Međutim, opće je pravilo da zbog ometanja privatnosti koje prati takve radnje one moraju biti utemeljene na zakonu i njihova provedba mora biti pod nadzorom.

U nekim zemljama, npr. Njemačkoj, dokazi koje su prikupile sigurnosne službe rabe se u pravnim postupcima, dok u drugim zemljama samo pomažu u pravnim istragama bilo koje vrste. U nekim sustavima, primjerice Irskoj i Španjolskoj, posebno osnovani sudovi ili tribunali bave se slučajevima koji se tiču navodnog terorizma i oni mogu upotrebljavati obavještajne podatke. Slično tomu, čak i u području istrage u kaznenim postupcima postoje važne razlike u korištenju dokaza među zemljama koje se koriste istražnim sucem ili neovisnim tužiocem, bez obzira na to je li riječ o istražnom ili optužnom postupku.

Zbog tih važnih razlika nije izgledno pokušavati propisati i u tančine izložiti zajednički pristup mnogim problemima nadzora koji se tiču posebnih ovlasti. Domet ovih preporuka jest nadzor, a ne pomno razložena operativna kontrola ili standardi u zaštiti ljudskih prava. Stoga se naše napomene o minimalnim zahtjevima prihvatljivog pristupa ograničavaju na visoku razinu, koja se tiče vladavine zakona i razmjernosti.

Nadzor posebnih ovlasti

Korisne praktične smjernice o značenju nadzora u jednom važnom području – praćenju – dalo je McDonaldovo povjerenstvo (istražno povjerenstvo u slučaju zloupotrebe ovlasti Kraljevske kanadske konjaničke policije) 1980. godine. Da bi osiguralo zaštitu od praćenja koje zadire u privatnost, McDonaldovo povjerenstvo predložilo je ova četiri opća načela:

- treba se strogo pridržavati vladavine zakona;
- istražne tehnike trebaju biti razmjerne veličini opasnosti koja se istražuje, uzimajući u obzir moguće ugrožavanje građanskih sloboda i demokratskog ustroja;
- gdje god je moguće, treba rabiti manje nametljive postupke;
- potreban je slojevit nadzor slobode odlučivanja, tako da što je veće zadiranje u privatnost, to viša treba biti razina koja odobrava postupak.^{viii}

Načelima McDonaldova povjerenstva treba dodati petu odredbu: zakonske odredbe koje se tiču posebnih ovlasti trebale bi biti sveobuhvatne. Ako zakon pokriva samo neke od raspoloživih tehnika prikupljanja podataka, agencije će biti u napasti da

pribejavaju manje određenim metodama (recimo onima za koje nije potrebno odobrenje izvan same agencije). Zbog toga je treće načelo McDonaldova povjerenstva još važnije. Primjere sveobuhvatnih zakona nalazimo u Njemačkoj, Nizozemskoj i Ujedinjenom Kraljevstvu.^x Zanimljivo je da ti zakoni ne obuhvaćaju samo praćenje nego i prikupljanje podataka uz pomoć ljudskih izvora.

Ipak, načela McDonaldova povjerenstva pružaju važan okvir za raspravu o nadzoru s podnaslovima: vladavina zakona, razmjernost i kontrola u svrhu sprečavanja zloupotrebe posebnih ovlasti.

Prvo, vladavina zakona. Uvjet je za vladavinu zakona da posebne ovlasti koje provode sigurnosne službe budu utemeljene na zakonu. Primjerice, za telefonsko prisluškivanje ili prisluškivanje s pomoću elektroničkih naprava potrebne su posebne zakonske odredbe. Posebno je poželjno da zakon bude jasan, na primjer u smislu razloga za upotrebu posebnih ovlasti, osoba koje se mogu pratiti, točnih sredstava koja se mogu koristiti i razdoblja u kojem se mogu koristiti. Neka od ovih pitanja mogu se istaknuti i u dozvolama ili drugim ispravama, ali važno je da se daju pojedinačne upute.

Prilog br. 14:

Predmeti Europskog suda za ljudska prava koji se tiču privatnosti

U cijelom nizu predmeta prema članku 8. Europske konvencije o ljudskim pravima Europski sud za ljudska prava potvrdio je potrebu za jasnom zakonskom osnovom za posebne ovlasti poput prisluškivanja telefona, praćenja privatnih komunikacijskih sustava i prisluškivanja s pomoću elektroničkih naprava. Štoviše, Sud je na te ovlasti primijenio »test kvalitete zakona« koji se usredotočuje na jasnoću, predvidivost i dostupnost zakonskih odredaba (vidi i Prilog br. 5). Zakonske odredbe o prisluškivanju telefona nisu prošle na testu u dijelovima gdje nedovoljno jasno određuju stupanj slobode odlučivanja koji je povjeren nadležnim tijelima, posebno u određivanju čiji se telefon smije prisluškivati, zbog kojih navodnih prijestupa i koliko dugo te nejasnoće u dijelu o uništavanju snimaka i transkripata. Slično tomu, pravno zaštićena komunikacija između odvjetnika/odvjetnice i klijenta treba biti bolje osigurana od praćenja, a ne da odluka o snimanju takvih razgovora bude prepuštena nižim činovnicima. Iako se te odluke rukovode mjerilima jednog dokumenta o ljudskim pravima koji nije univerzalno primjenjiv, ipak su koristan pokazatelj strogog pristupa upotrebi posebnih ovlasti, koji se temelji na zakonitosti.

Izvori: *Harman i Hewitt protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (1992.) 14 EHRR 657; *Tsavachadis protiv Grčke*, tužba br. 28802/95, (1999) 27 EHRR CD 27; *Malone protiv UK* (1984.) 7 EHRR 14; *Khan protiv UK*, 12. svibnja 2000., Europska konvencija o ljudskim pravima (2000.); BHRC 310; *P. G. i J. H. protiv UK*, Europski sud za ljudska prava, 25. rujna 2001., Europska konvencija o ljudskim pravima, Treći dio; *Leander protiv Švedske* (1987.) 9 EHRR. 433.

Drugo važno načelo – razmjernost – također se prema Europskoj konvenciji o ljudskim pravima primjenjuje na posebne ovlasti (npr. praćenje), prikupljanje podataka te na zakonske povlastice i iznimke za sigurnosne i obavještajne agencije. Sud za ljudska prava u tom je smislu primijenio navedeni test da bi procijenio jesu li zakoni koji dopuštaju prisluškivanje telefona iz razloga državne sigurnosti nužni u interesu

demokratskog društva prema članku 8. Europske konvencije o ljudskim pravima. Pritom je obratio pozornost na niz upravnih zaštitnih mehanizama za dopuštanje i procjenu tih ovlasti u nekoliko zemalja. Isti je pristup primijenjen na zakonske odredbe koje dopuštaju otvaranje i zadržavanje sigurnosnih dosjea.^x

Treće, važno je da postoje kontrole koje sprečavaju zloupotrebu posebnih ovlasti. Te kontrole mogu se ticati postupka odobrenja upotrebe posebnih ovlasti, razdoblja za koje se mogu odobriti, načina na koje se može upotrebljavati prikupljeni materijal i pravnog lijeka za osobe koje tvrde da je došlo do zloupotrebe navedenih ovlasti (vidi 21. poglavlje). Kontrole se mogu provoditi prije i poslije upotrebe ovlasti, kao što pokazuju sljedeći primjeri.

Prije praćenja ili prikupljanja podataka u mnogim sustavima traži se odobrenje osobe koja djeluje izvan agencije. To može biti sudac (kao u Bosni i Hercegovini, Estoniji, Kanadi) ili sud (na primjer u Nizozemskoj, prema Zakonu o praćenju u vanjskoj obavještajnoj djelatnosti) ili ministar (kao u Ujedinjenom Kraljevstvu). U potonjem slučaju, budući da je ministar dio izvršne vlasti, važno je da postoje dobre kontrole političke zloupotrebe ovlasti. U tom je smislu vrijedno spomenuti kako njemački zakon traži da ministar odobri upotrebu posebnih ovlasti i da o njima izvijesti parlamentarni odbor za nadzor obavještajnih službi.^{xi}

Kontrola nakon događaja može obuhvaćati zakone koji određuju što se može zadržati (npr. kasete, fotografije, transkripti) i koliko dugo te komu se to može otkriti i s kojom svrhom. Ovisno o kojem se pravnom sustavu radi, materijal dobiven ili zadržan na način koji nije u skladu s tim sustavom može se smatrati nedopustivim. Međutim, čak i kad je tako, taj se postupak može smatrati samo kontrolom, a kazneni postupak bit će vjerojatno već pokrenut zbog neprihvatljiva prikupljanja podataka.

Najbolji načini djelovanja

- ✓ Vladavina zakona zahtijeva da se sve posebne ovlasti koje obavještajne i sigurnosne službe imaju ili rabe temelje na zakonu.
- ✓ Zakon bi trebao biti jasan, izričit i sveobuhvatan, tako da ne daje poticaj agenciji da pribjegava manje određenim sredstvima.
- ✓ Načelo razmjernosti trebalo bi biti usađeno u zakon koji uređuje upotrebu i nadzor posebnih ovlasti.
- ✓ Trebale bi postojati kontrole koje bi sprečavale zloupotrebu posebnih ovlasti, a koje bi uključivale osobe izvan agencije i provodile se i prije i poslije upotrebe navedenih ovlasti.
- ✓ Sva djelatnost sigurnosnih i obavještajnih službi u borbi protiv terorizma trebala bi biti u skladu s ljudskim pravima i načelom vladavine zakona. Što god je učinila osoba optužena za terorističku djelatnost ili osuđena zbog terorističke djelatnosti, obavještajne službe nikad ne smiju odstupiti od prava na život zajamčenog Europskom konvencijom o ljudskim pravima i Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima.
- ✓ Kako bi se zaštitila od proizvoljne upotrebe posebnih ovlasti i kršenja ljudskih prava, djelatnost agencije mora biti predmet primjerenog nadzora i procjene.

7. poglavlje

Podaci i dosjei

Jednostavno rečeno, velik dio rada sigurnosnih i obavještajnih službi odnosi se na čuvanje podataka (od kojih su neki i osobni) o djelima i namjerama pojedinaca. Pojedinci se mogu opravdano ticati agencije iz razloga koji imaju veze s terorizmom, sabotiranjem ključne infrastrukture ili špijunažom. Osim zbog uočavanja ili sprečavanja samih takvih djela, osobni podaci mogu se čuvati zbog provjere sigurnosti, posebno u slučaju pristupa mjestima od državne važnosti.

Međutim, postoje jasne opasnosti povezane sa stvaranjem, održavanjem i upotrebom dosjea koji sadrže prikupljene osobne podatke. To su: rizik od preobuhvatnosti (da se podaci skupljaju zato što bi *mogli* biti korisni, a ne s nekom određenom svrhom), da su podaci koji se čuvaju netočni, nepotpuni ili lažni, da se mogu na neprikladan način objaviti (dakle, pogrešnim osobama ili s pogrešnom namjerom) i da nepovoljno utječu na životne ili poslovne prilike pojedinca, bez mogućnosti da se nanesena šteta ispravi.

Takve su opasnosti dovele do određivanja međunarodnih normi o čuvanju osobnih podataka. Jedan je primjer toga dokument Vijeća Europe od 28. siječnja 1981., Konvencija za zaštitu osoba glede automatizirane obrade osobnih podataka, koja je stupila na snagu 1. listopada 1985. Namjera joj je »osigurati... za svakog pojedinca... poštovanje njegovih prava i temeljnih sloboda, posebice prava na privatnost glede automatizirane obrade osobnih podataka koji se na njega odnose« (članak 1.). Kao primjer nacionalnih odredba donosimo noviji nizozemski zakon (vidi poledinu Priloga br. 15).

Europski sud za ljudska prava smatra da su sljedeće aktivnosti javnih nadležnih tijela - čuvanje podataka koji se tiču privatnog života pojedinca, njihova upotreba i odbijanje dopuštenja da se opovrgnu - narušavanje prava na poštovanje privatnog života iz članka 8. (1.). Običajno pravo Suda zahtijeva da u svakoj zemlji postoji zakonski temelj za spremanje i upotrebu podataka koji, da bi bio u skladu s »testom kvalitete zakona« mora biti dostupan dotičnoj osobi te njegovo djelovanje mora biti predvidivo (tj. sročeno dovoljno jasno da svaki pojedinac zna – uz mogućí potreban savjet – kako se treba ponašati).^{xii}

Prilog br. 15:

Pravo na provjeru podataka (Nizozemska)

Članak 47. – Pravo na provjeru osobnih podataka

1. Resorni ministar na zahtjev nekog pojedinca obavijestit će ga u što kraćem roku, ali najdulje unutar tri mjeseca, jesu li i koji osobni podaci koji se tiču njegove osobe bili obrađivani od agencije ili za njezine potrebe. Resorni ministar može odgoditi svoju odluku na najviše četiri tjedna. Prije isteka prije navedenog roka mora pismeno obavijestiti podnositelja zahtjeva o razlozima odgode.
2. Ako udovolji zahtjevu iz prvog stavka, resorni ministar će što je prije moguće, ali ne dulje od četiri tjedna nakon obavijesti o svojoj odluci, dati podnositelju zahtjeva priliku da provjeri podatke koji ga se tiču.
3. Resorni ministar osigurat će da se valjano utvrdi identitet osobe koja podnosi zahtjev.

Članak 51. – Pravo na provjeru podataka koji nisu osobni podaci

1. Resorni ministar na zahtjev nekog pojedinca obavijestit će ga u što kraćem roku, ali najdulje unutar tri mjeseca, može li provjeriti podatke iz svog zahtjeva, koji nisu osobni, nego se tiču nekog administrativnog pitanja. Resorni ministar može odgoditi odluku na najviše četiri tjedna. Podnositelj zahtjeva treba primiti pismeno obrazloženje odgode prije isteka prvog roka.
2. U smislu zahtjeva iz prvog stavka, resorni ministar dat će tražene podatke na uvid podnositelju zahtjeva u što kraćem roku, ali ne duljem od četiri tjedna nakon obavijesti o svojoj odluci.

Izvor: Zakon o obavještajnim i sigurnosnim službama iz 2002., članci 47. i 51., Nizozemska (neslužbeni prijevod)

Najbolji načini djelovanja

- ✓ Zakonski djelokrug sigurnosnih i obavještajnih agencija trebao bi ograničiti razloge i okolnosti u kojima se mogu prikupljati podaci i otvarati dosjei tako da budu u skladu s poštovanjem pojedinaca i zakonskom namjenom agencija.
- ✓ Zakon bi trebao predvidjeti učinkovite kontrole duljine zadržavanja podataka, svrhe u koju mogu biti upotrijebljeni, dopuštenog pristupa podacima, a također bi trebao osigurati poštovanje međunarodnih načela zaštite u načinu postupanja s podacima koji su na raspolaganju. Trebali bi postojati postupci provjere, uključujući i neovisne službenike izvan agencije, kako bi se osiguralo poštovanje navedenih smjernica.
- ✓ Sigurnosne i obavještajne službe ne bi trebale biti izuzete iz domaćih zakonskih odredaba o slobodi informiranosti i pristupa dosjeima. Umjesto toga, u slučaju opravdanog razloga trebalo bi im dopustiti da se pozovu na posebne iznimke od načela otkrivanja podataka, koje se odnose na suženi pojam nacionalne sigurnosti i vezane su uz ovlasti agencije.^{xiii}
- ✓ Sudovi ili bilo koji drugi neovisni mehanizmi koje zakon predviđa trebali bi moći slobodno utvrditi, uz dostatan pristup podacima iz dosjea koji se čuvaju

*Postizanje odgovornosti u obavještajnoj djelatnosti:
Pravni standardi i najbolji načini nadzora obavještajnih agencija*

u agencijama, jesu li te iznimke pravilno upotrijebljene u bilo kojem slučaju tužbe koju podnosi pojedinac.

- ✓ U slučaju da su podaci dobiveni od međunarodne ili inozemne agencije, moraju se moći provjeriti prema odredbama koje se primjenjuju u zemlji iz koje potječu i prema normama koje vrijede u okvirima domaćih zakona.
- ✓ Podaci se smiju otkriti stranim sigurnosnim službama, oružanim snagama ili nekoj međunarodnoj agenciji samo ako dotični preuzmu obvezu da će ih čuvati i upotrebljavati na isti način i uz iste moguće provjere koje vrijede u domaćem zakonu agencije koja ih otkriva (uz poštovanje zakona koji se odnose na agenciju koja ih prima).

8. poglavlje

Unutarnje upravljanje i kontrola agencije

Ovo poglavlje govori o nezaobilaznim zaštitnim mehanizmima unutar agencije koji su potrebni da bi se osigurala zakonitost i pravilnost rada. Nemoguće je zakonom izreći svaku pojedinost u radu sigurnosnih i obavještajnih agencija. Nadalje, takav način mogao bi biti nepoželjan jer bi javnosti otkrivao previše o osjetljivim načinima rada. Svejedno, važno je da te pojedinosti budu utemeljene na zakonu, da budu normirane kako bi se spriječila zloupotreba i da tijela za nadzor imaju pristup važnim pravilima upravljanja.

Prijavljivanje nezakonitog djelovanja

Najpouzdanije informacije o nezakonitom djelovanju neke sigurnosne ili obavještajne službe vjerojatno će doći iz same službe. Stoga je obveza prijavljivanja i ispravljanja nezakonitog djelovanja korisna, a istodobno jača položaj namještenika u agenciji jer pojačava njihovu brigu za zakonito djelovanje. Na primjer, američko Ministarstvo obrane osmislilo je unutarnji kanal za prijavljivanje upitnog ili nepravilnog obavještajnog djelovanja pomoćniku ministra obrane (zaduženomu za nadzor obavještajnih agencija) i glavnom savjetniku, koji imaju obvezu obavijestiti ministra i zamjenika ministra obrane.^{xiv}

Isto vrijedi i za odredbe o takozvanim dojavljivačima, koje navedene osobe štite od zakonskih represalija ako probleme takve vrste iznesu pred tijelima nadležnim za nadzor. Sljedeći primjer iz Bosne i Hercegovine pokazuje kako se navedena pitanja mogu urediti u zakonu o sigurnosnim i obavještajnim službama.

Prilog br. 16:

Određbe o prijavljivanju nezakonitih radnji u Zakonu o obavještajno-sigurnosnoj agenciji BiH

Članak 41.

Ako zaposleni smatra da je primio nezakonitu naredbu, svoju zabrinutost u pogledu nezakonitosti priopćava naredbodavcu. U slučajevima kada naredbodavac ponovi naredbu, zaposleni traži pismenu potvrdu te naredbe. Ako zaposleni i dalje ima određene rezerve, prosljeđuje naredbu neposrednom rukovodiocu naredbodavca i o tome obavještava glavnog inspektora. Zaposleni može odbiti izvršenje naredbe.

Izvor: Zakon o Obavještajno-sigurnosnoj agenciji BiH.

Isto tako, namještenici izrijeком trebaju biti odgovorni za nezakonito postupanje (uključujući izvršavanje nezakonitih naredba). U hijerarhijski i birokratski ustrojenim ustanovama stegovne mjere katkad su izraženije i učinkovitije od kaznene odgovornosti izvan ustanove.^{xv}

S druge strane, namještenici bi u slučajevima prijavljivanja nezakonitog postupanja trebali biti zaštićeni i od stegovnih mjera i od kaznenog postupka. Kao ilustracija zaštite od kaznene odgovornosti za neovlašteno otkrivanje zbog javnog interesa može poslužiti odjeljak 15. (4.) kanadskog Zakona o sigurnosti podataka iz 2003. godine. Prema tome zakonu smatra se da svaka osoba koja je pod obvezom čuvanja tajnosti čini prekršaj ako namjerno i bez ovlaštenja priopćava posebne operativne podatke ili potvrđuje njihovu istinitost. Međutim, isti zakon kaže da osoba nije u prekršaju ako dokaže da je djelovala u javnom interesu. Djelovanje u javnom interesu pretpostavlja da je sud ili sudac odredio da je javni interes otkrivanja veći od javnog interesa neotkrivanja podataka, te da je tome prethodio neuspjeh pokušaj iznošenja problema untarnjim putevima, zamjeniku ministra ili nadzornim tijelima.^{xvi}

Prilog br. 17:

Pravila zaštite kod otkrivanja (Kanada)

U odlučivanju je li javni interes otkrivanja veći od javnog interesa neotkrivanja, sudac ili sud moraju razmotriti:

- a. je li stupanj otkrivanja u skladu s onim što je prijeko potrebno za otkrivanje navodnog prekršaja i sprečavanje ponovnog počinjenja ili nastavka navodnog prekršaja, ovisno o slučaju;
- b. je li osoba pribjegla drugim raspoloživim sredstvima prije nego je pristupila otkrivanju i je li pritom poštovala važeće smjernice, načine i zakone koji se na nju odnose;
- c. ima li osoba opravdane razloge zbog kojih smatra da bi otkrivanje bilo u javnom interesu;
- d. javni interes kojem bi otkrivanje trebalo poslužiti;
- e. stupanj štete ili rizika od štete koju bi otkrivanje moglo nanijeti;
- f. postojanje neizbježnih okolnosti koje opravdavaju otkrivanje.

Izvor: Kanada, Zakon o sigurnosti podataka (1985), odj. 15. (4.).

Profesionalni etički kodeks za sigurnosne i obavještajne službe

Mnoga profesionalna udruženja koja se bave pitanjima visokog rizika i interesa imaju kodeks utemeljen na svojoj profesionalnoj etici – skup pravila ponašanja koja se smatraju potrebnima za obavljanje njihovih poslova na pravedan i moralno zadovoljavajući način. Osmišljavanje profesionalnog etičkog kodeksa i organiziranje izobrazbe za namještenike obavještajnih službi korisni su načini određivanja, priopćavanja i održavanja minimalne razine zajedničkog načina djelovanja među zaposlenicima. Na primjer, u SAD-u pomoćnik ministra obrane (zadužen za nadzor obavještajnih službi) ima, između ostaloga, zadatak skrbiti se za usmjeravanje, razvijanje svijesti i izobrazbu zaposlenika u pitanjima nadzora obavještajnih službi

(npr. održavanje vladavine zakona, zaštita zakonskih i ustavnih prava građana SAD-a)^{xvii}

Južnoafrička Republika odlučila se za zakonski kodeks ponašanja za zaposlenike u obavještajnim službama, koji zaposlenicima daje jasne smjernice u etičkom dosegu njihove djelatnosti (vidi Prilog br. 18).

Prilog br. 18:

Južnoafrički Kodeks ponašanja za zaposlenike u obavještajnim službama

Sljedeći Kodeks ponašanja predložen je 1994. godine na Bijeloj listi o obavještajnim službama i jednako se primjenjuje na sve zaposlenike u obavještajnim službama Južnoafričke Republike. Kodeks ponašanja predviđa *inter alia*:

- izjavu o odanosti državi i ustavu
- poštovanje državnih zakona i podređenost vladavini zakona
- poštovanje demokratskih vrijednosti, poput poštovanja ljudskih prava
- podvrgavanje prisezanju na tajnost
- poštovanje načela političke neutralnosti
- obvezu najvišeg stupnja savjesnosti i poštenja, objektivnosti i nepristrane ocjene podataka
- obvezu promicanja međusobnog povjerenja između tvoraca politike i obavještajnih stručnjaka.

U demokratskom sustavu vlasti agencije kojima je povjeren zadatak obavještajne djelatnosti trebale bi pristati da obavljaju svoje zadatke na ovaj način:

- Trebale bi prihvatiti kao temeljne ovlasti demokratskih institucija društva i onih zakonskih tijela koje je društvo zadužilo da sudjeluju u određivanju prioriteta obavještajne djelatnosti i/ili prate određivanje prioriteta obavještajne djelatnosti.
- Trebale bi prihvatiti da se načela, ustroj i postupci organizacije nacionalne sigurnosti ne mogu promijeniti ako te promjene ne odobre građani i njihova predstavnička tijela.
- Trebale bi preuzeti obveze iz pogodbe koju su sklopile s biračkim tijelom preko skupa normi i kodeksa ponašanja na koji su obje strane pristale.

Izvor: Južnoafrička Republika, Bijela lista o obavještajnim službama (listopad 1994.), Aneks A.

Poštovanje profesionalnih etičkih pravila zasigurno je od neosporne važnosti na razini unutarnjeg upravljanja. Također je važno da postoji potanko određen zakonski okvir koji upravlja radom pojedinačnih službenika. U tome postoje dvije prednosti: prvo, na taj se način osigurava da se sloboda donošenja odluka provodi na ustrojen i dosljedan način u cijeloj agenciji; drugo, tako se propisuju osjetljivi načini djelovanja čija bi javna dostupnost u zakonima bila protiv javnog interesa. Prilog br. 19 (na poleđini) pokazuje koja se vrsta pitanja može urediti na taj način.

Prilog br. 19:

Zakon o obavještajno-sigurnosnoj agenciji Bosne i Hercegovine

Članak 27.

Generalni direktor je odgovoran za donošenje, uz ostalo, sljedećih pravilnika, propisa i instrukcija:

- a. Etičkog kodeksa
- b. Plana o sigurnosti podataka
- c. Pravilnika o klasifikaciji podataka i ukidanju kategorije povjerljivosti podataka
- d. Pravilnika o postupku sigurnosnih provjera
- e. Pravilnika o zaštiti tajnih podataka i pohranjivanju podataka
- f. Propisa o distribuciji podataka
- g. Pravilnika o angažiranju, tretmanu i plaćanju doušnika
- h. Pravilnika o upotrebi, održavanju i korištenju specijalnih i tehničko-operativnih sredstava
- i. Pravilnika o nošenju i upotrebi vatrenog oružja
- j. Pravilnika o radu
- k. Pravilnika o plaćama
- l. Pravilnika o unutrašnjem osiguranju
- m. Pravilnika o disciplinskom postupku
- n. Pravilnika o zapošljavanju u inozemstvu
- o. Pravilnika o osnovnim i općim zvanjima zaposlenih u Agenciji
- p. Pravilnika o suradnji s tijelima i institucijama u Bosni i Hercegovini
- q. Pravilnika o zaključivanju Memoranduma o razumijevanju s tijelima i institucijama u Bosni i Hercegovini
- r. Pravilnika o suradnji s međunarodnim tijelima i razmjeni obavještajnih podataka
- s. Pravilnika o časnicima za vezu
- t. Pravilnika o službenim iskaznicama

Izvor: Zakon o Obavještajno-sigurnosnoj agenciji BiH, 2004.

Najbolji načini djelovanja

- ✓ Obavještajne službe ne bi smjele biti iznad zakona. Zbog toga bi zaposlenici koji sumnjaju na nezakonito postupanje ili znaju za njega trebali biti pod obvezom prijavljivanja svojih sumnji.
- ✓ Trebali bi postojati zakonom propisani načini djelovanja koji jamče potrebnu potporu i zaštitu dojavljivača.
- ✓ Zaposlenici sigurnosnih službi trebali bi dobiti poduku iz kodeksa o ponašanju, koji obuhvaća pitanja etičkih granica njihova rada. Ta bi poduka trebala biti aktualna, pratiti promjene i biti dostupna zaposlenicima tijekom cijelog radnog odnosa.
- ✓ Trebalo bi osmisliti pravila unutarnjeg upravljanja s jasnim zakonskim statusom.
- ✓ Kad je riječ o pitanjima koja su predetaljna ili preosjetljiva da bi bila izrečena u zakonu, treba ih rješavati prema službenim pravilima unutarnjeg upravljanja koja imaju jasan zakonski status.

Završne napomene, II. dio - Agencija

- i. O razlikama vidi eseje Brodeur, J-P., Gill, P. u: Brodeur, J-P., Gill, P., Töllborg, D., *Demokracija, zakon i sigurnost: Službe unutrašnje sigurnosti u suvremenoj Europi*, (Ashgate, Aldershot, 2003).
- ii. Vijeće Europe, *Analiza kriminala: Organizirani kriminal – Istraživanje o najboljim načinima djelovanja br. 4*, (Vijeće Europe, Strasbourg, 2002.), str. 6.
- iii. »Svaka zemlja treba odrediti jesu li radnje koje ju zabrinjavaju tolikog dometa ili takve važnosti da poprimaju razmjere prijetnje za nacionalnu sigurnost države, imajući u vidu da sigurnost države nije isto što ostanak na vlasti određene vlade.« Vijeće Europe, Izvješće stručnjaka: Europsko vijeće za probleme kriminala, skupina stručnjaka za unutrašnje sigurnosne službe, Dodatak IV., *Završno izvješće o radu*, 40703, par. 3. 2.
- iv. Npr. u UK, vidi Zakon o sigurnosnoj službi iz 1996., odjeljak 1., koji govori o popratnoj ulozi »potpore nastojanjima policijskih snaga i ostalih agencija za provođenje zakona u sprečavanju i uočavanju teškog kriminala«.
- v. Vijeće Europe, Izvješće stručnjaka, par. 3. 2.
- vi. Zakon o obavještajnim službama iz 2001., odjeljak 15.
- vii. Zakon o nadzoru policije i obavještajnih službi, 1991., čl. 17.
- viii. Istražno povjerenstvo za određena djela Kraljevske kanadske konjaničke policije, *Sloboda i sigurnost pod zakonom*, (Ottawa, 1980.), vol. 1, str. 513. i dalje.
- ix. Njemački *Sicherheitsüberprüfungsgesetz* iz 1994., nizozemski Zakon o obavještajnim i sigurnosnim službama 2002.; UK, Zakon o uređenju istražnih ovlasti 2000.
- x. *Leander protiv Švedske* (1987.) 9 EHRR 433; *Esbestor protiv UK*, tužba br. 18601/91, 2. travnja 1993.
- xi. Njemački *Bundesverfassungsschutzgesetz*, 1990., § 9 (3) 2.
- xii. U *Rotaru protiv Rumunjske*, tužba br. 28341/95, 4. svibnja 2000., Sud u Strasbourgu smatrao je da zakon o sigurnosnim dosjeima nije bio dovoljno jasan u smislu razloga i postupaka jer nije predvidio postupke u vezi sa starošću dosjea, njihovom upotrebom, osobama koje imaju pristup dosjeima, oblikom u kojem dosjei trebaju biti te nije utvrdio mehanizme njihova nadzora. Vidi i *Leander protiv Švedske* (1987.) 9 EHRR 433, gdje se kaže: da bi bilo »u skladu sa zakonom« dopušteno narušavanje privatnosti mora biti predvidivo i zakonski određeno na način koji je dostupan pojedincu. U kontekstu sigurnosnih provjera to ne znači da bi pojedinac trebao moći u cijelosti predvidjeti postupak (jer bi ga tako bilo lako zaobići), nego da zakon treba biti dovoljno jasan da odredi općenite crte postupka, što je ovdje bio slučaj.
- xiii. Za raspravu o načinu funkcioniranja takvih iznimaka u Kanadi vidi: Leigh, I., *Zakonit pristup sigurnosnim dosjeima: kanadsko iskustvo, Obavještajna djelatnost i nacionalna sigurnost*, vol. 12:2, (1997.), str. 126-153.
- xiv. Daljnje informacije dostupne na: <<http://www.pentagon.mil/atsdio/mission.html>>.
- xv. Vidi npr. Zakon o Obavještajno-sigurnosnoj agenciji Bosne i Hercegovine, čl. 59. Zaposleni se mogu smatrati odgovornima zbog kršenja službenih dužnosti utvrđenih ovim zakonom. Pod povredom službenih dužnosti podrazumijeva se: a) poduzimanje radnji koje su definirane kao kazneno djelo protiv službene dužnosti ili drugo kazneno djelo, odnosno prekršaj kojim se nanosi šteta ugledu Agencije; b) odavanje državne, vojne ili službene tajne u suprotnosti s postojećim zakonima i propisima; c) zloupotrebe i prekoračenja ovlasti; d) neizvršavanje zakonitih naredba neposrednog rukovodioca; e) poduzimanje radnji koje mogu omesti ili spriječiti građane ili neke druge osobe u ostvarivanju prava prema ovom i drugim relevantnim zakonima; f) uzrokovanje veće materijalne štete tijekom rada, namjerno ili iz krajnje nepažnje; g) neopravdan izostanak s posla; h) nepravodobno i neuredno izvršavanje povjerenih poslova i zadataka; i) povreda etičkog kodeksa. Neće se

smatrati da disciplinska odgovornost iz ovog članka podrazumijeva oslobađanje od kaznene odgovornosti koja se predviđa u tim slučajevima. Procedura kojom se utvrđuje disciplinska odgovornost precizirana je Pravilnikom o unutrašnjoj odgovornosti, koji donosi generalni direktor.

xvi. Odjeljak 15. 5. kanadskog Zakona o sigurnosti podataka iz 2003.

xvii. Ostale informacije dostupne na : <<http://www.pentagon.mil/atsdio/faq.html>>.

III. dio

Uloga izvršne vlasti

9. poglavlje

Zašto je potrebna izvršna kontrola

U modernim državama sigurnosne i obavještajne službe igraju presudnu ulogu u služenju i potpomaganju vlasti u njezinoj domaćoj, obrambenoj i vanjskoj politici tako što pribavljaju i analiziraju relevantne obavještajne podatke i odgovaraju na utvrđene prijetnje. To vrijedi jednako za domaću sigurnost (posebno za suzbijanje terorizma, kontrašpijunažu te odgovaranje na prijetnje demokratskoj naravi države) i u djelokrugu međunarodnih odnosa, diplomacije i obrane. Međutim, od presudne je važnosti da agencije i službene osobe koje obavljaju te zadaće budu pod demokratskom kontrolom preko izabраниh političara, a ne da budu odgovorne samo sebi; u demokraciji su upravo političari vidljivi čuvari javne službe.

Krajnje ovlasti i zakonitost obavještajnih agencija ovise o zakonodavnom odobrenju njihovih ovlasti, načina rada i potrošnje. Međutim, iz praktičnih razloga i zbog osjetljive prirode predmeta stvarna vanjska kontrola agencija mora biti u rukama izvršne vlasti. Između djelotvorne izvršne kontrole i parlamentarnog nadzora (vidi IV. dio) nema nikakvih unutrašnjih proturječja. Upravo suprotno: djelotvoran parlamentarni nadzor ovisi o učinkovitoj ministarskoj kontroli agencija. Parlamenti se mogu s povjerenjem osloniti na ministre da odgovaraju za postupke obavještajnih službi jedino ako ministri imaju stvarnu moć kontrole i dovoljno su informirani o postupcima koji se poduzimaju u njihovo ime. Gdje toga nema, jedina je druga mogućnost da neko parlamentarno tijelo ili dužnosnik pokuša popuniti prazninu. To je, međutim, nedostatna zamjena jer zakonodavna tijela mogu procijeniti upotrebu ovlasti i potrošnju *ex post facto*, ali nisu po prirodi dobro ustrojena za upravljanje i vođenje takvih poslova, dok vladine ustanove jesu.

U zdravom ustavnom poretku ministri trebaju imati obje ovlasti, dovoljan stupanj kontrole nad obavještajnim agencijama i pravo da od njih zahtijevaju informacije kako bi obavili svoju dužnost kao članovi izvršne vlasti koji djeluju u ime javnosti. Ministri imaju pravo zahtijevati potpunu odanost agencija u provođenju vladine politike, u interesu države. Također trebaju imati dovoljnu količinu kontrole i informacija da bi mogli odgovarati parlamentu za način na koji agencije rabe svoje zakonske ovlasti i za njihovu potrošnju.

Međutim, učinkovita kontrola izvršne vlasti ne podrazumijeva izravnu upraviteljsku odgovornost za sigurnosno i obavještajno djelovanje. Da bi se spriječila zloupotreba i ostvarila učinkovita kontrola, treba zakonski odrediti zaduženja i ovlasti nadležnih ministara i ravnatelja agencija. U interesu učinkovitosti te bi ovlasti i zaduženja trebali biti odvojeni, ali bi se trebali nadopunjavati. Ako su ministri preizravno uključeni u svakodnevna pitanja, neće moći djelovati kao izvor vanjske kontrole, čime će cijeli ustroj nadzora biti oslabljen. Teško je odrediti točnu razdjelnicu između uloge ministara i ravnatelja agencija. Međutim, jedan korisni model možemo pronaći u

kanadskom Zakonu o obavještajno-sigurnosnoj službi iz 1984. godine. U njemu je ravnatelj službe zadužen za *kontrolu i upravljanje* službom, o čemu *upute daje* ministar.ⁱ Poljski zakon o obavještajnoj djelatnosti sadržava zanimljivu odredbu kojom se jasno razlikuju zaduženja i ovlasti premijera i ravnatelja agencija (vidi Prilog br. 20).

Prilog br. 20:

Razlika između ovlasti i zaduženja ministra i ravnatelja službe (Poljska)

Članak 7.

- Premijer daje upute za rad agencija.
- Ravnatelji agencija izlažu premijeru plan rada za sljedeću godinu, najkasnije tri mjeseca prije kraja svake kalendarske godine.
- Ravnatelji agencija, svaki unutar svoga djelokruga, podnose premijeru izvješće o radu agencija u protekloj godini, svake godine prije 31. siječnja.

Izvor: Zakon o službi unutrašnje sigurnosti i vanjskoj obavještajnoj službi, 2002., Poljska

Nizozemski zakon o obavještajnoj djelatnosti također zaslužuje pozornost. On zahtijeva da službe i njihov koordinatork »obavljaju svoje dužnosti u skladu sa zakonom i odgovaraju resornom ministru.«ⁱⁱ S tim u vezi, naglasak u toj odrebi stavljen je na nužnost poslovanja »u skladu sa zakonom«, što ograničava i ministrovu vodeću ulogu.

U tranzicijskim društvima, u kojima razdjelnica između civilne i vojne vlasti nije tako jasna, možda će biti nužno iznijeti jasne zabrane kojima se sprečava moguća zloupotreba. Na primjer, u novom zakonu Bosne i Hercegovine predsjednik Vijeća ministara ima cijeli niz pomno određenih uloga u osmišljavanju politike i u ocjeni rada, ali mu članak 10. izričito zabranjuje preuzimanje, »u cijelosti ili djelomično«, »prava i obveza« generalnoga direktora ili zamjenika generalnoga direktora.ⁱⁱⁱ

Isti zakon također nabraja prava i obveze generalnoga direktora, na jasan način iznoseći njegove svakodnevne upravljačke zadatke. Oni između ostaloga obuhvaćaju pripremu godišnjeg proračuna agencije, vođenje analitičke, tehničke, administrativne i partnerske suradnje te vanjskih djelatnosti agencije. Također su navedeni zadaci zaštite od neovlaštenog otkrivanja izvora obavještajnih podataka, namjera i djelatnosti, kao i dobivanja odobrenja i potpore ministra vanjskih poslova (posredovanjem predsjednika Vijeća ministara za radnje koje mogu imati ozbiljan učinak na vanjsku politiku Bosne i Hercegovine.^{iv}

10. poglavlje

Ministrova upoznatost s radom agencija i kontrola obavještajne djelatnosti

Učinkovita demokratska kontrola i potpora načina rada ovisi o dvosmjernom procesu pristupa koji se zbiva između ministara i obavještajnih dužnosnika. Ministri trebaju pristup važnim podacima koje posjeduje agencija ili procjenama temeljenim na tim podacima i trebaju biti u mogućnosti izvijestiti javnost, u slučajevima kad je to potrebno, o djelatnosti sigurnosnog sektora. Isto tako, obavještajni dužnosnici moraju moći izvijestiti vladine ministre o iznimno osjetljivim pitanjima. Stoga je važno da ministri prema agencijama provode politiku otvorenih vrata.

Zakon bi trebao obuhvaćati jasne odredbe o političkom usmjeravanju i, u slučaju unutrašnjih agencija, političkoj neovisnosti kako bi se osiguralo da pitanja politike agencija određuju političari koji odgovaraju javnosti. Dobro je da su ti mehanizmi izričito navedeni u zakonu te da ih prate pripadajuće zakonske obveze, ne zato što je poželjno da se svakodnevni odnosi agencija i ministara potpuno zakonski odrede, nego jer zakonski okvir u kojem su ovlasti i odgovornosti jasno određene može sam po sebi pomoći u onemogućavanju zloupotreba i poticanju radnog okružja u kojem vladaju iskrenost i spremnost na suradnju.

Evo nekih pitanja koja moraju biti određena zakonom (vidi Prilog br. 21). Što se tiče ministra, zakoni o obavještajnoj djelatnosti trebali bi odrediti: raspodjelu odgovornosti za osmišljavanje politike u sigurnosnim i obavještajnim pitanjima (naravno, unutar zakonskog djelokruga agencija); pravo na zahtijevanje izvješća od agencija; zadržavanje prava izdavanja odobrenja u politički osjetljivim pitanjima (na primjer, u suradnji s agencijama iz drugih zemalja)^v ili radnjama koje zadiru u temeljna ljudska prava (poput odobrenja upotrebe posebnih ovlasti, bez obzira na to je li potreban dodatni pristanak nekog vanjskog čimbenika, primjerice suca).^{vi} Što se tiče agencije, trebalo bi zakonom odrediti ove obveze: obvezu provođenja vladine politike, obvezu podnošenja izvješća ministrima, kao i obvezu traženja odobrenja u određenim osjetljivim pitanjima. Prilog koji slijedi navodi prava ministra nasuprot pripadajućim obvezama agencija.

Jasni mehanizmi izvršne kontrole mogu obuhvaćati sljedeće odredbe: uvjet da se upute daju pismenim putem, da se pismeno uobliče politika ili ciljevi prema kojima bi se trebali određivati prioriteti agencije, pravo na dobivanje izvješća, zahtjev da isključivo ministri odobravaju djelovanje u osjetljivim pitanjima, postupke odobravanja proračuna te redovito podnošenje izvješća i revizija.

Prilog br. 21 Prava ministra	Obveze agencije
<ul style="list-style-type: none">✓ ministarska odgovornost za uobličavanje politike u sigurnosnim i obavještajnim pitanjima✓ ministarsko pravo na dobivanje izvješća od agencija✓ zadržavanje prava odobravanja djelovanja u politički osjetljivim pitanjima (poput suradnje s agencijama iz drugih zemalja) ili radnjama koje zadiru u temeljna prava (odobravanje upotrebe posebnih ovlasti bez obzira na to je li potrebno dodatno vanjsko odobrenje (npr. sudsko).	<ul style="list-style-type: none">✓ obveza provođenja vladine politike✓ obveza podnošenja izvješća ministrima✓ obveza traženja odobrenja u posebno osjetljivim pitanjima.

Kanadski zakon, na primjer, navodi situacije u kojima se od ravnatelja Kanadske sigurnosno-obavještajne službe zahtijeva da se posavjetuje sa zamjenikom ministra (tj. najvišim službenikom ministarstva). To je potrebno u slučajevima kad ravnatelj mora donijeti odluku koja se tiče »općenite politike rada službe«, kad ministar pismeno naredi traženje mišljenja i prije nego se traži sudski nalog za odobravanje tajnog nadzora (vidi Prilog br. 22).

Prilog br. 22: Ravnateljevo savjetovanje sa zamjenikom ministra (ili ministrom)
<p>7. odjeljak</p> <ol style="list-style-type: none">1. Ravnatelj će se savjetovati sa zamjenikom ministra o općenitoj politici rada službe.2. Ravnatelj ili bilo koji drugi službenik kojeg je ministar odredio za traženje naloga prema odjeljku 21. ili 23. savjetovat će se sa zamjenikom ministra prije traženja naloga ili obnove naloga. <p>Izvor: kanadski Zakon o sigurnosno-obavještajnoj službi iz 1984., odjeljci 7. (1.) i (2.)</p>

U mnogim zemljama ministru u izvršavanju zadaće kontrole često pomaže glavni inspektor – institucija koju najčešće određuje zakon i kojoj su dodijeljena razna prava i obveze prema izvršnoj vlasti i parlamentu (za pomnije određenje pojma glavnog inspektora treba vidjeti V. dio, koji govori o ulozi vanjskih tijela za provjeru). Glavni inspektor nadgleda provode li službe vladinu obavještajnu politiku na pravilan način.

Očito je da između prava izvršne vlasti i ravnatelja agencija treba postojati ravnoteža kako bi se spriječila zloupotreba. U tom smislu rabe se razni zaštitni mehanizmi, o kojima će se u tančine raspravljati u 13. poglavlju.

Najbolji načini djelovanja

- ✓ Zakoni o obavještajnoj djelatnosti trebali bi sadržavati dva odvojena prava pristupa: pravo pristupa izvršne vlasti važnim podacima i pravo ravnatelja agencija na pristup nadležnom ministru.
- ✓ Ministar bi trebao biti zakonski odgovoran za uobličavanje politike sigurnosnog i obavještajnog djelovanja. Također bi trebao imati zakonsko pravo dobivanja izvješća o radu agencija u redovitim razmacima te biti zakonski odgovoran za odobravanje djelovanja u politički osjetljivim pitanjima.

11. poglavlje

Kontrola nad tajnim radnjama

Tajne radnje odnose se na nepriznato djelovanje ili radnje koje neka obavještajna agencija poduzima na području ili u predmetu neke druge zemlje. Na primjer, američki Izvršni nalog 12333 određuje pojam 'posebne radnje' kao u Prilogu br. 23.

Prilog br. 23:

Definicija tajnih radnji (SAD)

Posebne su radnje one koje se izvode izvan zemlje kao potpora ciljevima državne vanjske politike, koje se planiraju i izvršavaju tako da uloga vlade Sjedinjenih Država nije očita ili javno priznata, a zapravo podupire te radnje. Namjera posebnih radnji, međutim, ne smije biti utjecaj na političke procese u Sjedinjenim Državama, na javno mnijenje, političke odluke ili medije, niti one obuhvaćaju diplomatsku djelatnost ili prikupljanje i proizvođenje obavještajnih podataka ni s time povezanu djelatnost.^{vii}

Izvor: SAD, Izvršni nalog 12333, 1981., stavak 3. 4 (h).

Tajne radnje nameću pitanje odgovornosti iz najmanje dva razloga. Prvo, jer je taj način djelovanja tajan i zakon će ga teško kontrolirati (čak i ako su zakonodavci s njime upoznati). Bez obzira na to, parlament se opravdano zanima za radnje koje poduzimaju državni službenici i za koje troše novac poreznih obveznika. Drugi je razlog etička dimenzija. Tijekom povijesti velik se broj programa tajnog djelovanja služio kontroverznim strategijama i tehnikama. Zbog činjenice da su tajni i često u neskladu sa zakonom zemlje na čijem se teritoriju provode, kod takvih je postupaka možda veća sklonost zloupotrebi. Stoga je još važnije da izabrani političari zadaju temeljna pravila prihvatljivog ponašanja (na primjer, poštovanje međunarodnog zakona o ljudskim pravima) i da budu odgovorni za odobravanje tajnog djelovanja.

U ovom području postoji malo zakonskih odredba. Jedan od rijetkih jasnih modela tajnog djelovanja pojavljuje se u zakonu Ujedinjenog Kraljevstva, koji kaže da ministarsko odobrenje, kad je izdano, ima snagu zakonskog opravdanja za djela koja u inozemstvu čine obavještajne agencije, a koja se kose s odredbama građanskog ili kaznenog prava (vidi Prilog br. 24).

Korisno je razmisliti o dva pitanja koja spomenuti prijedlog ne dotiče. Prvo, nema zakonske obveze dobivanja ministarskog odobrenja svaki put kad se takve radnje poduzimaju. Drugi se nedostatak tiče zakonitosti. Iz očitih razloga, država može tražiti oslobođenje od odgovornosti za prekograničnu tajnu djelatnost u vlastitom zakonskom sustavu, a isto tako očito ta djelatnost može kršiti zakone zemlje u kojoj

se provodi. Postoji, međutim, zakonski okvir koji se ne bi smio zaobilaziti ili ignorirati, a to je međunarodni skup zakona o ljudskim pravima.

Prilog br. 24:

Odobranje inozemnog tajnog djelovanja (UK)

7. (1.) Ako, bez obzira na ovaj odjeljak, osoba mora odgovarati u Ujedinjenom Kraljevstvu za bilo koju radnju počinjenu izvan britanskog otočja, prema ovom odjeljku neće se smatrati odgovornom ako je za tu radnju prije toga izdao odobrenje ministar vanjskih poslova (...)

7. (3.) Ministar vanjskih poslova ne smije izdati odobrenje prema ovom odjeljku ako se nije osvjedočio:

a. da su sve radnje koje će biti poduzete oslanjajući se na odobrenje ili čitava akcija u sklopu koje će se te radnje poduzeti nužne za pravilno obavljanje određene zadaće obavještajne službe;

b. da postoje djelatne mjere kojima će se osigurati:

i. da se, oslanjajući se na odobrenje, neće učiniti ništa više od onoga što je nužno za pravilno obavljanje određene zadaće obavještajne službe;

ii. da će, u onoj mjeri u kojoj se oslanjaju na odobrenje, priroda i moguće posljedice poduzetih radnji biti opravdane i u skladu sa svrhom zbog koje se poduzimaju;

c. da u skladu s odjeljkom 2. (2.) (a) postoje djelatne mjere s obzirom na otkrivanje podataka te da će svi podaci dobiveni radnjama koje su se oslanjale na odobrenje biti podložni tim mjerama.

Izvor: Zakon o obavještajnim službama, Ujedinjeno Kraljevstvo, 1994., odjeljak 7.

Zakonska prava i obveze koje proizlaze iz tog pravnog sustava smatraju se univerzalno primjenjivima, tj. njihova se primjenjivost ne mijenja s promjenom u domaćim prilikama. Međunarodni zakon o ljudskim pravima skup je univerzalnih pravnih jamstava koja štite pojedince i skupine od takva djelovanja vlasti koje narušava temeljne slobode i ljudsko dostojanstvo.^{viii} Postaje sve jasnije, pogotovo u slučaju Europske konvencije o ljudskim pravima, da države mogu biti odgovorne ne samo za povrede ljudskih prava počinjene na svome teritoriju nego i u drugim područjima koja su pod njihovom nadležnošću, ili za slučajeve gdje povreda proizlazi iz postupaka njihovih službenika ili je posljedica tih postupaka, gdje god oni djelovali. Kao dijelu sve većeg skupa međunarodnih zakona o ljudskim pravima, posebnu pozornost u kontekstu obavještajnih službi i provođenja tajnih radnji treba posvetiti Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima (engl. kratica ICCPR), kao i Konvenciji protiv mučenja i ostalog okrutnog, nehumanog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (engl. kratica CAT). To se posebno odnosi na pravo na život (čl. 6. Međunarodnog pakta), pravo nepodvrgavanja mučenju ili okrutnom, ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju (čl. 7. Međunarodnog pakta), kao i na pravo na slobodu i sigurnost osobe (čl. 9. Međunarodnog pakta), što su sve prava koja mogu biti narušena tajnim obavještajnim djelovanjem. Treba navesti dva nezakonita postupka koji su izravno povezani s prethodno navedenim: izvansudsko lišavanje života i mučenje/ponižavajuće postupanje.

Što god bili ciljevi i koliko god uvjerljivima se smatrali razlozi poduzimanja tajne akcije, izvansudsko lišavanje života, poput toga da obavještajci ubiju neprijatelja (u stranoj

zemlji) jasno je kršenje prava na život izraženog u Međunarodnom paktu. Kako je pravo na život zajamčeno svakom ljudskom biću kao iskaz ljudskosti, od njega se ne smije odstupiti [čl. 4. (2.) Međunarodnoga pakta]. U ovome su trenutku 152 zemlje potpisnice toga dokumenta.^{ix}

Drugi postupak koji se obično povezuje s tajnim djelovanjem tiče se tehnika ispitivanja koje graniče s kršenjem prava na nepodvrgavanje mučenju ili ponižavajućem postupanju (čl. 7. Međunarodnog pakta).

Prilog br. 25:

Mučenje

Članak 1. Konvencije protiv mučenja opisuje kazneno djelo mučenja na sljedeći način:

»Za potrebe ove Konvencije izraz 'mučenje' znači bilo koji čin kojim se nekoj osobi namjerno nanosi jaka bol ili patnja, fizička ili duševna, u svrhu dobivanja podataka ili priznanja od te ili neke druge osobe; kojim se tu osobu kažnjava za djelo koje je počinila ona ili neka druga osoba ili za koje se sumnjiči; te bilo kakav čin zastrašivanja, kad bol ili patnju nanosi ili potiče javna službena osoba ili neka druga osoba koja djeluje u službenom svojstvu. To ne obuhvaća bol ili patnju koja proizlazi iz zakonskih sankcija, koja je njima svojstvena ili uzgredna. «

Izvor: Konvencija protiv mučenja i ostalog okrutnog, nehumanog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, G. A. Rez 39/46, 39 U. N. G. A. O. R. Dodatak (br. 51) na 197, U. N. Doc. A/39/51 (1984), stupila na snagu 26. lipnja 1986.

Primjeri tehnika ispitivanja koje narušavaju navedeno pravo nabrojani su u poznatoj odluci Europskog suda za ljudska prava. Sud izdvaja:

- *stajanje uza zid*: tjeranje zatvorenika da stoje nekoliko sati u »iscrpljujućem položaju«, koji osobe koje su bile na to prisiljene opisuju kao »stajanje uza zid ruku postavljenih visoko iznad glave, raširenih nogu, stopala udaljenih od zida, zbog čega bi stajali na nožnim prstima, s čitavom težinom tijela većinom na prstima ruku«;
- *pokriivanje glave*: stavljanje i ostavljanje vreća crne ili modre boje na glavi zatvorenikâ sve vrijeme osim tijekom ispitivanja;
- *podvrgavanje buci*: držanje zatvorenika tijekom postupka ispitivanja u prostoriji u kojoj je stalno bila prisutna glasna buka i pištanje;
- *uskraćivanje sna*: uskraćivanje sna zatvorenicima tijekom postupka ispitivanja;
- *uskraćivanje hrane i vode*: podvrgavanje zatvorenika nedostatnoj prehrani tijekom boravka u ustanovi i tijekom postupka ispitivanja.^x

Upotreba podataka dobivenih mučenjem u zakonske svrhe jasno je zabranjena međunarodnim zakonom (vidi 12. poglavlje).

Obično su mjerila zakonitosti domaćih aktivnosti viša nego mjerila za inozemne aktivnosti. Bez obzira na to, izvršna vlast igra ključnu ulogu u praćenju zakonitosti

tajnih akcija obavještajnih službi. Ona bi, *inter alia*, trebala pratiti poštovanje temeljnih odredba o ljudskim pravima. Sljedeći primjer iz australskog Zakona o obavještajnim službama zorno svjedoči o važnosti koja se pridaje sudjelovanju izvršne vlasti u nadzoru tajnih akcija (vidi Prilog br. 26).

Prilog br. 26:

Ozakonjivanje ministarske kontrole nad tajnim akcijama (Australija)

Odjeljak 6. Uloge Australskih sigurnosno-obavještajnih službi (ASIS)

1. Uloge Australskih sigurnosno-obavještajnih službi su (...):
 - e. poduzimanje drugačijih radnji koje naredi nadležni ministar, a koje se tiču mogućnosti, namjera ili djelovanja osoba ili organizacija izvan Australije.
2. Nadležni ministar može narediti službama da poduzmu radnje iz stavka (1) (e.) samo :
 - a. ako se već savjetovao s drugim ministrima čijeg se djelokruga te radnje tiču;
 - b. ako se uvjerio da postoje zadovoljavajući mehanizmi koji će osigurati da u izvršenju naredbe neće biti učinjeno ništa više od onoga što je nužno s obzirom na svrhu s kojom je naredba izdana;
 - c. ako se uvjerio da postoje zadovoljavajući mehanizmi koji će osigurati da priroda i posljedice djela koja će se činiti u izvršavanju naredbe budu primjerene svrsi s kojom je naredba izdana.
3. Naredba iz stavka (1.) (e.) mora biti pismena.

Odjeljak 6. A Odbor treba biti obaviješten o drugačijim radnjama

Ako nadležni ministar izda naredbu iz stavka 6. (1.) (e.), ministar mora što je prije moguće obavijestiti Odbor o prirodi radnje ili radnji koje će se poduzeti.

Izvor: Zakon o obavještajnim službama, Australija, 2001., odjeljak 6.

Imajući u vidu da su takve aktivnosti protiv zakona zemlje u kojoj se provode, trebali bi se rabiti zaštitni mehanizmi za građane države koja poduzima akciju, koji bi mogli biti pogođeni tajnim obavještajnim djelovanjem. Dobar je primjer u tom smislu odjeljak 15. australskog Zakona o obavještajnim službama iz 2001., koji zahtijeva da ministar nadležan za obavještajne službe »mora dati pismena pravila o načinu na koji službe treaju prenositi i zadržavati obavještajne podatke koji se tiču australskih državljana«. Pritom ministar treba imati na umu »potrebu očuvanja privatnosti australskih državljana u onoj mjeri koliko je to usklađivo s uspješnim obavljanjem zadaća [obavještajne službe]«.x i

Najbolji načini djelovanja

- ✓ Sve tajne akcije treba odobriti nadležni član izvršne vlasti, ovisno o zakonskom okviru koji je odobrio parlament. Potrebno je redovito podnositi izvješća.
- ✓ U sklopu plana tajne akcije ne smije se poduzimati nijedna radnja niti službena osoba smije odobriti ijednu radnju koja bi kršila međunarodna ljudska prava.

12. poglavlje

Međunarodna suradnja

Jedno područje koje je ministrima ili zakonodavstvu pojedinih država posebno teško provjeravati ubraja se u djelatnost međunarodnih/nadržavnih tijela i bilateralnih dogovora o suradnji.^{xii} Nakon napada 11. rujna takvi su dogovori sve važniji i sve se češće sklapaju. Čak i ako se interesi dviju država ne preklapaju u cijelosti, obavještajne službe obično daju *quid* za tuđi *quo*. Bilateralna suradnja obično obuhvaća dijeljenje obavještajnih podataka i rezultata analitičke obrade pitanja od zajedničkog interesa. Takvi bilateralni odnosi mogu se održati samo ako obje strane potpuno i strogo poštuju osnovni dogovor na kojem počiva njihova razmjena podataka, a to je da će podrijetlo i pojedinosti obavještajnih podataka dobivenih od partnerske službe biti zaštićeni sukladno njihovu stupnju osjetljivosti te da se neće proslijediti trećim osobama.

Činjenica je da je suradnja sa stranim agencijama praktična potreba, primjerice u borbi protiv terorizma. Međutim, ona sa sobom nosi, u najboljem slučaju, opasnost od, izlaganja opasnosti domaćih normi ustavnosti, zakonitosti i pravilnosti u nesređenoj suradnji te, u najgorem slučaju, opasnost od svjesne upotrebe dogovora o suradnji za zaobilaženje domaćih provjera načina dolaženja do podataka ili zaštite privatnosti. Stoga je nužno da međunarodna suradnja obavještajnih službi bude pravilno odobrena i da podliježe minimalnim zaštitnim mjerama. Prilog koji slijedi iscrpnije navodi konkretne aktivnosti od kojih se sastoji međunarodna suradnja.

Prilog br. 27:

Različiti načini djelovanja u obavještajnoj suradnji: bilateralno dijeljenje

Najčešći je oblik međunarodne obavještajne suradnje bilateralno dijeljenje podataka i rezultata analitičke obrade tema od zajedničkog interesa. Osim bilateralnog dijeljenja postoje i drugi, temeljitiji ili posebniji odnosi i dogovori o suradnji, koji mogu biti u obliku sljedećih primjera.

- Država se može obvezati na prikupljanje i/ili analizu podataka u jednom području i davati ih u zamjenu za obavještajne podatke druge zemlje koji jednako tako pokrivaju neko drugo područje.
- Jedna država može dopustiti drugoj korištenje njezina teritorija za aktivnosti prikupljanja podataka u zamjenu za dobivanje rezultata tog prikupljanja.
- Jedna država može pomoći drugoj da ostvari mogućnost prikupljanja podataka u vlastite svrhe, uz dogovor da će država koja pomaže moći dobiti rezultate.
- Aktivnosti zajedničkog prikupljanja mogu se poduzimati ako službenici obavještajne službe jedne države rade zajedno sa svojim inozemnim kolegama ili

se u radu nadopunjuju s njima.

- Dopuštene su razmjene analitičara ili tehničara između dviju država.
- Jedna država može osigurati obuku u zamjenu za usluge koje joj je pružila obavještajna služba druge države u svakoj prilici kad strana služba u drugim pothvatima može pomoći svojim jedinstvenim vještinama.

Bez obzira na važnost bilateralnog dijeljenja obavještajnih podataka, njegovo načelo *quid pro quo* sve se više rabi u multilateralnim oblicima obavještajne suradnje. Uobičajeno je da su točne pojedinosti obavještajne suradnje tajne. Možda je najbolji primjer toga dogovor o dijeljenju podataka službi za veze između SAD-a, Ujedinjenog Kraljevstva, Australije, Kanade i Novog Zelanda koji datira iz 2. svjetskog rata i navodno se temelji na neobjavljenom ugovoru iz 1947.^{xiii} Na području Europe nastojanja da se odmakne u ujedinjavanju suvereniteta i da se učini nešto više od samog iskazivanja političke spremnosti u smislu obavještajne suradnje postigla su uspjeh stvaranjem institucije Koordinatora EU za protuterorističko djelovanje u ožujku 2004.^{xiv} Najvažniji je cilj te nove institucije nadzor i koordinacija djelovanja Europskog vijeća u borbi protiv terorizma, na koji se način osigurava provedba odluka o multilateralnom zajedničkom korištenju i dijeljenju obavještajnih podataka.

Osim te regionalne razine, u Deklaraciji o borbi protiv terorizma, koju su nedavno donijeli SAD i EU, također se izrijeком spominje potreba multilateralnog dijeljenja obavještajnih podataka kao mjera jačanja sposobnosti učinkovitog djelovanja u borbi protiv terorizma (vidi Prilog br. 28).

Prilog br. 28:

Multilateralno dijeljenje obavještajnih podataka: obnovljena nastojanja EU i SAD-a

3. 3. U skladu sa zakonima pojedinačnih država, uložiti ćemo zajednički trud u poboljšanje svoje sposobnosti razmjene podataka između obavještajnih agencija i agencija za provedbu zakona da bismo spriječili terorističko djelovanje i bolje iskoristili osjetljive podatke, kako to dopuštaju zakoni pojedinačnih država, kao pomoć u kaznenom progonu terorista na način koji štiti podatke, a osigurava pravедno suđenje.

Izvor: Deklaracija o borbi protiv terorizma SAD-a i EU, potpisana u Shannonu u Irskoj 26. lipnja 2004.

Općenito, suradnja sa stranim agencijama trebala bi se provoditi isključivo u skladu s dogovorima koje su odobrili demokratski odgovorni političari, obično izvršna vlast.^{xv}

Slijede primjeri situacija u kojima je potrebna djelotvorna ministarska kontrola nad postupcima u obavještajnoj suradnji kako bi se poštovalo načelo odgovornosti.

• **Pitanje »uvjerljive porecivosti«**

Uvjerljiva porecivost je politička doktrina stvorena 50-ih godina, a podrazumijeva stvaranje sustava ovlasti i zapovjednih lanaca koji su dovoljno neodređeni i neformalni da se, ako je potrebno, mogu poreći. Zamisao je proizvod strateškog

planiranja u doba hladnog rata, prema kojem su moćnici iz redova izvršne vlasti mogli obavještajnim službama izdati sporne naredbe, a da se postojanje ili stvarni izvor takvih naredbi, ako bude potrebno, može poreći; na primjer, ako se neka operacija potpuno izjalovi pa bude potrebno da je vlada zaniječe. Mogući način upotrebe te doktrine u današnje doba može se vidjeti u situacijama kad vladu neke države ucjenjuju nakon otmice njezina građanina. U tim prilikama vlade obično iz razumljivih političkih razloga odbacuju mogućnost izravnog pregovaranja s teroristima. Istodobno se ne žele doimati nezainteresiranima za sudbinu otete osobe. Često se tada izda nekakva naredba dužnosnicima tajne službe koji, u ime vlade, stupaju u kontakt s otmičarima. U takvim je prilikama važno postići ravnotežu između potrebe za tajnošću i potrebe da se državni dužnosnici mogu pozvati na odgovornost zbog svojih postupaka.

- **Suradnja sa stranim obavještajnim službama čiji postupci narušavaju nepovrediva ljudska prava**

Iako se to u javnosti opovrgava, u izvanrednim okolnostima obavještajne službe mogu se naći u kušnji da dođu do podataka koji se tiču neodgovornih pitanja državne sigurnosti bez obzira na način koji će kod pribavljanja tih podataka rabiti. Međutim, međunarodni zakon jasno zabranjuje, na primjer u sudskom postupku u slučaju terorizma ili deportacije, upotrebu izvjava dobivenih u drugoj državi mučenjem.^{xvi} Prema članku 15. Konvencije UN-a protiv mučenja, izvjava neke osobe dobivena mučenjem neprihvatljiva je kao dokaz u bilo kojem sudskom postupku, osim u postupku protiv navodnog počinitelja djela mučenja. Ta je zaštitna mjera proširena u Ženevskoj konvenciji i nekim drugim međunarodnim pravnim normama koje također odbacuju izvjave dobivene uz pomoć drugih okrutnih, nehumanih i ponižavajućih načina postupanja, kao i mučenja.^{xvii}

Može se reći, iako se treba priznati da međunarodni zakon u ovom smislu nije tako određen, da se iste odredbe odnose čak i na neizravnu upotrebu podataka do kojih su došle sigurnosne službe druge države uz pomoć mučenja.

Upotrebom mučenja ili čak upotrebom plodova mučenja demokratska država slabi svoje argumente protiv terorista usvajajući njihove metode i na taj način gubi visoka moralna stajališta koja su svojstvena otvorenom demokratskom društvu.^{xviii}

Upotreba podataka dobivenih uz pomoć mučenja trebalo bi biti zabranjeno *per se*. Ono krši temeljna ljudska prava. I u tom smislu djelotvorna ministarska kontrola obavještajnih službi može pružiti nuždan zaštitni mehanizam kojim se osigurava da se ta zabrana poštuje u svim prilikama.

- **Davanje podataka o svojim državljanima stranim sigurnosnim službama**

Zakoni bi trebali sadržavati jasne zaštitne mjere protiv izbjegavanja kontrole koja je predviđena domaćim zakonom u suradnji sa stranim agencijama. Njemački zakon (vidi Prilog br. 29 na poledini) daje takav primjer.

Ako su podaci dobiveni od neke strane ili međunarodne organizacije, trebalo bi ih podvrgnuti kontroli koja je predviđena u zemlji podrijetla i normama koje se rabe u domaćem zakonu. Podatke bi trebalo otkriti stranim sigurnosnim i obavještajnim službama ili međunarodnoj agenciji samo ako se one obvežu da će ih čuvati i upotrebljavati u skladu s mjerilima koja se rabe u domaćem zakonu zemlje koja ih otkriva (kao i zakonima koji se odnose na agenciju koja ih dobiva).

Prilog br. 29:

Davanje podataka o svojim državljanima stranim sigurnosnim službama: primjer iz njemačkog Zakona o obavještajnoj djelatnosti

Čl. 19. (3.)

Agencija može dati stranoj sigurnosnoj službi i ostalim nadležnim službama, kao i naddržavnim i međunarodnim organizacijama, podatke koji se tiču državljana pod uvjetom da je podastiranje tih podataka nužno za obavljanje dužnosti te službe ili zato što to zahtijevaju prihvaćeni sigurnosni interesi institucije koja ih prima. Davanje podataka prestaje ako se kosi s prevladavajućim vanjskim interesima Federalne Republike Njemačke ili ako su interesi pogođenih privatnih osoba premoćni te ih treba zaštititi.

Davanje podataka trebalo bi biti zabilježeno u javnim spisima. Korisniku treba napomenuti da se podaci proslijeđuju uz dogovor da se mogu rabiti samo za točno one svrhe za koje su poslani. Agencija zadržava pravo da zatraži informacije o načinu na koji korisnik upotrebljava podatke.

Izvor: *Bundesverfassungsschutzgesetz* (BVErfSchG), Njemačka, studeni 2002., čl. 19. (neslužbeni prijevod)

Treba primijetiti da međunarodna suradnja nije ograničena samo na bilateralne/multilateralne sporazume između državnih obavještajnih službi nego može obuhvaćati i obvezu suradnje s međunarodnim tribunalom. Spominjemo primjer Međunarodnog kaznenog suda za bivšu Jugoslaviju (engl. kratica ICTY) (vidi Prilog br. 30).

Prilog br. 30:

Obveza suradnje obavještajne službe Bosne i Hercegovine s Međunarodnim kaznenim sudom za bivšu Jugoslaviju

Članak 6.

Agencija surađuje s Međunarodnim kaznenim tribunalom (u daljnjem tekstu: Međunarodni tribunal) za bivšu Jugoslaviju, *inter alia*, tako što Tribunalu dostavlja podatke u vezi s osobama koje su odgovorne za ozbiljna kršenja međunarodnog humanitarnog prava na teritoriju bivše Jugoslavije od 1991. godine.

Izvor: Zakon o Obavještajno-sigurnosnoj agenciji Bosne i Hercegovine, 2004., čl. 6.

Najbolji načini djelovanja

- ✓ Nužno je da međunarodnu suradnju na pravilan način odobre ministri i da ona podliježe minimalnim mjerama zaštite da bi se osiguralo poštovanje domaćeg zakona i međunarodnih zakonskih obveza.
- ✓ Zakonske zaštitne mjere trebaju postojati da bi se spriječilo dijeljenje obavještajnih podataka na način koji zaobilazi norme nepovredivih ljudskih prava ili kontrole predviđene domaćim zakonom.

13. poglavlje

Zaštitne mjere protiv ministarske zloupotrebe

U prošlim smo poglavljima tvrdili da je ministarska kontrola jedna od ključnih sastavnica demokratske odgovornosti sigurnosnih i obavještajnih službi. Međutim, postoji opasnost da izvršna vlast politički zlopotrijebi službe. Ne samo u tranzicijskim zemljama nego i u zapadnim demokracijama znalo je dolaziti do političkih previranja jer su ministri upotrebljavali sigurnosne i obavještajne službe za osobne ili političke svrhe, npr. naređivali su službama da prisluškuju njihove političke neistomišljenike ili rabili imovinu službi u komercijalne svrhe. Većinom iz tih razloga od presudne je važnosti da su na snazi zaštitne mjere koje jamče nepristranost i profesionalizam službi. U sljedećem dijelu teksta naglasak je na institucionalnim mehanizmima zaštite (također vidi 8. poglavlje o unutarnjem usmjeravanju i kontroli agencije).

Unatoč tomu što je nužna za demokraciju, izvršna kontrola sigurnosnog sektora ima neke moguće nedostatke. Prvo, postoji opasnost od pretjerane tajnosti, pa se vlada u tom slučaju prema podacima dobivenima od javnih službenika odnosi kao prema svome vlasništvu; može na primjer pod krinkom »državne sigurnosti« pokušati zatajiti neke informacije koje se tiču odgovornosti ili postupaka sigurnosnih službi, a koje bi prema zakonu trebale biti predmet javne rasprave. Drugo, može doći u napast da rabi sigurnosne agencije ili njihove mogućnosti za pribavljanje informacija u svrhu domaće politike, tj. za skupljanje podataka o domaćim političkim protivnicima ili podataka koji mogu narušiti ugled tih osoba. Stoga su iznimno poželjne zaštitne mjere koje nalažu službenicima da odbiju neopravdane vladine naloge (na primjer, da pribave podatke o domaćim političkim protivnicima).

Osjetljiva je ravnoteža između osiguravanja pravilne demokratske kontrole sigurnosnog sektora i sprečavanja političke manipulacije. U 5. smo poglavlju spomenuli potrebu osmišljavanja zaštitnih mjera za ravnatelje agencija u obliku sigurnosti položaja, postavljanja zakonskih granica u smislu određivanja što se od agencija može tražiti da naprave te osnivanja neovisnih mehanizama kojima se može izraziti zabrinutost zbog moguće zloupotrebe. Ako se namještenici sigurnosnih agencija boje neprimjerene političke manipulacije, nužno je da su im dostupni postupci s pomoću kojih svoju zabrinutost mogu izraziti izvan organizacije. Zbog toga su važni postupci prilikom dojavljivanja ili izražavanja nezadovoljstva (vidi II. dio, 8. poglavlje, o prijavljivanju nezakonitih postupaka).

Zaštitni mehanizmi

Zakoni o sigurnosnim i obavještajnim agencijama trebali bi sadržavati jasne upute za političko usmjeravanje i, u slučaju unutarnjih agencija, političku neovisnost kako bi se osiguralo da pitanja politike rada određuju političari, koji su odgovorni javnosti. Prava izvršne vlasti trebala bi imati protutežu kako bi se spriječilo da izvršna vlast zloupotrijebi agenciju. U tu svrhu mogu se rabiti različiti oblici zaštitnih mjera. U Kanadi, Mađarskoj i Australiji postoji obveza da se određene ministarske upute moraju dostaviti u pisanom obliku (vidi mađarski primjer u niže navedenom Prilogu br. 31).

Prilog br. 31:

Upravljanje i kontrola nacionalnih sigurnosnih službi u Mađarskoj

Odjeljak 11.

1. (b.) Ministar u pisanom obliku određuje aktualne zadatke službi i dostavlja ih glavnim ravnateljima svakih pola godine; daje naredbe u pisanom obliku za dostavljanje informacija koje su od njega zatražili članovi vlade.

Izvor: Zakon o nacionalnim sigurnosnim službama iz 1995., Mađarska, odjeljak 11.

Može se također tražiti da ministarske upute budu otkrivene izvan agencije. Kanadski zakon, na primjer, traži da se one dostavljaju tijelu za provjeru^{xix}, a australski zakon zahtijeva da se predaju glavnom inspektoru za obavještajnu i sigurnosnu djelatnost u što skorijem roku nakon izdavanja naredbe (vidi Prilog br. 32).

Prilog br. 32:

Dužnosti ministra prema Agenciji (Australija)

Odjeljak 32.B: Ministar je dužan svoje upute i smjernice proslijediti glavnom inspektoru.

1. Ovaj se odjeljak odnosi na sve smjernice ili upute koje nadležni ministar daje ravnateljima službi ASIS ili DSD.
2. Što je prije moguće nakon izdavanja upute ili smjernice ravnatelju agencije, istog dana ili dan nakon izdavanja, ministar mora dati glavnom inspektoru jedan primjerak izdane upute ili smjernice.
3. Što je prije moguće nakon početnog dana, ministar mora dati glavnom inspektoru jedan primjerak svake upute ili smjernice izdane prije toga dana, koja se još primjenjuje.

Izvor: australski Zakon o glavnom inspektoru za obavještajnu i sigurnosnu djelatnost, 1986., odjeljak 32.B.

Unutar šireg okvira sustava kočnica i ravnoteža, australski zakon donosi još jednu zaštitnu odredbu, naime, dužnost glavnog ravnatelja da podnosi izvješće čelniku oporbe.^{xx} Treba primijetiti da je takvo postupanje uhodana neslužbena praksa i u drugim državama, a za cilj ima, *inter alia*, sprečavanje ministarske zloupotrebe. Dvostrani pristup sigurnosnim i obavještajnim pitanjima lakše će se održati ako vodeći oporbeni članovi parlamenta nemaju osjećaj da su potpuno isključeni iz »pojasa

tajnosti«. Australijski primjer oslanja se na demokraciju britanskog tipa, iako se radi o federaciji. U složenijim federalnim predsjedničkim državama može postojati cijeli niz sudionika koje treba obavještavati po načelu »što je potrebno da znaju«. ^{xxi}

Sljedeći primjeri zakona iz Bosne i Hercegovine te Ujedinjenog Kraljevstva poučni su utoliko što sadržavaju jasne odredbe da obavještajne/sigurnosne službe ne smiju biti podložne nikakvim pokušajima potkopavanja njihove nepristranosti – bilo promicanjem interesa nekih političkih stranaka ili potkopavanjem vjerodostojnosti zakonitih političkih pokreta unutar zemlje (vidi Priloge 33 i 34).

Prilog br. 33:

Mjere kojima se štiti nepristranost Agencije

A. Primjer iz bosanskog zakona:

Članak 45.

Zaposleni ne mogu biti članovi političkih stranaka, primati instrukcije od političkih stranaka, niti obavljati bilo kakvu dodatnu aktivnost za koju se plaća naknada ili drugu javnu ili profesionalnu dužnost koja je nespojiva s radom u Agenciji.

Članak 56.

1. Agencija mora biti apolitična, ne smije se baviti promicanjem, zaštitom ili potkopavanjem interesa bilo koje političke stranke, zakonite političke organizacije ili ustavotvornog naroda.
2. Agencija ne smije istraživati djela prosvjeda, potpore ili iskazivanja nezadovoljstva koja su organizirana i provedena na zakonit način.

Izvor: Zakon o Obavještajno-sigurnosnoj agenciji, Bosna i Hercegovina, 2004.

B. Primjer iz zakona UK:

Odjeljak 2. Glavni ravnatelj

2. (1.) Aktivnosti službe ostaju pod nadzorom glavnog ravnatelja kojeg imenuje ministar obrane.

(2.) Glavni ravnatelj odgovoran je za učinkovitost službe i njegova je dužnost da osigura:

- (a) da postoje postupci kojima se osigurava da se podaci prikupljaju u onoliko mjeri koliko je nužno za pravilno ispunjavanje zadaća službe i da ih ona ne otkriva više od onoga što je potrebno za postizanje navedenog cilja ili za sprečavanje ili uočavanje ozbiljnog kaznenog djela ili za potrebe nekog kaznenog postupka;
- (b) da služba ne poduzima nikakve radnje s ciljem promicanja neke političke stranke.

Izvor: Zakon o sigurnosnoj službi, Ujedinjeno Kraljevstvo, 1989., odjeljak 2.

Treća je vrsta zaštitnih mjera prije spomenuta »politika otvorenih vrata« prema kojoj se ravnatelju agencije daje pravo pristupa premijeru ili predsjedniku. U Ujedinjenom Kraljevstvu, na primjer, ravnatelj Sigurnosne službe, Tajne obavještajne službe i Stožera za komunikacije, iako jedni odgovorni ministru unutrašnjih poslova, a drugi ministru vanjskih poslova, imaju pravo pristupa premijeru. ^{xxii}

Prilog br. 34:

Pravo pristupa ravnatelja agencije premijeru (UK)

Ravnatelj obavještajne službe podnosi godišnje izvješće o radu obavještajne agencije premijeru i ministru obrane i može im u bilo kojem trenutku podnijeti izvješće o bilo kojem pitanju u vezi s radom agencije.

Izvor: Zakon o obavještajnim službama iz 1994., odjeljak 2. (4.), Ujedinjeno Kraljevstvo

Najbolji načini djelovanja

- ✓ Zakoni o obavještajnoj djelatnosti trebali bi obuhvaćati zaštitne mjere protiv ministarske zloupotrebe i politizacije obavještajnih službi. Lako je zamisliti razne moguće zaštitne mehanizme, poput zahtjeva da sve ministarske upute budu izdane u pisanom obliku i/ili da se dostavljaju vanjskom tijelu za provjeru, kao i zahtjeva da ministar podnosi izvješće vođi oporbe.
- ✓ Obavještajne službe ne bi trebale poduzimati nikakve radnje u promicanju interesa neke političke stranke.
- ✓ Obavještajne službe ne bi smjele istraživati djela prosvjeda, potpore ili iskazivanja nezadovoljstva koja su dio demokratskog procesa i u skladu su sa zakonom.

Završne napomene III. dijela – Uloga izvršne vlasti

- i. Zakon o obavještajnoj službi, Kanada, R. S. 1985.
- ii. Zakon o obavještajnim i sigurnosnim službama, Nizozemska, čl. 2.
- iii. Zakon o Obavještajno-sigurnosnoj agenciji iz 2004., čl. 10., BiH.
- iv. Zakon o Obavještajno-sigurnosnoj agenciji iz 2004., čl. 27., BiH.
- v. Kanadski Zakon o sigurnosno-obavještajnoj službi iz 1984., odj. 13.
- vi. Australski zakon traži da ministri nadležni za ASIS [Australске sigurnosne i obavještajne službe] i DSD [Uprava za veze u obrani, Ministarstvo obrane] izdaju ravnateljima agencija pismene upute za postupanje u situacijama gdje agencije dobivaju podatke o Australcima: Zakon o obavještajnim službama iz 2001., odj. 8. (1.).
- vii. Američki Izvršni nalog uvodi mjeru *predsjedničke* kontrole: »Nijedna agencija osim CIA-e (ili oružanih snaga SAD-a u doba rata koji je objavio Kongres ili tijekom razdoblja koje je obuhvaćeno izvješćem Predsjednika Kongresu prema Rezoluciji o ratnim ovlastima [87 Stat. 855]) ne smije provoditi nijednu posebnu aktivnost osim ako predsjednik ne utvrdi da neka druga agencija može bolje ostvariti određeni cilj.«
- viii. Condé, H. V., *Priručnik terminologije u međunarodnim ljudskim pravima*, (University of Nebraska Press, Lincoln, Nebraska, 2004.), str. 111.
- ix. Ured Visokog komesara za ljudska prava UN-a, *Status ratifikacije temeljnih međunarodnih ugovora o ljudskim pravima* (od 9. lipnja 2004.), dostupno na mreži na: <http://www.unhcr.ch/pdf/report.pdf>.
- x. Irska protiv Ujedinjenog Kraljevstva, Presuda, Europski sud za ljudska prava, str. 96., dostupno na: <<http://hudoc.echr.coe.int/Hudoc1doc/HEJUD/sift/91.txt>>.
- xi. Ova ministarska pravila objavljena su i dostupna na mreži na: <http://www.asis.gov.au/rules_to_privacy.html>.
- xii. Vidi npr. čl. 85. bugarskog Ustava, koji zahtijeva parlamentarno odobrenje za ugovore s vojnim ili političkim implikacijama.
- xiii. Vidi Richelson, J., Ball, D., *Veze koje vežu*, (Allen & Unwin, London, 1990.)
- xiv. Deklaracija EU o borbi protiv terorizma, Bruxelles, 25. ožujka 2004., str. 13., dostupno na mreži na: http://www.delrus.cec.eu.int/en/news_561.htm.
- xv. Vidi npr. zakon BiH, čl. 64., prema kojem je potrebno odobrenje »predsjedavajućeg« prije nego Agencija uđe u bilo kakve radnje s obavještajnim i sigurnosnim službama drugih zemalja. (Uz to, mora se savjetovati s ministrom vanjskih poslova prije nego ulazi u dogovore s nekom institucijom iz druge države, međunarodnom organizacijom ili institucijom više država). »Predsjedavajući« mora obavijestiti odbor za obavještajnu djelatnost o svim takvim dogovorima.
- xvi. Vidi kako Odbor za ljudska prava interpretira Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima: Opći komentar Međunarodnog pakta 20, st. 12, 10. ožujka 1992., supra, bilješka 188.; smjernica 16. UN-ovih Smjernica o ulozi tužioca (usvojene na Osmom kongresu UN-a o sprečavanju kriminala i postupanju prema prijestupnicima, Havana, Kuba, rujna 1990.).
- xvii. Članak 99. Treće ženevske konvencije određuje: »Nad ratnim zarobljenikom ne smije se provoditi nikakva moralna ili fizička prisila kako bi se primorao da prizna svoju krivnju za djelo za koje je optužen.« Članak 31. Četvrte ženevske konvencije: »Nikakva fizička ili moralna prisila ne smije se provoditi nad zaštićenim osobama, pogotovo da bi se dobile informacije od njih ili od drugih osoba.« Također vidi članak 12. Deklaracije o zaštiti svih osoba od podvrgavanja mučenju ili drugim okrutnim, nehumanim ili ponižavajućim postupcima ili kaznama; članak 69. (7.)

-
- Rimskog statuta Međunarodnog kaznenog suda; Načelo 27, UN-ov Skup načela za zaštitu svih osoba koje su u bilo kojem obliku zatočeništva ili lišenosti slobode.
- xviii. Prizivni sudac Neuberger (izdvojeno mišljenje) u *A i drugi protiv ministra unutrašnjih poslova*, Apelacijski sud (Gradanski odjel), [2004.] EWCA Civ 1123.
- xix. Vidi npr.: Zakon o CSIS-u, odj. 6. (2.), koji zahtijeva da se pismene naredbe koje ministar izdaje ravnatelju službe CSIS predaju Odboru za provjeru obavještajne djelatnosti. U Australiji prema Zakonu o obavještajnim službama iz 2001., odjeljak 8. (2.), ministri nadležni za ASIS (Australске tajne i obavještajne službe) i DSD (Uprava za veze u obrani, Ministarstvo obrane) mogu dati pismene upute koje ravnatelji agencija moraju slijediti.
- xx. Zakon o obavještajnim službama, Australija, 2001., odjeljak 19.
- xxi. Izdvajamo primjer iz Bosne i Hercegovine, iz članka 6. novog zakona:
»Kada je to potrebno radi ispunjavanja svojih dužnosti u skladu s ovim zakonom, Agencija pravodobno obavještava sljedeće dužnosnike i tijela o obavještajnim pitanjima, i na vlastitu inicijativu i na njihov zahtjev: Predsjedništvo Bosne i Hercegovine (kolektivno) (u daljnjem tekstu: Predsjedništvo), predsjedavajućeg Vijeća ministara, ministra vanjskih poslova, ministra sigurnosti, ministra obrane, predsjednike, potpredsjednike i premijere Federacije i Republike Srpske, ministre unutrašnjih poslova Federacije i Republike Srpske, predsjedavajućeg i zamjenike predsjedavajućeg Zastupničkog doma Bosne i Hercegovine, predsjedavajućeg i zamjenike predsjedavajućeg Doma naroda Bosne i Hercegovine, predsjedavajućeg i zamjenike predsjedavajućeg Narodne skupštine Republike Srpske, predsjedavajućeg i zamjenike predsjedavajućeg Zastupničkog doma Federacije, kao i Sigurnosno-obavještajnu komisiju Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Sigurnosno-obavještajna komisija).«
- xxii. Zakon o sigurnosnoj službi, 1989., odj. 2. (4.); Zakon o obavještajnoj službi, 1994., odj. 2. (4.), 4. (4.).

IV. dio

Uloga parlamenta

14. poglavlje

Argumenti u prilog parlamentarnom nadzoru

Nadzor ili strogo motrenje sigurnosnog sektora ne smiju ostati samo u domeni izvršne vlasti jer to izaziva moguće zloupotrebe. Osim uloge u određivanju zakonskog okvira, parlamenti često preuzmu zadatak nadzora postupaka izvršne vlasti.

U demokratskom sustavu nijedno područje državne aktivnosti ne bi smjelo biti zatvoreno za parlament, uključujući i sigurnosni i obavještajni sektor. Prisutnost parlamenta donosi zakonitost i demokratsku provjeru odgovornosti. Također omogućava da sigurnosne i obavještajne agencije služe državi u cjelini i štite ustav, a ne da služe nekim užim političkim ili drugim interesima. Dobra kontrola osigurava stabilan, politički dvostran pristup pitanjima sigurnosti, što je dobro i za državu i za same agencije. Prisutnost parlamentaraca jamči da će trošenje novca poreznih obveznika biti na pravi način odobreno i opravdano.

Međutim, u parlamentarnom nadzoru postoje neke opasnosti. Sigurnosni sektor može biti uvučen u politička stranačka neslaganja – nezreo pristup parlamentaraca može dovesti do senzacionalizma u javnoj raspravi i do plasiranja u javnost neosnovanih optužbi i teorija zavjere pri čemu se koristi povlašten položaj parlamenta. Tisak i javnost na taj način mogu steći pogrešan dojam te se isto tako kod sigurnosnih dužnosnika može javiti osjećaj nepovjerenja prema parlamentarcima. Stvarni pokušaji otvorenog prikazivanja ili odavanje javnosti osjetljivih podataka kojima zakonodavac ima povlašteno pravo pristupa mogu ugroziti učinkovitost vojnih ili sigurnosnih operacija.

Učinkovito praćenje rada sigurnosnih službi naporan je i nimalo glamurozan zadatak za političare, a gotovo u cijelosti se izvodi u pozadini. Osjetljive parlamentarne istrage zahtijevaju jednako tako sigurnu okolinu u parlamentu za svjedoke i dokumente. Čuvanje nužne tajnosti može između parlamentaraca uključenih u nadzor i svih ostalih stvoriti određenu barijeru. Zbog njihova povlaštenog pristupa tajnim podacima kolege im mogu zavidjeti ili imati osjećaj nepovjerenja prema onima koji su unutar pojasa tajnosti. Stoga je nužno da sastav članova parlamenta koji će sudjelovati u nadzoru sigurnosnog sektora bude takav da uživa široko povjerenje i da ga javnost smatra vjerodostojnim.

Prilog br. 35 pokazuje da je parlamentarni nadzor sigurnosnih i obavještajnih službi prihvaćena pojava u demokratskim društvima. Prilog donosi pregled načina ustroja i ovlasti u parlamentarnom nadzoru sigurnosnih i obavještajnih službi u sedam izdvojenih demokracija u obje Amerike, Europi i Africi. O većini dijelova ovog prikaza bit će govora u poglavljima koja slijede.

Prilog br. 35: Usporedba vanjskih i parlamentarnih tijela za nadzor u odabranim zemljama					
(1) Država	(2) Djelokrug nadzornog tijela	(3) Ovlasti nadzornog tijela u proračunskoj kontroli	(4) Vrsta tijela za nadzor; članovi, odobrenje, imenovanje tijela za nadzor	(5) Ovlasti poziva pod prijetnjom kazne	(6) Obveza prethodnog priopćenja
(A) Argentina	Provjerava zakonitost i učinkovitost službi, uključujući i pritužbe građana.	Ovlasti provjere i odobrenja.	Parlamentarno nadzorno tijelo sastavljeno od 14 zastupnika koje imenuje Parlament. Nema sigurnosne provjere.	Ne.	Nije zakonski određeno.
(B) Kanada	Provjerava zakonitost i učinkovitost agencije.	Nema ovlasti odobrenja, ali se može očitovati o proračunu za službe.	Vanjsko neovisno stručno nadzorno tijelo sastavljeno od najviše 5 stručnjaka; imenuje ih premijer. Članovi su pod prisegom.	Da.	Nije obvezno prethodno priopćenje.
(C) Norveška	Nadzor je prije svega usmjeren na zakonitost službi, uključujući zaštitu ljudskih prava.	Nema ulogu u nadzoru proračuna.	Vanjsko stručno parlamentarno nadzorno tijelo; najviše 7 članova (koji nisu zastupnici, ali koje imenuje Parlament).	Da, sve osobe koje su pozvane obvezne su pojaviti se pred odborom.	Agencijama je zabranjeno savjetovati se s odborom o budućim operacijama.
(D) Poljska	Nadzire zakonitost, način djelovanja, upravljanje i međunarodnu suradnju službi. Ne provjerava učinkovitost.	Odbor provjerava nacrt proračuna za službe i njegovu provedbu.	Parlamentarno nadzorno tijelo; sastavljeno od najviše 9 članova, članovi su zastupnici koje imenuje Parlament. Svi članovi prolaze sigurnosnu provjeru.	Ne.	Nema zakonske obveze.
(E) Južnoafrička Republika	Djelokrug nadzora obuhvaća zakone, postupke, upravljanje, financijsko upravljanje i potrošnju službi.	Odbor ne nadzire proračun za službe <i>per se</i> , ali njegov djelokrug obuhvaća financijsko upravljanje službama.	Parlamentarno nadzorno tijelo; odbor sastavljen od 15 zastupnika, imenuje ih predsjednik. Članovi prolaze sigurnosnu provjeru.	Da.	Nema zakonske obveze.
(F) Ujedinjeno Kraljevstvo	Financije, upravljanje i način djelovanja MI5, MI6 i GCHQ s osvrtnom na učinkovitost. Ne provjerava zakonitost.	Odbor nadzire financije uz pomoć predsjednika Odbora za državne završne račune, ali nema ovlasti odobrenja.	Parlamentarno nadzorno tijelo od 9 članova, zastupnika iz oba doma, imenuje ih premijer.	Ne.	Nema zakonske obveze.
(G) SAD	Provjerava sve obavještajne agencije. Odobrava najviše obavještajne dužnosti. Provjerava i zakonitost i učinkovitost službi.	Oba odbora za nadzor imaju ovlasti odobrenja proračuna.	Dva kongresna nadzorna odbora sastavljena od 37 kongresnika (20 iz Predstavničkog doma i 17 iz Senata), imenuju ih predsjednici tih dvaju domova.	Da, oba odbora imaju takve ovlasti.	Da, osim u slučaju iznimne hitnosti, kad agencije mogu kasniti s priopćenjem 2 dana.
Izvor: Born, H., Johnson, L. K., Leigh, I. (ur.). <i>Tko prati špijune? Utemeljivanje odgovornosti obavještajnih službi</i> (Dulles, VA: Potomac Books, Inc., 2005.)					

*Postizanje odgovornosti u obavještajnoj djelatnosti:
Pravni standardi i najbolji načini nadzora obavještajnih agencija*

Prilog br. 35 prikazuje sadašnje stanje stvari u sedam izdvojenih demokracija. Treba naglasiti da je parlamentarni nadzor sigurnosnih i obavještajnih službi novija pojava, čak i u stabilnim demokracijama.ⁱ Sredinom 70-ih godina počele su se javno otkrivati zloupotrebe u tajnim i obavještajnim službama u sustavima liberalne demokracije, što je uvelike potaknulo uvođenje parlamentarnog nadzora diljem svijeta.ⁱⁱ Nakon SAD-a Australija i Kanada donijele su zakone o nadzoru obavještajnih službi 1979. i 1984.ⁱⁱⁱ Nakon što je krenuo iz anglosaksonskog svijeta (iako reforma nije zahvatila UK do 1989.), val reforme zahvatio je Europu 80-ih i 90-ih godina – Dansku 1988., Austriju 1991., Rumunjsku 1993., Grčku 1994., Norvešku 1996. i Italiju 1997.^{iv} Te su promjene naišle na potporu Parlamentarne skupštine Vijeća Europe i Skupštine Zapadnoeuropske unije.^v Izvan Europe napredak je sporiji, iako postoje iznimke, kao što pokazuju primjeri Argentine i Južnoafričke Republike.

15. poglavlje

Djelokrug parlamentarnih tijela za nadzor

Međunarodna je norma da parlament osnuje jedno tijelo za nadzor svih važnijih sigurnosnih i obavještajnih agencija (»funkcionalni« pristup nadzoru), umjesto da ima nekoliko nadzornih tijela za pojedinačne agencije (»institucionalni« pristup). »Funkcionalni« pristup olakšava jedinstven nadzor jer u praksi razni dijelovi obavještajnog pogona zapravo usko surađuju. Postoji opasnost da tijelu za nadzor koje je utemeljeno isključivo na »institucionalnom« pristupu istraga bude onemogućena ako ide u smjeru obavještajnih podataka agencije koja je izvan zakonskog doseg tog tijela.

Postoje, međutim, neka bitna odstupanja od tog pristupa. U SAD-u postoje odvojeni kongresni odbori u Predstavničkom domu i Senatu, a oba su zadužena za nadzor zakonitosti agencija. U Ujedinjenom Kraljevstvu zakonska nadležnost Odbora za obavještajne i sigurnosne službe obuhvaća samo dio obavještajnog ustroja (pod njegovom nadležnošću nisu Vojna obavještajna služba, Zajednički odbor za obavještajnu djelatnost i Nacionalna služba za kriminalističku analitiku). Međutim, u praksi i u suradnji s vladom parlamentarni odbor katkad provjerava i njihov rad.

Općenito govoreći, postoje dva načina zakonskog određenja uloge parlamentarnih odbora za nadzor. Prvi je dati općenit prikaz ovlasti, a zatim pojedinačno izdvojiti pitanja koja se *ne smiju* istraživati. Primjere takva pristupa nalazimo u zakonima Ujedinjenog Kraljevstva i Australije.^{vi} Drugi je način pokušati dati sveobuhvatan popis zadaća nadzornog tijela, kao u primjeru iz priloga na poledini (uzetom iz Pravila američkog Posebnog senatskog odbora za obavještajne službe).

Druga bitna razlika tiče se pitanja je li zamišljeno da nadzorno tijelo smije provjeravati pojedinosti u poslovanju ili je ograničeno na pitanja načina djelovanja i financiranja (vidi Prilog br. 37 na poledini). Njemački Bundestag ovlastio je svoje Parlamentarno kontrolno vijeće da provjerava i općenite načine djelovanja i pojedinačne postupke. Ono je potpuno obaviješteno o oba pitanja i njihovoj provedbi. Nadalje, postoji obveza upoznavanja Vijeća s djelovanjem obavještajnih službi i aspektima obavještajne djelatnosti koji su privukli medijsku pozornost. Uz to, Vijeće mora biti potpuno obaviješteno o važnim odlukama koje utječu na pravila postupanja unutar agencija.^{vii}

Prilog br. 36:

Opsežan popis zadaća parlamentarnog tijela za nadzor

Odjeljak 13. (preraden)

(a) poseban odbor provest će ispitivanje s obzirom na ova pitanja:

1. kvalitetu analitičkih sposobnosti obavještajnih agencija SAD-a i načini ujedinjavanja analitičke sposobnosti i uobličavanja politike poslovanja obavještajnih agencija;
2. opseg i prirodu ovlasti ministarstava i agencija izvršne vlasti kojima se dopušta uključivanje u obavještajnu djelatnost te poželjnost donošenja statuta za svaku obavještajnu agenciju ili ministarstvo;
3. organizaciju obavještajne djelatnosti u izvršnoj vlasti na način koji dovodi do: najboljeg izvršavanja dužnosti, nadzora i odgovornosti u području obavještajnog djelovanja, smanjivanja dvostrukog izvođenja ili preklapanja te podizanja stege zaposlenika u vanjskim obavještajnim agencijama;
4. izvođenje tajnih i prikriivenih aktivnosti te postupke obavještavanja Kongresa o takvim aktivnostima;
5. poželjnost mijenjanja bilo kojeg zakona, uredbe ili postupka Senata, izvršnog naloga, pravila ili odredbe s ciljem zaštite obavještajnih tajni i mogućnosti javnog otkrivanja podataka u čijem slučaju ne postoji izrazit razlog za tajnost;
6. poželjnost osnivanja stalnog odbora za obavještajne službe u Senatu;
7. poželjnost osnivanja zajedničkog odbora za obavještajne službe u Senatu i Predstavničkom domu;
8. odobravanje novčanih sredstava za obavještajne aktivnosti.

Izvor: Pravila Posebnog senatskog odbora za obavještajne službe, SAD.

Prilog br. 37:

Sastavni dijelovi parlamentarnog nadzora (Njemačka)

Odjeljak 1. (1.) Glede djelatnosti Federalnog ureda za zaštitu ustava (*Bundesamt für Verfassungsschutz*), Vojne kontraobavještajne službe (*Militärischer Abschirmdienst*) i Federalne obavještajne službe (*Bundesnachrichtendienst*) Federalna vlada podliježe nadzoru Parlamentarnog kontrolnog vijeća (*Parlamentarisches Kontrollgremium*).

Odjeljak 2. Federalna vlada dostavlja Parlamentarnom vijeću opsežne podatke o općenitoj djelatnosti tijela navedenih gore u odjeljku 1. (1.), kao i o radnjama od posebne važnosti. Na zahtjev Federalne vlade Parlamentarno vijeće mora dati izvješće i o drugim radnjama.

Odjeljak 2.a U sklopu svoje obveze dostavljanja podataka iz gore navedenog odjeljka 2., Federalna vlada mora, ako se to od nje zatraži, dopustiti Parlamentarnom vijeću za nadzor da provjeri spise i dosjee službi, da razgovara s namještenicima, kao i omogućiti posjet Vijeća službama.

Izvor: Zakon o parlamentarnom nadzoru obavještajne djelatnosti Njemačke federacije. Zakon o Parlamentarnom kontrolnom vijeću, Njemačka, travanj 1978. (citirani tekst obuhvaća amandmane iz 1992. i 1999.), odjeljak 2., 2.a.

*Postizanje odgovornosti u obavještajnoj djelatnosti:
Pravni standardi i najbolji načini nadzora obavještajnih agencija*

Parlamentarno tijelo za nadzor koje smije provjeravati obavještajne operacije može biti vjerodostojnije i imati veće ovlasti (na primjer, prisilno davanje dokaza na uvid). Međutim, neminovno će postojati ograničenja u načinu provođenja istrage i opsegu podataka koji se mogu iznijeti pred parlamentom ili u javnosti. Tijelo za nadzor djelovat će u pojasu tajnosti, što će stvoriti barijeru između njega i ostatka parlamenta. Pod uvjetom da uspije ostvariti reputaciju neovisnosti i temeljitosti, navedeni problemi neće ugroziti njegovu vjerodostojnost. Međutim, parlament i javnost morat će se jednim dijelom osloniti na povjerenje u nadzorno tijelo da pravilno obavlja nadzor poslovanja agencija, jer dokazi tomu u prilog katkad neće biti dostupni. Još jedna opasnost leži u tome da se nadzorno tijelo takve vrste previše približi agencijama za čiji je nadzor zaduženo. Na primjer, iako se čini da zakonska obveza prethodnog obavješćivanja nadzornog tijela o pojedinačnim postupcima agencije jača nadzor, takva odredba može onemogućiti kasniju kritiku nadzornog tijela usmjerenu na te iste postupke.

Drugi je mogući pristup ograničavanje uloge parlamentarnog nadzora na pitanja načina poslovanja i financiranja. To su pitanja o kojima se lakše može raspravljati, u kojima je u nacionalnom interesu potrebno puno manje ograničenja u onome što se otkriva (iako objavljivanje točnih proračunskih pojedinosti može ugroziti nacionalnu sigurnost). Međutim, problem je u ovom pristupu to što skreće s jednog od ključnih zadataka parlamentarne provjere, a to je osiguravanje djelotvorne provedbe vladine politike u određenom području. Bez pristupa *nekim* operativnim pojedinostima nadzorno se tijelo ne može osvjedočiti o djelotvornosti sigurnosne i obavještajne agencije u provedbi najavljenе politike. Isto vrijedi i za provjeru zakonitosti rada agencija ili njihova poštovanja temeljnih prava, što su zadaci koji su u nekim zemljama povjereni nadzornim tijelima. Takvu provođenju parlamentarnog nadzora može nedostajati vjerodostojnosti ako ne pruži neke jasne dokaze o ponašanju određene agencije.

Nadalje, čini se da pojas tajnosti ili barijera tajnosti izazivaju nedoumice u osmišljanju parlamentarnog nadzora; ako djeluje unutar barijere tajnosti, nadzor može biti djelotvoran, ali ne može se dokazati da je djelotvoran, a izvan nje može teći usporedno, ali nikad zaista ne dotaknuti radnje agencija kojima se bavi.

U praksi je usvojeno nekoliko strategija za prevladavanje te teškoće. Jedan je način osnivanje institucija ili ureda koji u ime parlamenta mogu ući u pojas tajnosti i podnijeti izvješće parlamentarnom tijelu za nadzor. U nekim zemljama tu ulogu imaju glavni inspektori (iako imaju i drugu ulogu u jačanju izvršnog nadzora – vidi 22. poglavlje).

Drugi je način da se odredi upućivanje operativnih pitanja parlamentarnom tijelu za nadzor (kao stručnom tijelu ovlaštenom za to područje) *ad hoc*, a upućuje ih vlada ili sam parlament. Sljedeći prilog pokazuje kako je takav način određen zakonom u Australiji.

Prilog br. 38:

Odredba o upućivanju operativnih pitanja parlamentarnom tijelu za nadzor *ad hoc*

Odjeljak 29. Zadaće Odbora

(1.) Zadaće su Odbora:

- b. provjera bilo kojeg pitanja u vezi s ASIO-om, ASIS-om ili DSD-om koje Odboru uputi:
- (i) resorni ministar ili
 - (ii) jedan od domova Parlamenta.

Izvor: Zakon o obavještajnim službama iz 2001., Australija, odjeljak 29.

Istrage *ad hoc* najčešće će se rabiti u slučajevima navodnih upitnih postupaka agencija. U tim će okolnostima vjerojatno biti odobren pristup potrebnim podacima jer će vladi i agencijama biti u interesu da pokažu da surađuju. Međutim, položaj nadzornog tijela može se ojačati ako ono smije odbiti provedbu istrage *ad hoc* ako nije potpuno sigurno da će mu biti dopušten dovoljan pristup podacima.

Još jedan primjer užeg djelokruga vidljiv je u slučaju norveškog Parlamentarnog odbora za nadzor obavještajne djelatnosti. Taj odbor nije sastavljen od parlamentaraca, ali ga imenuje Parlament i Parlamentu odgovara, a zadatak mu je da prati poštuju li službe vladavinu zakona i ljudska prava (vidi Prilog br. 39). Unutar tog suženog djelokruga odbor ima dalekosežne istražne ovlasti koje se protežu na cijelu norvešku obavještajnu zajednicu. Njegov nadzor *ex post facto* može obuhvaćati i konkretne operacije, ali samo sa stajališta zakonitosti.

Prilog br. 39:

Parlamentarni nadzor usmjeren na vladavinu zakona i ljudska prava: primjer Norveške

Odjeljak 2. Svrha je nadzora:

1. utvrditi i spriječiti svako nanošenje nepravde bilo kojoj osobi i osigurati da načini djelovanja ne prelaze granice onoga što je potrebno u određenim okolnostima;
2. osigurati da radnje koje se poduzimaju ne nanose nepotrebnu štetu građanskom životu;
3. osigurati da sve radnje budu u okviru kodificiranog prava, administrativnih ili vojnih odredba i nepisanog prava (...).

Izvor: Uredba o nadzoru obavještajnih, tajnih i sigurnosnih službi. Uredba br. 7 od 3. veljače 1995., Norveška

Najbolji načini djelovanja

- ✓ Horizontalni domet djelokruga: djelokrug jednog ili više parlamentarnih tijela za nadzor trebao bi se protezati na cijelu obavještajnu zajednicu, uključujući sve pomoćne službe i službenike.
- ✓ Vertikalni domet djelokruga: djelokrug parlamentarnog tijela za nadzor može obuhvaćati nešto ili sve od sljedećega: (a) zakonitost, (b) djelotvornost, (c) korisnost, (d) planiranje sredstava i računovodstvo, (e) djelovanje u skladu s relevantnim konvencijama o ljudskim pravima, (f) način poslovanja i upravljanja obavještajnih agencija.
- ✓ Svih šest gore navedenih aspekata trebalo bi biti u djelokrugu parlamentarnog tijela za nadzor ili drugih neovisnih državnih tijela, npr. nacionalnog ureda za reviziju, glavnog inspektora, javnog pravobranitelja ili suda. Trebalo bi izbjegavati preklapanje djelokruga.
- ✓ Što je veća obavještajna zajednica i što je više obavještajnih službi, to je veća potreba za posebnim parlamentarnim (pod)odborima za nadzor.
- ✓ Djelokrug parlamentarnog tijela za nadzor trebao bi biti jasan i određen.
- ✓ Preporuke i izvješća parlamentarnog tijela za nadzor trebaju biti: (a) objavljeni, (b) raspravljani u parlamentu, (c) nadzirani u smislu njihove provedbe u radu vlade i obavještajne zajednice.
- ✓ Sredstva i zakonske ovlasti koje su na raspolaganju parlamentarnim tijelima za nadzor trebali bi biti u skladu s dometom njihova djelokruga.

16. poglavlje

Sastav parlamentarnog tijela za nadzor

Da bi bila vjerodostojna i uživala povjerenje, nužno je da nadzorna tijela u ovom području djelovanja imaju širok djelokrug, da ih imenuje sam parlament i da budu presjek političkih stranaka. Iako bi, ako je moguće, članovi trebali imati nekog relevantnog stručnog znanja (na primjer, da su prethodno obnašali dužnost ministra), prema našem je mišljenju također nužno da budu građanske osobe – mora postojati jasno razgraničenje između tijela za nadzor i agencija koje se nadziru da bi nadzor bio uspješan. Posebna se teškoća javlja u tranzicijskim zemljama, naime, u prisutnosti bivših članova sigurnosnih agencija u nadzornim tijelima. Ondje gdje su službe bile umiješane u održavanje bivšeg represivnog režima, takav sastav nadzornog tijela sigurno će potkopati povjerenje u postupak nadzora te ga je najbolje izbjeći, ako treba i zakonskom zabranom.

Jednako tako, da bi bio učinkovit, parlamentarni odbor mora biti u odnosu povjerenja s agencijama koje nadzire. To nas navodi na zaključak da je za postizanje učinkovitosti najbolje da odbor bude relativno malobrojan (a da se istodobno ne ugrozi načelo presjeka različitih stranaka u čalnstvu).

Kako nadzor sigurnosnih i obavještajnih službi zahtijeva stručnost i vrijeme, neki parlamenti odlučili su osnovati izvanparlamentarni odbor, čiji članovi nisu parlamentarci, ali ih imenuje parlament i njemu odgovaraju (npr. Norveška, Kanada [predložene reforme]^{viii}).

Različite mogućnosti imenovanja članova parlamentarnih tijela za nadzor kreću se od zemalja gdje članove imenuje čelnik vlade (nakon savjetovanja s vođom oporbe, kao u slučaju Ujedinjenog Kraljevstva)^x preko slučajeva gdje izvršna vlast predlaže, ali sam parlament imenuje članove (kao u Australiji)^x do primjera da zakonsku obvezu imenovanja ima isključivo zakonodavna vlast (kao u Njemačkoj^{xi} i Norveškoj^{xii}). Imenovanje je jasno povezano sa sigurnosnom provjerom i odobrenjem (vidi 17. poglavlje: izvršna vlast može biti mirnija kad je riječ o pitanju sigurnosne provjere u slučajevima gdje ona ima formalnu obvezu imenovanja ili gdje ima monopol u predlaganju članova.

Predsjednik nadzornog tijela neminovno ima važnu ulogu u vođenju i određivanju njegova načina poslovanja, kao i u usmjeravanju suradnje sa službama izvan službenih sastanaka odbora. Postoje različite tradicije s obzirom na predsjednike parlamentarnih odbora. Bez obzira na te različitosti, vjerodostojnost parlamentarnog tijela za nadzor bit će jača ako mu je na čelu pripadnik oporbe ili ako se na čelu odbora izmjenjuju pripadnici oporbe i vladajuće stranke.

Prilog br. 40:

Imenovanje članova parlamentarnih tijela za nadzor: primjeri iz izdvojenih zemalja

Njemačka:

»Odjeljak 4. (1.) Na početku svakog izbornog razdoblja njemački Bundestag izabrat će članove Parlamentarnog vijeća za nadzor između svojih članova; ... (3) Izabrani će biti oni koji dobiju većinu glasova članova njemačkog Bundestaga.«

Izvor: Zakon Njemačke Federacije o Parlamentarnom vijeću za nadzor, 1978., izmijenjen

Ujedinjeno Kraljevstvo:

»10. (2.) Odbor treba imati do devet članova (a) koji će se odabrati između članova obaju domova Parlamenta, (b) od kojih nijedan neće biti ministar u vladi, (3) članove Odbora imenovat će premijer nakon savjetovanja s vođom oporbe (...).«

Izvor: Zakon o obavještajnoj službi, 1994.

Nizozemska:

»Odbor [za nadzor] smatra da je vjerodostojnost njegove uloge postala previše ograničena i da bi u Odboru trebali sjediti vođe svih parlamentarnih stranaka.«

Izvor: *Izješće Odbora za sigurnosne i obavještajne službe o njegovu djelovanju u posljednjih pet mjeseci 2003. godine*, Drugi dom Parlamenta, razdoblje zasjedanja 2003.-2004., 29 622, br. 1, 3. lipnja 2004.

Argentina:

»[Dvodomni zakonodavni] Odbor sastoji se od 14 zakonodavaca, od kojih sedam imenuje Zastupnički dom, a sedam Senat. Predsjednika, dva potpredsjednika i tajnika Zajedničkog odbora biraju jednostavnim glasovanjem njegovi članovi, na razdoblje od dvije godine, a na način da se izmjenjuju članovi jednog i drugog doma. (...) Ne postoji nikakav poseban postupak uskraćivanja suglasnosti kod predlaganja mogućih članova niti uklanjanja članova iz Odbora osim nedostatka ili gubljenja povjerenja članova i, posebno, predsjednika političke stranke kojoj kandidat ili član pripada. Svi zakonodavci mogu biti birani u članstvo Zajedničkog odbora.«

Izvor: Estevez, E.

Novostoljetni izazov za Argentinu: Nadziranje obavještajnog sustava u:

Bom, H., Johnson, L., Leigh, I. (ur.) *Tko prati špijune?*

Utemeljivanje odgovornosti obavještajnih službi, (Potomac Books, Inc., Dulles, Virginia, 2005.)

Mađarska:

(...) U bilo kojem trenutku predsjednik Odbora može biti isključivo pripadnik oporbe.

Izvor: Odjeljak 14. 1., Uredba br. CXXV iz 1995. o nacionalnim sigurnosnim službama, Mađarska

Predsjednika bi trebao izabrati parlament ili sam odbor, a ne da ga imenuje vlada. Povjerenje u vođenje odbora na taj način toliko raste da se on smatra neovisnim o vladi. Zahtjevu da predsjednik odbora bude iz redova vladajućih mora se udovoljiti jedino u slučaju da se takav zahtjev odnosi i na sve druge parlamentarne odbore. Čak je i u takvim okolnostima poželjno da izbor predsjednika između kandidata koji zadovoljavaju uvjete bude u rukama parlamenta ili samog odbora te da predsjednik bude na toj dužnosti dok tako odgovara parlamentu ili odboru.^{xiii}

Najbolji načini djelovanja

- ✓ Parlamentarna tijela za nadzor trebala bi jasno »pripadati« parlamentu.
- ✓ Parlament bi trebao biti odgovoran za imenovanje i, gdje je to potrebno, za uklanjanje članova iz odbora koji provodi zadaću nadzora u njegovo ime.
- ✓ Sastav članova parlamentarnih tijela za nadzor trebao bi biti višestranački, po mogućnosti odražavati zastupljenost političkih stranaka u parlamentu.^{xiv}
- ✓ Vladinim ministrima trebalo bi biti zabranjeno članstvo (a od parlamentaraca bi trebalo tražiti da odstupe ako budu imenovani za ministre), jer će u protivnom biti ugrožena neovisnost odbora.^{xv} Isto se odnosi na bivše članove agencija koje odbor nadzire.
- ✓ Sigurnost i duljina trajanja službe nekog člana u odboru trebale bi biti prepuštene odluci parlamenta, a ne predsjednika vlade;^{xvi}
- ✓ Predsjednika odbora treba izabrati parlament ili sam odbor, a ne da ga imenuje vlada.

17. poglavlje

Sigurnosna provjera i odobrenje članova nadzornoga tijela

Provjera je postupak ispitivanja osobne prošlosti i političke pripadnosti neke osobe s ciljem procjene njezine podobnosti za položaj koji bi mogao imati veze s pitanjima nacionalne sigurnosti. Odluka o tome je li potrebno da članovi parlamentarnog odbora prođu postupak provjere i odobrenja ovisi o nekoliko međusobno povezanih čimbenika.

Ako je imenovanje ili prijedlog imenovanja u domeni vlade, vjerojatno će se neslužbeni postupci provjere provesti u praksi prije imenovanja ili prijedloga, te osobe za koje se smatra da nisu sigurne neće biti niti predložene. Jednako je tako u raspravi o potrebi sigurnosne provjere i odobrenja važno znati zadaće i ovlasti odbora. Neće biti potrebno provjeravati članove odbora čija se zadaća svodi na raspravu o načinu poslovanja ili koji nema moć obvezujućeg naloga ili zahtjeva za dostavljanje dokaza koji se tiču konkretnog obavještajnog djelovanja ili izvora.

Također su važne ustavne razlike. U slučajevima gdje se ustavna tradicija protivi sigurnosnoj provjeri *ministara* nadležnih za sigurnosne i obavještajne službe, bilo bi neprikladno provjeravati parlamentarce koji sudjeluju u nadzoru.

S druge strane, u slučajevima gdje (kako je poželjno) odbor ima širu ulogu i ovlasti poželjno je da članovi nadzornoga tijela imaju dostatan pristup podacima i spisima. Ako se članovima nadzornoga tijela ne povjerava takva dokumentacija (na primjer, na način da im se, kad je to potrebno, dopusti pristup podacima najvišeg stupnja tajnosti), nadzor će biti najmanje rečeno nepotpun. Stoga su neki parlamenti (npr. norveški) zakonski odobrili članovima nadzornoga tijela (neposredan) pristup svim podacima koji su im potrebni za pravilno obavljanje zadaća nadzornoga tijela.

Prilog br. 41:

Odobrenje norveškom Parlamentarnom odboru za nadzor obavještajne djelatnosti

Izabranim osobama [u Parlamentarnom odboru za nadzor] odobrava se pristup podacima najvišeg stupnja tajnosti prema nacionalnoj klasifikaciji sigurnosnih podataka i ugovorima kojih je Norveška potpisnica. Nakon izbora izdat će se službeno odobrenje.

Izvor: Upute za nadzor obavještajnih, tajnih i sigurnosnih službi, Norveška, 1995., *Odjeljak 1., stavak 2.*

Provjera članova parlamentarnog nadzornog tijela vodi do jasne dvojbe: tko treba biti odgovoran za provjeru? Postoji jasan sukob interesa ako provjeru onih koji trebaju nadgledati provode oni koje treba nadgledati. Međutim, to je donekle neizbježno. Sumnju da kriteriji provjere mogu isključiti one koji bi bili neprijateljski nastrojeni prema sigurnosnim i obavještajnim agencijama najbolje će odagnati jasni javni kriteriji provjere i mogućnost da se dovede u pitanje negativan ishod provjere. Kriteriji i postupak provjere trebali bi biti dovoljno jasni, održivi i čvrsti da mogu izdržati demokratsku provjeru. Trebalo bi, međutim, imati na umu da u mnogim zemljama ishod provjere ima samo snagu preporuke – u tim slučajevima dostatno je potvrditi mogućnost tijela koje imenuje da nastavi s imenovanjem bez obzira na negativno izvješće (vidi Prilog br. 42).

Prilog br. 42:

Postupanje u slučajevima odbijanja sigurnosne dozvole članovima Parlamenta u Bosni i Hercegovini

(...) U slučajevima kada Agencija odbije izdati sigurnosnu dozvolu kandidatu; Kolegij Parlamentarne skupštine može zahtijevati od Agencije da ponovno razmotri tu odluku ako postoje osnovani razlozi za ispitivanje njezine opravdanosti. Ako Agencija potvrdi prvobitnu odluku da ne izda sigurnosnu dozvolu, Kolegij će razmotriti hoće li se se dostaviti ime drugog kandidata ili potvrditi prvobitni (...).

Izvor: čl. 17. Zakona o Obavještajno-sigurnosnoj agenciji Bosne i Hercegovine, 2004.

Bolje je da se provede službena nego neslužbena provjera članova odbora. To je pravednije prema dotičnim parlamentarcima (koji će tada biti svjesni da ih provjeravaju) i otvara put odgovarajućim postupcima opravdavanja i osporavanja negativne odluke.

Postupci osporavanja negativne odluke teško su područje jer podrazumijevaju pronalaženje ravnoteže između pravednog postupanja, nacionalne sigurnosti i zaštite privatnosti pojedinca. U načelu je najbolje ako se slučajevi koji se tiču parlamentaraca mogu riješiti upotrebom normalnih sredstava koja su dostupna državnim dužnosnicima i ostalim osobama kojima je onemogućen pristup kako ne bi postali predmetom javne rasprave i prepirke u parlamentu.

Članove parlamentarnih odbora za nadzor trebalo bi provjeravati samo u slučajevima kad zbog dosega ovlasti odbora mogu doći u kontakt s osjetljivim podacima o konkretnim postupcima agencije. Ondje gdje je provjera nužna trebala bi biti službena: parlamentarac koji se provjerava trebao bi biti svjestan da se provjera provodi, kriteriji i postupak koji se rabe trebali bi biti objavljeni, ishod bi trebao biti obznanjen i tijelu koje imenuje (na način koji u što većoj mjeri poštuje privatnost dotične osobe) i samom parlamentarcu te bi trebala postojati mogućnost osporavanja ishoda pred neovisnim tijelom.

Najbolji načini djelovanja

- ✓ Članove parlamenta treba provjeravati jedino ako djelokrug odbora obuhvaća rad s osjetljivim dokumentima koji se tiču načina rada službi.
- ✓ Za slučajeve kad sigurnosne i obavještajne službe odbiju sigurnosno odobrenje članovima parlamenta treba osmisliti postupke rješavanja sukoba na autoritativan način, dajući pravo konačne odluke parlamentu ili njegovu čelništvu.
- ✓ Kriteriji provjere trebali bi biti jasni, javni, održivi i čvrsti da bi mogli izdržati demokratsku provjeru.

18. poglavlje

Ovlasti parlamenta za dobivanje podataka i dokumenata

Parlament, a pogotovo nadzorno tijelo, treba imati dovoljno velike ovlasti za dobivanje podataka i dokumenata od vlade i obavještajnih službi. Točan stupanj pristupa sigurnosnim i obavještajnim podacima te vrsta podataka kojoj parlamentarno tijelo ima pristup ovisit će o zadaći koju to tijelo obavlja. Nadzorno tijelo čija uloga obuhvaća provjeru pitanja zakonitosti, djelotvornosti i poštovanja ljudskih prava trebat će imati pristup drukčijoj vrsti podataka nego ono čiji je doseg samo politika poslovanja. Slično tomu, imat će razloga da traži pristup dokumentima (a ne samo podacima ili iskazima imenovanih svjedoka).^{xvii} Jasno je da nadzorno tijelo treba imati neograničen pristup svim podacima nužnim za obavljanje svojih zadaća.

Prilog br. 43:

Pristup podacima u slučaju argentinskog Zajedničkog odbora

Čl. 32.

Zajednički odbor [za nadzor obavještajnih službi i djelatnosti] ima potpune ovlasti da samostalno nadzire i istražuje. Na njegov zahtjev i u skladu s odredbama članka 16., agencije u sklopu Nacionalnog obavještajnog sustava dat će na uvid podatke ili isprave koje Odbor zatraži.

Izvor: Zakon o nacionalnim obavještajnim službama, br. 25520 iz 2001., čl. 32.

Razlike u zadaćama objašnjavaju razlike u opsegu ovlasti nadzornih tijela za pristup poslovnim pojedinostima u raznim zakonskim sustavima. Neke zemlje, npr. SAD, određuju da se izvršna vlast treba brinuti da nadzorno tijelo bude dovoljno obaviješteno.

Prilog br. 44:

Dužnost potpunog i pravodobnog obavještavanja kongresnih odbora o obavještajnoj djelatnosti (SAD)

1. Predsjednik se treba pobrinuti da su odbori za obavještajnu djelatnost potpuno i pravodobno obaviješteni o obavještajnom djelovanju SAD-a, uključujući i važne obavještajne radnje u pripremi, kako zahtijeva sljedeći podčlanak (...).

(b) Izvješća koja se tiču nezakonite obavještajne djelatnosti. Predsjednik se treba pobrinuti da se odbori za obavještajnu djelatnost u najkraćem roku obavijeste o bilo kakvoj nezakonitoj obavještajnoj djelatnosti, kao i o korektivnim mjerama koje su poduzete ili se namjeravaju poduzeti u vezi s tom nezakonitom djelatnošću.

Izvor: Kodeks SAD-a, glava 50., odjeljak 413. (a)

Nadalje, američke odredbe o kongresnom nadzoru zahtijevaju da predsjednik obavještava kongresne odbore za obavještajnu djelatnost o tajnim operacijama (vidi 11. poglavlje). Sljedeći prilog prikazuje dužnosti izvršne vlasti u tom smislu.

Prilog br. 45:
Obavještavanje kongresnih odbora za obavještajnu djelatnost o tajnim radnjama (SAD)

(...) (b) Obavještavanje odbora za obavještajnu djelatnost; davanje podataka na uvid U onoj mjeri koliko je u skladu sa zaštitom od neovlaštenog otkrivanja tajnih podataka koji se odnose na osjetljive obavještajne izvore i metode ili druga posebno osjetljiva pitanja, ravnatelj središnje obavještajne agencije i čelnici svih ministarstava, agencija i ustanova u vladi SAD-a koje su uključene u tajnu djelatnost trebaju:

1. potpuno i pravodobno obavještavati odbore za obavještajnu djelatnost o svim tajnim radnjama (i većim neuspjesima) koje su u djelokrugu, u koje su uključeni ili koje se provode za ili u ime bilo kojeg ministarstva, agencije ili ustanove vlade SAD-a;
2. staviti na raspolaganje odborima za obavještajnu djelatnost sve podatke ili građu koja se tiče tajne djelatnosti, a koja je u posjedu, pohrani ili nadzoru bilo kojeg ministarstva, agencije ili ustanove vlade SAD-a i koju zahtijeva bilo koji od odbora za obavještajnu djelatnost kako bi mogao izvršiti dužnosti za koje je ovlašten.

(c) Vrijeme obavještavanja; otkriveni podaci
Predsjednik će se pobrinuti da o svim otkrivenim podacima koje dopušta pododjeljak (a) ovog odjeljka obavijesti odbore za obavještajnu djelatnost u što kraćem roku nakon odobrenja i prije početka tajne akcije koja je odobrena zbog otkrića tih podataka, osim u slučajevima koje predviđaju stavci (2) i (3).

Izvor: Kodeks SAD-a, glava 50., odjeljak 413. (b).

Sustavi se razlikuju u odnosu prema iznošenju osjetljivih podataka. U SAD-u dužnost da bude obaviješteno nema samo nadzorno tijelo nego i izvršna vlast. U Australiji je, međutim, parlamentarnom odboru zabranjeno tražiti da mu se otkriju »poslovno osjetljivi podaci«;^{xviii} odbor ne smije tražiti dokumentaciju od ravnatelja agencija, zaposlenika ili glavnog inspektora, a ministri pravom veta mogu odbiti podastiranje dokaza.^{xix} Takvo pravo veta djelotvorno vraća nesuglasice oko pristupa podacima u domenu politike. Važno je da su ovlasti dobivanja podataka u skladu s djelokrugom nadzornog tijela.

U nekim je zemljama propisano da nadzorno tijelo ima pravo dobivati podatke i dokumentaciju od stručnih osoba iz obje službe, ali i građanskoga društva, npr. od intelektualnih organizacija i sveučilišta. Takva odredba jamči da parlament može dobiti i drukčija mišljenja od onih koja zastupa vlada. Odredba će imati veću moć ako nadzorno tijelo može pod prijetnjom kazne pozvati osobu da svjedoči te uzeti iskaz svjedoka pod prisegom.

Prilog br. 46:

Traženje vanjskog stručnog mišljenja (Luksemburg)

»Kad se [parlamentarna] kontrola tiče područja za koje je potrebno posebno znanje, [Parlamentarni] odbor za nadzor može odlučiti, uz dvotrećinsku većinu glasova i nakon savjetovanja s ravnateljem obavještajne službe, da zatraži pomoć stručnjaka.«

Izvor: čl. 14. (4.), Loi du 15 Juin portant organisation du Service de Renseignement de l'Etat, Memorial-Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg, 2004., čl. br. 113
(neslužbeni prijevod)

Međutim, kako su podaci i dokumentacija često povezani s osjetljivim pitanjima (koja se tiču osoba) i/ili s nacionalnom sigurnošću, nadzorna tijela u raznim zemljama ulažu velik napor u sprečavanje neovlaštenog otkrivanja podataka. Postoje argumenti u korist jasnih zabrana kojima se određuje koje podatke članovi parlamentarnog nadzornog tijela ili njihovo pomoćno osoblje ne smiju neovlašteno otkrivati. Neovlašteno otkrivanje podataka može ne samo ugroziti interese nacionalne sigurnosti nego i narušiti povjerenje koje je nužno za uspješan odnos između nadzornog tijela i službi. Taj je problem dijelom u domeni zakona, a dijelom ovisi o pravilnom ponašanju članova nadzornog tijela, tj. pažljivom i predanom odnosu prema tajnim podacima.

Najbolji načini djelovanja

- ✓ Nadzorno tijelo trebalo bi imati zakonsku ovlast pokretanja istrage.
- ✓ Članovi nadzornih tijela trebali bi imati neograničen pristup svim podacima koji su nužni za provedbu njihove zadaće nadzora.
- ✓ Nadzorno tijelo trebalo bi imati moć pozivanja svjedoka pod prijetnjom kazne i uzimanja iskaza pod prisegom.
- ✓ Izvršna vlast trebala bi imati obvezu obavještavanja nadzornog tijela o pitanjima koja su u njegovoj nadležnosti.
- ✓ Nadzorno tijelo trebalo bi poduzeti korake i osmisliti mjere koje bi pomogle u zaštiti podataka od neovlaštenog otkrivanja.
- ✓ Nesuglasice između agencija i nadzornog tijela oko pristupa podacima trebalo bi naposljetku prosljediti samom parlamentu.

19. poglavlje

Podnošenje izvješća parlamentu

Izvješća parlamentarnih odbora glavni su način ostvarivanja javnog povjerenja u postupak parlamentarnog nadzora. U nekim zemljama odbor može podnositi izvješće cijelom parlamentu, skupini zastupnika koji predstavljaju različite političke stranke ili predsjedništvu parlamenta, a da se izvješće ne objavljuje. U drugim zemljama tradicija nalaže da sva izvješća parlamentu postaju javni dokument.

Zbog očuvanja sigurnosti neizbježno je da postoji granica kojom se određuje što se može ili što bi se trebalo javno obznaniiti. Međutim, ako za takve odluke nije odgovoran sam odbor, sustav nadzora neće biti vjerodostojan i moći će se zloupotrebjavati da bi se prikrla neučinkovitost i zloupotreba dužnosti.

Trebala bi biti zakonska dužnost parlamentarnog odbora za nadzor da podnosi izvješće bar jedanput na godinu (vidi Prilog br. 47). Načelni odabir trenutka, oblik izvješća parlamentarnog odbora te odluku o objavljivanju dokaza trebalo bi prepustiti samom odboru. Bolje je ako parlamentarno nadzorno tijelo podnosi izvješće izravno parlamentu nego ako to čini preko vlade, jer se na taj način jača »pripadnost« odbora parlamentu. Dobro je, međutim, vladu obavijestiti o završnom izvješću dovoljno unaprijed kako bi nakon objave izvješća mogla na njega odgovoriti. U slučaju da podnošenje izvješća ide preko vlade, trebala bi postojati jasna zakonska obveza da ministri iznesu cijelo izvješće pred parlament u predviđenom vremenskom roku.

Prilog br. 47:

Obavještavanje zakonodavca i izvršne vlasti o djelovanju i preporukama Odbora (JAR)

1. Odbor treba unutar pet mjeseci nakon svog prvog imenovanja, a nakon toga svake godine unutar dva mjeseca od 31. ožujka podnijeti Parlamentu izvješće o aktivnostima Odbora tijekom protekle godine, zajedno s rezultatima rada i preporukama koje smatra potrebnima, a po jedan primjerak izvješća dat će predsjedniku i ministru nadležnom za svaku službu.
2. Odbor može na zahtjev Parlamenta, predsjednika ili ministra odgovornog za svaku službu ili u bilo kojem trenutku kad sam Odbor to smatra potrebnim podnijeti Parlamentu, predsjedniku ili ministru posebno izvješće u vezi s bilo kojim pitanjem koje se tiče provedbe njegovih zadaća, a po primjerak tog izvješća dat će na razmatranje Parlamentu, predsjedniku ili nadležnom ministru.

Izvor: Zakon o kontroli obavještajnih službi iz 1994. (2002.)

Problemi otkrivanja osjetljivih podataka u izvješćima odbora mogu se riješiti nametanjem zakonske obveze savjetovanja s agencijama o građi i dokazima koji su

od njih dobiveni i uključeni u izvješće (što je u svakom slučaju dobar način postupanja) ili zabranom objavljivanja nekih ograničenih skupina podataka (na primjer identiteta obavještajnih operativaca), ali vlade ili agencije ne bi smjele imati moć veta.

Prilog br. 48:

Ograničenja u otkrivanju podataka Parlamentu (Australija)

Odbor u izvješću Parlamentu ne smije otkriti:

- a. identitet osobe koja jest ili je bila zaposlenik službi ASIO ili ASIS, agent ASIO-a, ASIS-a ili DSD-a;
- b. bilo koji podatak iz kojeg bi se razumski mogao otkriti identitet takve osobe;
- c. operativno osjetljive podatke ili podatke koji bi mogli ugroziti:
 - (i) državnu sigurnost Australije ili odnose Australije s inozemstvom;
 - (ii) obavljanje dužnosti neke agencije.

Izvor: Zakon o obavještajnim službama, 2001., Dodatak 1., 1. dio, odredba 7.,1.

Bolji je način djelovanja u kojem vlada nema pravo veta na objavljivanje. U zemljama pak koje predviđaju veto svejedno bi trebalo od vlade i agencija zakonski tražiti da u općim crtama izreknu što je ispušteno iz objavljenog izvješća i navedu razlog zbog kojeg je navedeni dio izostavljen. Na taj se način takve odluke politički provjeravaju redovitim parlamentarnim postupkom.

Najbolji načini djelovanja

- ✓ Načelni odabir trenutka podnošenja izvješća parlamentarnog odbora, oblik izvješća i odluku o objavljivanju dokaza trebalo bi prepustiti samom odboru.
- ✓ Odbor bi trebao podnositi izvješće parlamentu najmanje jedanput na godinu ili onoliko često koliko smatra potrebnim.
- ✓ Parlamentarno nadzorno tijelo trebalo bi imati pravo odlučiti je li zbog sigurnosnih razloga potrebno izostaviti neke podatke iz javnog izvješća.
- ✓ Vlada i agencije trebale bi na uvid dobiti nacrt izvješća prije njegove objave tako da mogu dati primjedbe o nužnom uklanjanju podataka iz sigurnosnih razloga.

20. poglavlje

Proračunska kontrola

Proračunska je kontrola u središtu parlamentarne kontrole. Većina zemalja stvorila je ili stvara sustavan pristup procjeni i odobravanju prijedloga proračuna. U svakoj zemlji parlament ima drukčiju ulogu u postupcima planiranja sredstava i računovodstva, na primjer u smislu opsega proračunske kontrole, moći izmjene proračuna, moći odobravanja naknadnih proračunskih zahtjeva, pristupa tajnim podacima (vidi 18. poglavlje) i korištenja neovisnih financijskih revizora (vidi 23. poglavlje). Što su veće ovlasti parlamenta u tim područjima, to će on biti snažniji u raspravama s vladom. S obzirom na ovlasti u novčanim pitanjima, postoje tri vrste parlamenata. Navodimo ih po redoslijedu od najvećih prema najmanjim ovlastima:

- *parlamenti koji određuju proračun:* parlament ima nadležnost izmjene ili odbijanja prijedloga proračuna za sigurnosne i obavještajne službe, kao i nadležnost iznošenja vlastitog alternativnog prijedloga proračuna;
- *parlamenti koji utječu na proračun:* parlament može izmijeniti ili odbiti proračun, ali nema nadležnost iznošenja vlastitih prijedloga;
- *parlamenti s malim ili nikakvim utjecajem na određivanje proračuna:* parlament nema mogućnost ni izmijeniti proračun, niti ga odbiti, niti iznijeti vlastiti prijedlog. U najboljem slučaju uloga im se svodi na pristanak na vladin prijedlog proračuna.^{xx}

U svakom slučaju, parlament bi se u najmanju ruku trebao moći očitovati o pitanju proračuna s obzirom na to da se sigurnosne i obavještajne službe financiraju novcem poreznih obveznika. S tim su argumentom parlamenti diljem svijeta izborili pravo sudjelovanja u postupcima planiranja sredstava i računovodstva za sigurnosne i obavještajne službe.

Utjecaj parlamenta u odlukama o novčanim pitanjima treba se sagledati s dvije strane: sa strane cijelog postupka donošenja proračuna i sa strane djelokruga parlamentarnog tijela zaduženoga za nadzor te posebne državne djelatnosti.

Postupak donošenja proračuna

Parlament može pažljivo pratiti pitanja koja se tiču sigurnosnih i obavještajnih službi u svim fazama proračunskog ciklusa, za koji je većina zemalja usvojila sustav planiranja i programiranja.^{xxi}

Priprema proračuna: općenito govoreći, u ovoj fazi izvršna vlast predlaže raspodjelu novca u razne svrhe, ali parlament i njegovi članovi mogu dati doprinos tom postupku preko raznih formalnih i neformalnih mehanizama.

Odobranje proračuna: u ovoj bi fazi parlament trebao moći istražiti i utvrditi javni interes i dostatnost dodijeljenog novca te u nekim slučajevima dati posebne smjernice s obzirom na proračunska sredstva za sigurnosnu djelatnost. Takav primjer posebnih smjernica nalazimo u slučaju Kongresa SAD-a, gdje Kongres određuje najvišu svotu izdvajanja (uključujući proračunska sredstva za istraživanje i razvoj te obavljanje poslova) i određuje najveći broj službenika koje službe mogu zaposliti u sljedećoj fiskalnoj godini.^{xxii}

Provedba ili potrošnja: u ovoj fazi parlament nadzire i procjenjuje vladinu potrošnju i može se založiti za veću transparentnost i odgovornost (vidi niže, u odlomku koji se odnosi na to). U slučaju naknadnih proračunskih zahtjeva, parlament nadzire i provjerava te zahtjeve da bi spriječio prekoračenje troškova. U nekim zemljama, primjerice u SAD-u, nadležni kongresni odbori za nadzor obavještajne djelatnosti i nadležni pododbori Odbora za proračunska sredstva moraju biti obaviješteni ako jedinice obavještajne zajednice prebacuju novac s jednog računa na drugi.^{xxiii}

Revizija ili provjera: u ovoj fazi parlament određuje je li bilo nepravilnosti u korištenju novca koji je dodijelila vlada. Nadalje, parlament povremeno procjenjuje čitav postupak donošenja i revizije proračuna da bi osigurao odgovornost, učinkovitost i točnost. O ulozi ureda za reviziju raspravlja se u 23. poglavlju.

Proračunska kontrola te djelokrug i ovlasti parlamentarnog nadzornog tijela

Proračunsku kontrolu također treba shvatiti u kontekstu djelokruga i ovlasti parlamentarnog tijela za nadzor. U nekim zemljama to tijelo ima jasne ovlasti u novčanim pitanjima jer se smatra utjelovljenjem glasa naroda. U drugim zemljama, na primjer Norveškoj, parlament je odlučio ne dati moć odlučivanja u novčanim pitanjima (neovisnom stručnom) odboru za nadzor, nego je zadržati u okviru punog sastava parlamenta ili parlamentarnog odbora za proračun. Razlog je takve prakse činjenica da bi zbog proračunske kontrole odbor za nadzor bio suodgovoran za vladinu politiku. Stoga je u Norveškoj Parlamentarni odbor za nadzor obavještajne djelatnosti usmjeren samo na provjeru zakonitosti rada službi i poštovanja ljudskih prava, dok je proračunski nadzor prepušten drugim parlamentarnim tijelima. Na takav način odbor za obavještajnu djelatnost može zadržati neovisnost u provjeri službi.

Međutim, u drugim parlamentima, na primjer u Argentini, Nizozemskoj, Njemačkoj ili SAD-u, parlamentarni odbor za nadzor ima moć u odlučivanju o novčanim pitanjima, što tim parlamentima pruža bolji uvid u način na koji službe troše novac. Da pojasnimo, u SAD-u i, primjerice, u Njemačkoj moć odlučivanja o novčanim pitanjima često je podijeljena između odbora za proračun i odbora za nadzor obavještajne djelatnosti. Prvi se bavi proračunskim sredstvima, a drugi aspektima načina rada službi i odobravanjem sredstava.

Prilog br. 49 na poleđini ilustrira način djelovanja u Njemačkoj.

Prilog br. 49:

Financijska revizija koju provodi njemačko Parlamentarno kontrolno vijeće

Odjeljak 2.e

1. Predsjednik, njegov zamjenik i ovlašteni član mogu sudjelovati, u savjetodavnom svojstvu, na sastancima Povjerljivog odbora (*Vertrauensgremium*, čiji članovi također sjede u Bundestagovu Posebnom odboru za proračun), koji djeluje u skladu s odjeljkom 10.a Federalnog proračunskog kodeksa (*Bundeshaushaltsordnung*). Jednako tako predsjednik Povjerljivog odbora, njegov zamjenik i ovlašteni član mogu sudjelovati na sastancima Parlamentarnog kontrolnog vijeća u savjetodavnom svojstvu.

2. Primjerci nacrti godišnjih ekonomskih planova službi dostavit će se Parlamentarnom kontrolnom vijeću na dodatno razmatranje. Federalna vlada dužna je Vijeću dostaviti podatke o provedbi ekonomskih planova tijekom proračunske godine. Za vrijeme rasprava u vezi s ekonomskim planovima službi i njihovom provedbom, članovi obaju nadležnih tijela mogu sudjelovati na sastancima drugog tijela u savjetodavnom svojstvu.

Izvor: Zakon o djelatnosti Parlamentarnog kontrolnog vijeća, Njemačka, travanj 1978. (izmijenjen 1992. i 1999.)

U skladu s odjeljkom 2.e Zakona o njemačkom Parlamentarnom kontrolnom vijeću, nacrti godišnjih proračuna agencija dostavljaju se na mišljenje Vijeću. Međutim, davanje mišljenja ne podrazumijeva da Vijeće provjerava te nacрте na način na koji to čini proračunski odbor. Umjesto toga, Vijeće se bavi političkom raščlambom na temelju proračuna i opsežnih podataka koje oni sadržavaju – s obzirom na ustroj, zaposlenike, projekte i aktivnosti službi. Nakon što je Vijeće završilo s radom, prosljeđuje ocjenu nadležnom tijelu u Bundestagu ili Posebnom odboru za proračun, koji je zapravo nadležan za procjenu nacrti proračuna. Federalna vlada također obavještava Vijeće o izvedbi proračunskog plana tijekom proračunske godine.^{xxiv}

Transparentnost i odgovornost

Odgovornost i transparentnost nužni su uvjeti uspješnog planiranja sredstava. Najbolji način ostvarivanja odgovornosti leži u transparentnom postupku planiranja sredstava. Stvarna odgovornost i transparentnost mogu se razviti s pomoću sljedećih načela uspješnog planiranja sredstava:^{xxv}

Prethodno odobrenje – Parlament bi izvršnoj vlasti trebao odobriti početak potrošnje.

Jedinstvenost – Sva potrošnja i prihodi trebali bi se prikazati parlamentu u jedinstvenom ujedinjenom proračunskom dokumentu.

Pravilnost – Od izvršne se vlasti zahtijeva da poštuje pravilan vremenski okvir u kojem svake godine predstavlja proračun parlamentu (umjesto, recimo, svakih pet godina). Pravilnost također obuhvaća potrebu za određivanjem vremenskog okvira za potrošnju dodijeljenih sredstava.

Određenost – Broj i opis svake proračunske stavke trebao bi uroditi jasnim pregledom vladine potrošnje. Stoga opis proračunskih stavki ne bi smio biti neodređen, a sredstva predviđena za određenu stavku ne bi smjela biti prevelika. Ako se parlamentu prikažu samo ukupni iznosi godišnjeg proračuna sigurnosnih i obavještajnih službi, tad se jasno krši načelo određenosti.

Zakornost – Sva potrošnja i sve aktivnosti trebale bi biti u skladu sa zakonom. U tom smislu, službama nije dopušteno pribavljanje sredstava izvan državnog proračuna (na primjer, komercijalnom djelatnošću).

Dostupnost – Od izvršne se vlasti očekuje da upozna parlament s planom predviđene potrošnje na način koji je prihvatljiv i razumljiv širokoj i raznolikoj publici kakva je često prisutna u parlamentu.

Sveobuhvatnost – Državni proračun koji se tiče različitih aspekata sigurnosnog sektora mora biti sveobuhvatan i iscrpan. Nijedan oblik potrošnje ne smije se ne prikazati. U tom smislu »rezervni« planovi i tajni proračuni – nedostupni članovima parlamentarnog odbora za nadzor – jasno bi kršili ovo načelo. Parlamentarci u odboru za nadzor obavještajne djelatnosti i odboru za proračun trebali bi imati pristup svim tajnim podacima. Odjeljak 14., stavak 4. 9 mađarskog Zakona pokazuje kako se u zakonu može odrediti sveobuhvatnost proračunske kontrole.

Prilog br. 50:

Sveobuhvatna parlamentarna proračunska kontrola (Mađarska)

»Obavljajući parlamentarni nadzor, Odbor (...) treba iznijeti svoje mišljenje o iscrpnom nacrtu proračuna nacionalnih obavještajnih službi, točke proračuna drugih organizacija koje imaju pravo prikupljanja podataka povezanih s tom djelatnošću i nacrt iscrpnog izvješća o provedbi Zakona o proračunu u tekućoj godini te mora za vrijeme rasprave o obračunu iznijeti Parlamentu prijedlog da prihvati dotični obračun. (...).«

Izvor: odjeljak 14., 4.9 Zakona o nacionalnim sigurnosnim službama iz 1995., Mađarska.

Sustavnost – Trebaju se uspostaviti jasne veze između politike rada, planova, uloženi proračunskih sredstava i dobivenih rezultata rada.

Djelotvornost – Objašnjenje proračuna trebalo bi jasno prenijeti ciljeve proračuna u smislu: a) utroška sredstava; b) ciljeva djelovanja i sposobnosti postizanja zadanih ciljeva i c) mjerljivih rezultata planova. Fleksibilan proračun trebao bi dopuštati promjene u svakom od ova tri parametra.

Navedena načela zapravo se mogu smatrati mjerilima kvalitete pravilnog modernog planiranja sredstava. Ona podrazumijevaju da bi se redovita načela dobre provedbe vlasti (vidi Uvod) koja upravljaju ostalim djelatnostima u upravljanju trebala također odnositi na sigurnosne i obavještajne službe. Iznimke u smislu, primjerice, tajnosti trebale bi biti zakonski ograničene. Ako parlamentarcima nedostaju potrebni podaci o sigurnosnom sektoru, ne mogu pokrenuti raspravu o pitanjima proračuna za službe.

*Postizanje odgovornosti u obavještajnoj djelatnosti:
Pravni standardi i najbolji načini nadzora obavještajnih agencija*

Kao i u drugim državnim resorima, treba osmisлити zaštitne mehanizme da bi se izbjeglo neprimjereno otkrivanje tajnih podataka. O tom se pitanju raspravlja u 18. poglavlju, koje govori o pristupu parlamentaraca tajnim podacima. Što se tiče javnog pristupa podacima o proračunu, u nekim su zemljama ukupne svote proračuna sigurnosnih i obavještajnih službi dostupne javnosti. Tako je, na primjer, u Ujedinjenom Kraljevstvu.^{xxvi}

Najbolji načini djelovanja

- ✓ Nadzorno tijelo trebalo bi imati pristup svim relevantnim proračunskim dokumentima, uz uvjet da postoje mehanizmi zaštite kojima se izbjegava curenje povjerljivih podataka.
- ✓ Nadzor proračuna sigurnosnih i obavještajnih službi trebao bi počivati na istim načelima dobre provedbe vlasti koja se rabe u ostalim djelatnostima upravljanja. Iznimke bi trebao propisivati zakon. Iz toga proizlazi da bi nadzor proračuna trebao biti u zajedničkoj nadležnosti odbora za proračunska sredstva i odbora za nadzor obavještajne djelatnosti.
- ✓ Jaki parlamenti trebali bi imati pravo odobravanja proračuna.
- ✓ Obavještajne agencije trebale bi za svoje djelovanje upotrebljavati samo ona sredstva koja je njima namijenila i u tu svrhu odobrila izvršna vlast.
- ✓ Obavještajne službe ne bi smjele premještati sredstva izvan agencije bez odobrenja zakonodavca.

Završne napomene IV. dijela – Uloga parlamenta

- i. Sljedeći tekst temelji se na Leigh, I., *Tri destljeća nadzora*, u: Born, H., Johnson, L., Leigh, I. (ur.), *Tko prati špijune? Utemeljivanje odgovornosti obavještajnih službi*, (Potomac Books, Inc., Dulles, Virginia, 2005.).
- ii. Neke su zemlje institucionalizirale i ozakonile parlamentarni nadzor prije sredine 70-ih godina, npr. SAD, Njemačka i Nizozemska.
- iii. Australški Zakon o sigurnosno-obavještajnoj organizaciji iz 1979. i kanadski Zakon o sigurnosno-obavještajnoj službi iz 1984., Lustgarten, L., Leigh, I., *Na sigurnome: Nacionalna sigurnost i parlamentarna demokracija* (Clarendon Press, Oxford, 1994).
- iv. Za usporedna razmatranja vidi: Brodeur, J-P., Gill, P., Töllborg, D., *Demokracija, zakon i sigurnost: Službe unutrašnje sigurnosti u suvremenoj Europi* (Ashgate, Aldershot, 2003.); Skupština Zapadnoeuropske unije, *Parlamentarni nadzor obavještajnih službi u zemljama Zapadnoeuropske unije – trenutačno stanje i izgledi za reformu* (Dokument A/1801, 4. prosinca 2002.); <http://assemblyweu.itnetwork.fr/en/documents/sessions_ordinaires/rpt/2002/1801.html> .
- v. Vijeće Europe, Parlamentarna skupština, *Preporuka 1402/1999.*; Skupština Zapadnoeuropske unije, *Rezolucija 113*, usvojena 4. prosinca 2002. (9. zasjedanje).
- vi. Zakon o obavještajnim službama iz 2001. br. 152, 2001., odjelci 28. i 29. (Odbor za ASIO, ASIS i DSD). Posebno obratiti pozornost na odjeljak 30.
 3. Zadaće odbora ne obuhvaćaju:
 - (a) provjeru prioriteta službi ASIO, ASIS i DSD;
 - (b) provjeru izvora podataka, ostalih operativnih pomoćnih sredstava ili metoda dostupnih službama ASIO, ASIS ili DSD;
 - (c) provjeravanje pojedinačnih radnji koje su u prošlosti ili koje trenutačno predlažu ili poduzimaju ASIO, ASIS ili DSD;
 - (d) provjeravanje podataka dobivenih od agencije strane vlade ili uz njezinu pomoć u slučaju da ta vlada ne daje pristanak za otkrivanje podataka;
 - (e) provjeru nekog aspekta aktivnosti službi ASIO, ASIS ili DSD koji se ne dotiče nekog australskog državljanina;
 - (f) provjeru pravila predviđenih odjeljkom 15. ovog zakona;
 - (g) Provođenje istrage u slučaju pritužbi pojedinaca na postupke službi ASIO, ASIS ili DSD.
- Zakon o obavještajnim službama iz 1994., odj. 10. (UK) kojim se određuje Odbor za obavještajnu i sigurnosnu djelatnost s ovlastima istraživanja načina poslovanja, upravljanja i financiranja Sigurnosne službe (MI5), Tajne obavještajne službe (MI6) i GCHQ-a.
- vii. Njemački Bundestag, tajništvo Parlamentarnog kontrolnog vijeća, *Parlamentarna kontrola obavještajnih službi u Njemačkoj* (Bundespresseamt, Berlin, 2001.).
- viii. Do 2004. u kanadskom parlamentu nije postojao odbor za nadzor, iako je po Zakonu o sigurnosno-obavještajnoj službi iz 1984. osnovan Odbor za provjeru sigurnosno-obavještajne djelatnosti (zakonsko tijelo sastavljeno od članova Ministarskog vijeća). Parlamentarni odbor za nadzor trebao bi uskoro biti osnovan; vidi: Farson, S., *'Ponovni susret s osjetljivom ravnotežom: Parlamentarna demokracija, obavještajna djelatnost i rat protiv terorizma u Kanadi*, u: Born, H. i dr., *Tko prati špijune?*.
- ix. Zakon o obavještajnim službama iz 1994., odj. 10.
- x. Zakon o obavještajnim službama iz 2001., odj. 14. Premijer se prije prijedloga imenovanja mora savjetovati s vođama svih drugih parlamentarnih stranaka: odj. 14. (2.).
- xi. Zakon o parlamentarnoj kontroli aktivnosti federalnih obavještajnih službi (PKGrG) (1978.; 1992., 1999. i 2001. prepravljena verzija). PKGrG određuje da na početku svakog

- zakonodavnog razdoblja njemački Bundestag treba izabrati članove Kontrolnog vijeća iz svog sastava (§4., stavak 1. PKGrG-a) i da broj članova Vijeća, njegov sastav i načini djelovanja trebaju biti propisani odlukom o osnivanju (§4., stavak 2.).
Sastav: amandman Zakona o uređivanju Parlamentarnog vijeća (1995.) povećao je broj članova na 9. Da bi bio izabran, svaki član Vijeća treba potporu većine zastupnika u Bundestagu (§4., stavak 3. PKGrG-a).
- xii. Upute za nadziranje obavještajnih, tajnih i sigurnosnih službi (EOS), 1995., odjeljak 1.
»Odbor ima sedam članova, uključujući predsjednika i potpredsjednika, sve ih bira Storting, prema preporuci predsjedništva Stortinga, na razdoblje od najviše pet godina.
Treba poduzeti mjere kojima se izbjegava istodobna zamjena više od četiri člana.«
- xiii. Na primjer, vidi Zakon o obavještajnim službama, odj. 16 (Australija).
- xiv. Zakon o obavještajnim službama iz 2001., odj. 14. (5.) (Australija).
- xv. Za primjere pogledaj Zakon o obavještajnim službama iz 2001., odj. 14. (6.) (Australija).
- xvi. Vidi, na primjer, Zakon o obavještajnim službama iz 2001., odj. 15. (1.) (Australija).
- xvii. Za primjere ovlasti u dobivanju dokumenata vidi Zakon o obavještajnim službama iz 2001., odj. 30. 2 (4.) (Australija).
- xviii. Zakon o obavještajnim službama iz 2001., odj. 30. (Australija); niti mora tražiti da se otkriju »podaci koji bi mogli ugroziti državnu sigurnost Australije ili tijek njezinih inozemnih odnosa«.
Prema odjeljku 29. istog zakona 'operativno osjetljivi podaci' znače podatke:
(a) o izvorima podataka, drugim operativnim pomoćnim sredstvima i metodama dostupnim službama ASIO, ASIS ili DSD;
(b) o pojedinačnim radnjama koje su u prošlosti ili trenutačno predlažu da se provedu službe ASIO, ASIS ili DSD;
(c) koje je dala strana agencija ili vlada, kad ta vlada ne daje pristanak za javno otkrivanje podataka.
'Nadležni ministar' u vezi s provjerom nekog pitanja znači 'ministar nadležan za dotičnu agenciju u vezi s tim pitanjem'.
- xix. Zakon o obavještajnim službama iz 2001. odj. 32. (Australija). Ta se uvjerenja ne mogu osporiti na sudu, ali moraju se pohraniti u Parlamentu. Iako se tako ograničavaju moći nadzornoga tijela, ovakvo postupanje odlučno smješta odbijanje davanja podataka u političku domenu, gdje se ono može opravdati ili osporiti.
- xx. Prilagođeno prema Norton, P., *Je li parlament važan?*, (Harvester Wheatsheaf, New York, 1993.)
- xxi. Born, H., Fluri, Ph., Johnsson, A. (ur.), *Parlamentarni nadzor sigurnosnog sektora: Načela, mehanizmi i praksa (priručnik br. 5 za parlamentarce)*, (IPU-DCAF, Ženeva), str. 130.
- xxii. Zakon o odobrenju sredstava za obavještajnu djelatnost za fiskalnu godinu 2004., odj. 102.
- xxiii. Vidi npr. odjeljak 414. i 415. Kodeksa SAD-a.
- xxiv. Njemački Bundestag, Tajništvo Parlamentarnog kontrolnog vijeća (PKGr), *Parlamentarna kontrola obavještajnih službi u Njemačkoj*, srpanj 2001.
- xxv. Born, H. i dr., *Parlamentarni nadzor*, str. 131.-132.
- xxvi. Zakon o raspodjeli proračunskih sredstava iz 2004., 9. poglavlje, glava 2., 48. dio, Sigurnosne i obavještajne agencije, dostupno na: <<http://www.legislation.hmso.gov.uk/acts/acts2004/40009-az.htm#sch2pt48>>.

V. dio

Uloga vanjskih tijela za nadzor

21. poglavlje

Rješavanje pritužba građana

Sigurnosnim i obavještajnim agencijama često se povjeravaju posebne ovlasti, poput tajnog nadzora ili sigurnosne provjere, koje, ako se rabe nepravilno ili pogrešno, mogu nanijeti teške nepravde pojedincima. Zato je važno da postoji neki put pravne zaštite koji je otvoren ljudima koji sumnjaju da su bili žrtve nepravde, na primjer onima čije je pravo na privatni život narušeno ili čija je karijera ugrožena. Nadalje, u sigurnosnoj ili obavještajnoj službi, kao i u svakoj velikoj ustanovi, pritužbe mogu rasvijetliti administrativne propuste i iz njih se može nešto naučiti, što vodi boljem poslovanju. Međutim, upravo zbog tajne prirode postupka rada, teškoća u pribavljanju dokaza i opravdane potrebe agencija da štite osjetljive podatke od javnog otkrivanja, pravna zaštita u obliku javnih sudskih rasprava na redovnim sudovima rijetko je djelotvorna ili primjerena. Također treba osigurati da se sustavima pravne zaštite ne mogu koristiti osobe koje su iz opravdanih razloga predmet interesa sigurnosne ili obavještajne službe da bi saznale nešto o radu agencije. U bilo kojem sustavu rješavanja pritužba postići ravnotežu između neovisnosti, ustrajnosti i pravednosti s jedne strane i razumijevanja sigurnosnih potreba s druge zahtjevno je, ali nije nemoguće.

Osnovna je podjela ovakve pravne zaštite u različitim sustavima na:

- nesudske procese (javni pravobranitelj ili parlamentarni odbor) i
- postupke sudskog tipa (sudovi i tribunali).

Nesudsko rješavanje pritužba

Različiti sustavi nadzora rješavaju pritužbe na različite načine. Pravo istrage i izvješća o pritužbi protiv agencije može imati neovisni službenik, poput javnog pravobranitelja (tako je u Nizozemskoj, vidi Prilog br. 51). U nekim zemljama pritužbe na službe na prilično sličan način rješavaju neovisni glavni inspektori u sklopu cijelog nadzornog djelokruga te funkcije (vidi 21. poglavlje). Tako je, na primjer, u Novom Zelandu i Južnoafričkoj Republici. Osim toga, ulogu u istraživanju pritužba protiv agencija mogu imati posebni uredi osnovani u skladu sa zakonskim odredbama o slobodi informacija i zaštiti podataka. Sustavi tipa javnog pravobranitelja povjeravaju neovisnim službenicima istragu u ime podnositelja pritužbe. Oni se obično više bave administrativnim propustima nego pravnim pogreškama kao takvima. U njihovu radu manje su naglašeni sudjelovanje samog podnositelja pritužbe u postupku i transparentnost. Svoju istragu obično završavaju izvješćem te (ako je pritužba usvojena) preporukom za ispravljanje slučaja i buduće djelovanje, a ne presudom i formalnim pravnim lijekom.

Prilog br. 51:

Rješavanje pritužba: nizozemski nacionalni javni pravobranitelj

Članak 83.

Svaka osoba ima pravo podnijeti pritužbu nacionalnom javnom pravobranitelju na postupke ili navodne postupke nadležnih ministara, ravnatelja službi, koordinatora ili osoba koje rade za službe ili za koordinatora, s obzirom na fizičke ili pravne osobe, u skladu s ovim člankom ili Zakonom o sigurnosnim istragama.

Izvor: Zakon o obavještajnim i sigurnosnim službama iz 2002., Nizozemska, čl. 83.

Pritužbama i prigovorima građana također se može baviti parlamentarni odbor za nadzor obavještajne djelatnosti, kao na primjer u Njemačkoj i Norveškoj (vidi Prilog br. 52).

Prilog br. 52:

Rješavanje pritužba: norveški Parlamentarni odbor za nadzor obavještajne djelatnosti

»Nakon primitka pritužba Odbor će provesti istragu službe u skladu s pritužbom. Odbor će prije svoga priopćenja utvrditi pruža li pritužba dovoljnu osnovu za poduzimanje daljnjih radnji.

Priopćenja podnositelju pritužbe trebaju biti što je moguće iscrpnija, a da ne otkrivaju povjerljive podatke. Međutim, priopćenja kojima se odgovara na pritužbu protiv sigurnosne službe, a koja se tiču djelatnosti tajnog nadzora, trebaju samo ustvrditi je li pritužba bila utemeljena. Ako Odbor smatra da bi podnositelj pritužbe trebao dati iscrpnije objašnjenje, to će predložiti dotičnomu ministarstvu.

Ako pritužba pruža dovoljne temelje za prigovor ili druga zapažanja, treba uputiti argumentirano priopćenje ravnatelju dotične službe ili dotičnomu ministarstvu. Priopćenja u vezi s pritužbama i u drugim se slučajevima uvijek trebaju poslati ravnatelju službe protiv koje se podnosi pritužba.«

Izvor: Upute za praćenje obavještajnih, tajnih i sigurnosnih službi (EOS), odjeljak 8., slijedom odjeljka 1. Zakona o praćenju obavještajnih, tajnih i sigurnosnih službi iz 1995., Norveška

Iako je rješavanje pritužba odvojeno od parlamentarnog nadzora, među njima postoji veza. Od parlamentaraca se često traži da iznose prigovore pojedinačnih građana na rad vladinih ministarstava. Postoje i prednosti u tome da parlamentarno nadzorno tijelo rješava pritužbe protiv sigurnosnih i obavještajnih agencija, jer će na taj način imati uvid u moguće propuste – u načinu poslovanja, zakonitosti i učinkovitosti. S druge strane, ako se nadzorno tijelo previše poistovjećuje s agencijama koje nadzire ili ako djeluje u pojasu tajnosti, u rješavanju pritužba mogu postojati teškoće. Podnositelj pritužbe može smatrati da žalbeni postupak nije dovoljno neovisan. U slučajevima gdje se isto tijelo bavi pritužbama i nadzorom najbolje je ako postoje jasno odvojeni pravni postupci za obavljanje tih dviju zadaća. Općenito je bolje za te

dvije zadaće zadužiti dva odvojena tijela, ali da se postupci provode tako da nadzorno tijelo bude upoznato sa širim posljedicama i značenjem pojedinačnih pritužba.

U nekim zemljama probleme vezane uz službe javnom pravobranitelju ili parlamentarnom nadzornom tijelu smiju iznijeti ne samo građani nego i namještenici u službama. Na primjer, u Njemačkoj službenici mogu takve probleme iznijeti Parlamentarnom kontrolnom vijeću, iako ne u slučajevima »kad djeluju u svom interesu ili interesu drugih članova tih ustanova ako ta pitanja nije razmotrio ravnatelj službe. Namještenike se zbog takva djelovanja ne smije opomenuti ili kazniti.«¹

Sudsko rješavanje pritužba

Drugo je rješenje osnovati posebni tribunal koji rješava pritužbe protiv određene agencije ili pritužbe u vezi s upotrebom posebnih ovlasti, kao u Ujedinjenom Kraljevstvu. Pritužbe također može rješavati posebno nadzorno tijelo, kao u Kanadi (vidi primjer u Prilogu br. 53).

Prilog br. 53:

Rješavanje pritužba: kanadski Odbor za provjeru sigurnosno-obavještajne djelatnosti

Prema kanadskom Zakonu o sigurnosno-obavještajnom djelovanju iz 1984. godine Odbor za provjeru sigurnosno-obavještajne djelatnosti (SIRC), zakonsko nadzorno tijelo sastavljeno od članova Ministarskog vijeća, također je odgovorno za istraživanje pritužba koje podnose pojedinci »u vezi s bilo kojim činom ili radnjom koju je poduzela služba« (odj. 41.), kao i za pritužbe protiv uskraćivanja sigurnosnog odobrenja (odj. 42.). Podnositelji pritužbe koji rabe tu mjeru moraju prvo problem iznijeti nadležnom ministarstvu te podnijeti pismenu pritužbu Odboru. Istraga se provodi iza zatvorenih vrata, iako podnositelj pritužbe ima mogućnost uložiti predstavku (odj. 46.) ili se koristiti odvjetnikom. Ni podnositelj pritužbe ni služba ne smiju vidjeti predstavke druge strane. Odbor ima ovlast poziva na svjedočenje pod prijetnjom kazne i uzimanja iskaza pod prisegom (odj. 50.). Što se tiče izvješća o nalazima, Odbor treba: (a) nakon završetka istrage pritužbe prema odjeljku 41. dostaviti ministru i ravnatelju izvješće koje će sadržavati nalaze istrage i preporuke koje Odbor smatra potrebnima; (b) istodobno ili nakon dostavljanja izvješća prema stavku (a) o nalazima istrage izvijestiti podnositelja pritužbe te ga, ako to smatra potrebnim, može izvijestiti o preporukama iz stavka (a).

Izvor: kanadski Zakon o obavještajno-sigurnosnoj djelatnosti, 1984.

Sudski postupak ne obuhvaća uvijek sudske rasprave. Tribunal u postupanju prema sigurnosnim službama i pritužbama na obavještajnu djelatnost ima neke prednosti u odnosu na redovni sud: može postići iznimnu stručnost za područje sigurnosne i obavještajne djelatnosti, suci i odvjetnici prema potrebi mogu prolaziti sigurnosnu provjeru te se mogu osmisliti posebni postupci za postupanje s osjetljivim podacima. S obzirom na prirodu predmeta, ti će postupci rijetko obuhvaćati potpuno javnu sudsku raspravu. S druge strane, neki tribunali mogu podnositelju pritužbe osigurati sudsku raspravu, ali će se on vjerojatno suočiti s velikim praktičnim teškoćama u opravdavanju svoga gledišta, u ostvarivanju pristupa važnim dokazima i osporavanju agencijina prikaza događaja. Da bi se riješili takvi problemi, u Kanadi i Ujedinjenom

Kraljevstvu uvedeni su posebni branitelji koji imaju sigurnosno odobrenje. Njihov je zadatak osporavanje argumenata vezanih uz sigurnost, pogotovo onih aspekata koji se ne otkrivaju podnositelju pritužbe. To može pomoći tribunalu u objektivnijem procjenjivanju dokaza i argumenata.

Europska konvencija o ljudskim pravima i rješavanje pritužba

Zemlje potpisnice Europske konvencije o ljudskim pravima trebaju imati u vidu obveze iz različitih prava Konvencije prema člancima 6., 8. i 13. koje se trebaju poštovati u osmišljavanju načina rješavanja pritužba. Članak 6. predviđa pravo pravednog suđenja pred neovisnim i nepristranim tribunalom u slučaju kaznenih djela i utvrđivanju građanskih prava i obveza neke osobe. Smatra se da se članak 6. odnosi, na primjer, na postupke koji se tiču dokaza u kaznenom i građanskom postupku dobivenih od doušnika ili tajnih državnih službenika.ⁱⁱ Europski sud za ljudska prava preporučuje korištenje posebnih branitelja koji imaju sigurnosno odobrenje, jer se na taj način zadovoljava obveza prava na pravedno suđenje iz članka 6. Konvencije.ⁱⁱⁱ

Međutim, čak i u slučajevima na koje se ne odnosi članak 6., u žalbenom postupku može postojati obveza proceduralnih načina zaštite prema člancima 8. i 13. Oni nameću neku vrstu kontrole *ex post facto* u slučaju sigurnosnih mjera koje zadiru u privatnost, poput tajnog nadzora ili sigurnosne provjere. Za takvo djelovanje, međutim, ne postoji čvrst okvir u Europskoj konvenciji (na primjer, osoba nad kojom se provodi tajni nadzor ne treba uvijek o tome biti naknadno obaviještena).^{iv} Članak 13. određuje pravo na djelotvoran pravni lijek pred nacionalnim tijelom nadležnim za slučajevne kršenja nekog od prava iz Konvencije. To ne treba u svakom slučaju biti sud; Europski sud za ljudska prava došao je do zaključka da kombinacija različitih mehanizama nadzora i žalbenih postupaka može biti dostatna.^v Kako se izrazila radna skupina Vijeća Europe:

Na temelju sudske prakse Suda u vezi s člancima 8. i 13. Konvencije može se zaključiti da činjenica je li zadovoljena obveza pravnog lijeka ne ovisi samo o postojanju mogućnosti korištenja suda nego o cijelom nizu mehanizama nadzora i njihovoj djelotvornosti.^{vi}

Ključna mjerila uvjerljivog žalbenog postupka nalažu da on:

- bude jasno odvojen od sigurnosne ili obavještajne agencije;
- ima nužne ovlasti i pristup podacima koji su u posjedu agencije, a potrebni su za rješavanje pritužbe;
- može dati djelotvoran pravni lijek u slučaju prihvatanja pritužbe i dostatno objašnjenje razloga odbijanja pritužbe.

Korisno je ako je u podnošenju pritužbe podnositelju koji nema iskustva s pravnim postupkom dostupan nekakav oblik pomoći. Također bi trebalo omogućiti podnositelju da u dovoljnoj mjeri sudjeluje u istrazi ili istražnim postupcima kako bi se cijeli postupak mogao smatrati pravednim bez obzira na to je li organizirana službena sudska rasprava. U postupku istrage možda će iz razloga državne sigurnosti biti potrebno ograničiti podatke ili razloge koji se iznose podnositelju pritužbe. Međutim, takva ograničenja trebala bi biti svedena na nužni minimum, odluku o ograničenju uvijek bi trebala donositi osoba ili tijelo koje vodi postupak, a ne agencija koja je pod

istragom, a ograničenja bi se trebala nadoknaditi drugim proceduralnim zaštitnim mjerama (na primjer, korištenjem posebnog branitelja koji dovodi u pitanje argumente agencije).

Najbolji načini djelovanja

- ✓ Službene osobe ili osobe u tribunalu koji razmatra pritužbu trebale bi biti osobe koje ispunjavaju ustavne i zakonske uvjete za položaj tog stupnja te bi za vrijeme svog mandata trebale imati zakonsku sigurnost uživanja položaja.
- ✓ Što je moguće veći dio postupka trebao bi biti javan. Čak i u slučajevima kad je postupak zatvoren za javnost, trebalo bi ga što je više moguće otvoriti podnositelju pritužbe i njegovim pravnim zastupnicima.
- ✓ Trebala bi postojati moć odbacivanja bez istrage onih pritužba za koje tribunal zaključuje da su zlonamjerne ili neozbiljne.
- ✓ Ako je zbog državne sigurnosti nužno ograničiti sudjelovanje podnositelja pritužbe u postupku provjere, odluka o tome trebala bi biti isključivo u rukama službene osobe ili tribunala koji obavlja provjeru te bi trebale postojati zaštitne mjere nadoknade (poput korištenja »prigovarača« ili »posebnog branitelja«) kako bi se osiguralo da postupak bude pravedan i nepristran.
- ✓ Tribunal ili službena osoba trebali bi imati ovlast izdavanja pravno obvezujućih naredbi kojima se osigurava djelotvoran pravni lijek podnositelju pritužbe čiji je slučaj pravno osnovan. Taj pravni lijek može obuhvaćati isplatu naknade štete i uništavanje građe koja je u posjedu sigurnosnih i obavještajnih službi.
- ✓ Opseg provjere i argumenti za provjeru trebali bi biti jasno određeni zakonom i obuhvaćati sadržaj postupaka (a ne samo aspekte načina postupanja) sigurnosnih ili obavještajnih agencija.

22. poglavlje

Nadzor agencija unutar djelokruga neovisnih nadležnih tijela

S obzirom na to da agencije imaju zakonsku »zaštitu« od političkih naputaka zbog izbjegavanja opasnosti od političke manipulacije, kako vlada može biti sigurna da raspolaže svim važnim podacima i da agencije djeluju u skladu s njezinom politikom?

Iz tog razloga velik broj zemalja osmislio je funkcije poput glavnih inspektora, sudskih povjerenika ili revizora, koji provjeravaju djelatnost sigurnosnog sektora i koji imaju zakonsku ovlast pristupa podacima i zaposlenicima.^{vii}

Na tu je zamisao prva došla obavještajna zajednica SAD-a, u kojoj sada ima desetak glavnih inspektora. Svi su neovisni o tim agencijama. Postoje, međutim, bitne razlike: neke od tih funkcija određene su zakonom (na primjer, glavni inspektori za Središnju obavještajnu agenciju ili Ministarstvo obrane), a druge se temelje isključivo na upravnim odredbama koje donosi nadležni ministar (u slučaju Obavještajne agencije za obranu i Nacionalnog ureda za prikupljanje obavještajnih podataka). Bez obzira na navedenu podjelu neki podnose izvješće Kongresu, kao i izvršnoj vlasti. Djelokrug velikog broja ovih inspektora obuhvaća djelotvornost, uz izbjegavanje rasipanja, kao i praćenje zakonitosti i poštovanja vladine politike.

Glavni inspektori djeluju u pojasu tajnosti: njihova uloga nije da prije svega pruže javnosti dokaze o odgovornom djelovanju, nego da ojačaju odgovornost službi prema izvršnoj vlasti. Kanadski zakon daje jasan prikaz te vrste funkcije.

Kanadski glavni inspektor ima neograničen pristup podacima u posjedu službe kako bi mogao obaviti svoje zadaće.

Prilog br. 54:

Zadaće kanadskoga glavnog inspektora

Glavni inspektor odgovoran je čelniku nadležnog ministarstva vlade (zamjeniku ministra unutrašnjih poslova) i ima zadaću:

- (a) pratiti usklađenost rada službe s njezinom politikom rada;
- (b) provjeravati konkretne radnje u poslovanju službe i
- (c) podnositi ministru godišnju izjavu u kojoj se kaže koliko je glavni inspektor zadovoljan godišnjim izvješćem službe te jesu li radnje koje je poduzimala služba kršile Zakon ili ministrove naputke i je li služba u tim radnjama neprimjereno ili nepotrebno rabila bilo koju od svojih ovlasti.^{viii}

Izvor: kanadski Zakon o sigurnosno-obavještajnoj službi, 1984., odjeljci 30. i 32.

Slično tomu, u Bosni i Hercegovini glavni inspektor je prema članku 33. Zakona o Obavještajno-sigurnosnoj agenciji odgovoran za provođenje »zadacé unutarnje kontrole«. S tim ciljem glavni inspektor smije provjeravati djelatnost agencije, istraživati pritužbe, pokrenuti inspekciju, reviziju ili istragu na vlastitu inicijativu i izdavati preporuke. Glavni inspektor dužan je najmanje svakih šest mjeseci podnositi izvješće Odboru za sigurnosno-obavještajnu djelatnost te pravilno i pravodobno obavještavati glavne čimbenike izvršne vlasti o razvoju događaja. Ovlasti glavnog inspektora obuhvaćaju ispitivanje zaposlenikâ agencije i dobivanje pristupa prostorijama i podacima agencije.

Druge zemlje – osobito Južnoafrička Republika^x – odredile su da glavni inspektori podnose izvješća parlamentu. U takvim slučajevima institucija glavnog inspektora služi da bi se premostio pojas tajnosti, tj. ona je pokušaj da se preko izvješća parlamentu javnost uvjeri da je poslovanje sigurnosne i obavještajne agencije proučila neovisna osoba koja ima pristup važnoj građi. Međutim, većina građe na kojoj se temelji procjena poslovanja agencije mora nužno ostati u pojasu tajnosti, iako se može pokazati drugim nadzornim tijelima.

Čak i neki glavni inspektori čije je zakonsko određenje da odgovaraju izvršnoj vlasti mogu održavati neslužben suradnički odnos s parlamentarnim tijelima. Tako je, primjerice, u Australiji, a kako je prije rečeno, velik broj glavnih inspektora u SAD-u povremeno podnosi izvješće Kongresu.

Bez obzira na to je li institucija takve vrste odgovorna vladi ili parlamentu, u svakom su slučaju od presudne važnosti: pažljivo pravno određenje njegove nadležnosti, neovisnost i ovlasti. Od neovisnih službenika može se tražiti da provjere poslovanje agencije prema jednom ili više od postojećih mjerila: djelotvornosti, poštovanja vladine politike i ciljeva, pravilnosti i zakonitosti. Međutim, u svakom od tih slučajeva instituciji glavnog inspektora trebat će neograničen pristup spisima i zaposlenicima da bi mogla donijeti pouzdanu procjenu. U praksi neovisni službenik rijetko može provjeriti više od malog dijela rada agencije. Neki od inspektora rade na način da uzmu »uzorak« postupaka i spisa agencija koje nadziru – taj način potiče agenciju da uvede postupke šireg raspona i ima učinak neizravnog širenja na druge postupke. Neki su inspektori također ovlašteni za rješavanje pojedinačnih pritužba (kao u australskom primjeru).^x

Najbolji načini djelovanja

- ✓ Provjeru postupaka sigurnosnih i obavještajnih agencija koja pogada individualne osobe trebaju provoditi neovisne i nepristrane službene osobe (poput javnih pravobranitelja ili glavnih inspektora), a ta provjera trebala bi poštovati mjerila koja slijede.
- ✓ Službena osoba koja provodi provjeru trebala bi biti osoba koja udovoljava ustavnim i zakonskim uvjetima rada na tom položaju te bi za vrijeme svoga mandata trebala uživati zakonsku sigurnost položaja.^{xi}
- ✓ Opseg provjere i argumenti za provjeru trebali bi biti jasno zakonski određeni i obuhvaćati i sadržaj radnji (a ne samo aspekte načina poslovanja) koje poduzimaju sigurnosne i obavještajne službe.
- ✓ Službena osoba trebala bi imati dovoljne zakonske ovlasti da može provjeravati činjenična pitanja i dokaze u vezi s upotrebom ovlasti sigurnosnih i obavještajnih službi.
- ✓ Službena osoba trebala bi imati konačno pravo određivanja oblika i opsega bilo koje naredbe, izvješća ili odluke do koje je došla nakon postupka provjere.

23. poglavlje

Neovisni uredi za reviziju

Obveza financijskog nadzora koju imaju izvršna vlast i parlament nije ni približno izvršena samim usvajanjem proračuna. Ne samo izvršna vlast nego i parlament mora provesti svoje zadaće nadzora i revizije imajući u vidu da je iznošenje potpuno revidiranih računa pred parlament dio demokratskog procesa te da bi postupak revizije trebao obuhvaćati i reviziju računa i reviziju izvedbe posla. Obračuni i godišnja izvješća sigurnosnih i obavještajnih službi važan su izvor informacija parlamentima u procjeni načina trošenja javnog novca u protekloj proračunskoj godini.

Jamčenje neovisnosti

U većini zemalja zakonom je predviđen ured za reviziju (koji se katkad naziva Glavni revizor, Ured za proračun ili Odjel za račune) kao tijelo neovisno o izvršnoj, zakonodavnoj i sudskoj vlasti. Da bi se zajamčila njegova neovisnost:

- ✓ glavnog revizora imenuje parlament i on ima jasan mandat;
- ✓ ima na raspolaganju praktične načine i sredstva za neovisno provođenje svojih zadaća;
- ✓ ima neovisno pravo podnošenja izvješća parlamentu o bilo kojem pitanju koje se tiče potrošnje, u bilo kojem trenutku.

Parlament bi se trebao pobrinuti da se zakonom predvide pravne sankcije te da se one provode u slučajevima kada u radu službenih osoba i nekog političkog tijela ima nepravilnosti i pogrešnog upravljanja državnim sredstvima. Parlament se također treba pobrinuti da se pravni lijek primijeni u slučaju propusta.

Revizija sigurnosnih i obavještajnih službi

Cilj je revizije sigurnosnih i obavještajnih službi utvrditi da je potrošnja u skladu sa zakonom te da se provodi na opravdan i učinkovit način. U tom pogledu nužno je da su službe otvorene za potpunu provjeru koju obavlja glavni revizor, s iznimkom manjih ograničenja kojima se štite identitet određenih izvora podataka i pojedinosti posebno osjetljivih radnji.^{xii}

Upravo zbog toga što službe djeluju pod zaštitom tajnosti, zaštićene od medijskog nadzora i kontrolnih tijela građanskog društva, važno je da revizori imaju širok pristup povjerljivim podacima. Samo na takav način može se utvrditi jesu li službe trošile javna sredstva na zakonit način ili su se pojavile nezakonite radnje, npr. korupcija.

Prilog br. 55:
Glavni revizor

Bez obzira na to pripada li izvršnoj, zakonodavnoj ili sudskoj vlasti, od presudne je važnosti da glavni revizor bude potpuno neovisan i sasvim autonoman. Također bi trebao raspolagati sredstvima koja su potrebna da bi ispunio svoju zadaću. Njegova je uloga troslojna:

Financijski nadzor

Ured za reviziju mora potvrditi točnost, pouzdanost i temeljitost financijskog poslovanja svih tijela izvršne vlasti i javnih tijela. Mora potvrditi da su sve financijske radnje izvršene u skladu s odredbama o državnim sredstvima. U smislu ove uloge nadzora, ured za reviziju mora biti nadležan za osobe koje se bave javnim računovodstvom i službene osobe koje odobravaju isplate. Svi oni moraju snositi odgovornost za novac kojim barataju, osim u slučaju oslobađanja ili razrješenja od te obveze. U slučajevima pronevjere ili korupcije, ured za reviziju po svojoj je dužnosti obavezan prijaviti takve spoznaje pravosuđu.

Pravni nadzor

Ured za reviziju mora potvrditi da su svi javni rashodi i prihodi u skladu sa zakonom kojim se uređuje proračun.

Osiguravanje pravilnog korištenja državnih sredstava

Moderan ured za reviziju koji djeluje u interesu dobre provedbe vlasti trebao bi osigurati pravilno korištenje javnih sredstava na temelju sljedećih triju mjerila:

- (i) **rentabilnost ulaganja**: osigurava da se sredstva iskoriste na optimalan način, i kvalitativno i kvantitativno;
- (ii) **djelotvornost**: procjenjuje u kojoj su mjeri postignuti ciljevi i zadaće;
- (iii) **učinkovitost**: procjenjuje jesu li sredstva iskorištena na način koji je optimalan za ostvarenje postignutih rezultata.

Takav se nadzor *ex post* provodi na prijedlog ureda za reviziju ili na zahtjev parlamenta.

Izvodi iz Glavnog izvješća sa seminara Međuparlamentarne unije o parlamentu i proračunskom postupku (Bamako, Mali, studeni 2001.)

Kao opća načela dobre provedbe vlasti, u reviziji rashoda službi trebala bi se koristiti redovita pravila revizije koja se odnose na druge djelatnosti upravljanja, uz neka manja prije spomenuta ograničenja. Ono što razlikuje reviziju sigurnosnih i obavještajnih službi od običnih revizija jesu mehanizmi izvješćivanja. Da bi se zaštitio nesmetan tijek djelovanja te metode i izvori koje službe rabe, u mnogim zemljama postoje posebni mehanizmi izvješćivanja. Na primjer, u Ujedinjenom Kraljevstvu u Parlamentu se o ishodu financijske revizije potanko izvještavaju jedino predsjednik Odbora za zaključni račun proračuna i Odbor za sigurnosnu djelatnost. Ta izvješća mogu sadržavati mišljenje o zakonitosti i učinkovitosti potrošnje, pojavi mogućih nepravilnosti te o tome jesu li službe poslovale unutar proračuna ili su ga premašile. U Njemačkoj kontrolu računa i financijskog upravljanja obavještajnih službi provodi posebno tijelo (tj. *Dreierkollegium*) koje djeluje u sklopu Državnog ureda za reviziju

*Postizanje odgovornosti u obavještajnoj djelatnosti:
Pravni standardi i najbolji načini nadzora obavještajnih agencija*

(*Bundesrechnungshof*). Državni ured za reviziju podnosi izvještaj o svojim tajnim spoznajama o kontroli računa i financijskom upravljanju posebnom pododboru Parlamentarnog odbora za kontrolu proračuna (tj. Povjerljivom vijeću), Parlamentarnom kontrolnom vijeću za nadzor obavještajne djelatnosti, Federalnom uredu kancelara (*Bundeskanzleramt*), kao i Ministarstvu financija.^{xiii} Parlament (a ne obavještajne službe) odlučuje koji dijelovi proračuna obavještajnih službi trebaju biti tajni.^{xiv}

Nadalje, u mnogim zemljama javna godišnja izvješća o sigurnosnim i obavještajnim službama (npr. u Nizozemskoj) ili o parlamentarnom tijelu za nadzor (npr. u Ujedinjenom Kraljevstvu) obuhvaćaju priopćenja o rezultatima financijskih revizija.^{xv}

Prilog koji slijedi pokazuje kako se može urediti otkrivanje podataka o službama revizoru.

Prilog br. 56:

Zakonom propisano otkrivanje podataka o službama revizoru (UK)

»Otkrivanje podataka obavještajne službe smatra se potrebnim za pravilnu provedbu te se podaci, ako se otkrivanje provodi suglasno i u skladu s načinima koje je odobrio ministar unutrašnjih poslova, mogu otkriti financijskom kontroloru i glavnom revizoru u svrhu izvršavanja njegovih zadaća.«

Izvor: Zakon o obavještajnim službama iz 1994., odjeljak 2. (3.) b, Ujedinjeno Kraljevstvo

U mnogim je zemljama također slučaj da ured za reviziju istražuje zakonitost, djelotvornost i učinkovitost pojedinih pothvata, poput izgradnje novog stožera (npr. u Kanadi i Ujedinjenom Kraljevstvu) ili kupnje novih sustava za obavještajne veze (npr. u UK) ili razmjene podataka između službi za koordinaciju protuterorističke politike (Nizozemska). Prilog br. 58 daje primjer djelokruga i opsega istrage kanadskog glavnog revizora.

Nacionalni ured za reviziju ne djeluje u praznom prostoru, nego je umetnut u postojeći sustav postupaka provjere financijske odgovornosti, koji je propisan zakonom. Obično zakoni o financijskoj odgovornosti navode u općim crtama, a zakoni o obavještajnoj djelatnosti pojedinačno koje se redovite i posebne odredbe rabe. Prilog br. 57 daje primjer nekih postupaka provjere financijske odgovornosti luksemburških obavještajnih službi. Luksemburški primjer prikazuje tri važne sastavnice sustava financijske revizije. Prvo, posebnu osobu za vođenje računa obavještajnih službi imenuje nadležni ministar, a ne ravnatelj obavještajne službe, čime se ta osoba stavlja u položaj moći i pridonosi se neovisnosti njezine funkcije. Drugo, zadaća je državnog ureda za reviziju povremeno provjeriti način na koji se financijski upravlja službama. To podrazumijeva da djelokrug ureda seže dalje od procjene i potvrde zakonitosti potrošnje te da također obuhvaća obraćanje pozornosti na rezultate rada, djelotvornost i učinkovitost tih službi.

Treće, zakon određuje da se Zakon o državnom proračunu, odgovornosti i javnim financijama također primjenjuje na obavještajne službe (osim nekih posebnih iznimaka). Stoga je cilj zakona ostvariti okruženje u kojem se u što većoj mjeri rabe redoviti načini djelovanja koji se primjenjuju u uspješnom upravljanju financijama.

Prilog br. 57:

Financijska odgovornost (Luksemburg)

»(1) Rashodima obavještajnih službi bavi se posebni računovođa obavještajnih službi kojega imenuje ministar nadležan za proračun u skladu s odredbama članka 68. izmijenjenog Zakona o državnom proračunu, odgovornosti i javnim financijama od 8. lipnja 1999.

(2) Iznimke odredbâ članka 68.-73. prije spomenutog zakona jesu:

- povremenu kontrolu upravljanja obavještajnom službom obavlja Državni ured za reviziju;
- sredstva koja zaprima posebni računovođa raspoređuju se za plaćanje troškova obavještajne službe i bilježe se u poslovnim knjigama posebnog računovođe;
- na kraju svakog tromjesečja posebni računovođa podnosi izvješće o upotrebi sredstava službenoj osobi koja ima pravo odobrenja potrošnje u vremenskom okviru koji je određen odlukom o dodjeli sredstava;
- sredstva koja se ne utroše na plaćanje troškova tijekom fiskalne godine za koju su namijenjena ne vraćaju se u državnu blagajnu, nego se upisuju kao dodaci obavještajnoj službi za sljedeću fiskalnu godinu;
- službena osoba koja ima pravo odobriti potrošnju predaje financijske podatke posebnog računovođe Državnom uredu za reviziju, koji ih odobrava;
- Državni ured za reviziju predaje izvješće, zajedno sa svojim primjedbama, premijeru, ministru unutrašnjih poslova;
- na kraju svake fiskalne godine premijer, ministar unutrašnjih poslova, nudi ministru kojemu je povjerena briga za proračun mogućnost razrješenja posebnog računovođe s njegove dužnosti. O razrješenju bi trebalo odlučiti prije 31. prosinca fiskalne godine koja slijedi nakon fiskalne godine na koju se odnose obračuni posebnog računovođe.«

Izvor: Loi du 15 juin portant organisation du Service de Renseignement de l'Etat, Article 7, Memorial - Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg, A-br. 113, (neslužbeni prijevod)

Prilog br. 58

Neovisna revizija pothvata: primjer projekta zgrade državnog stožera kanadske Sigurnosno-obavještajne službe, reviziju proveo kanadski glavni revizor

»**Ciljevi:** ciljevi revizije bili su utvrditi hoće li projektirana zgrada državnog stožera biti u skladu s ciljevima koje je iznijela kanadska Sigurnosno-obavještajna služba i s odobrenim sredstvima Ministarstva financija te je li projekt proveden tako da se pazilo na isplativost i učinkovitost.

Mjerila: naša mjerila u reviziji izvedena su iz našeg priručnika za reviziju projekata dugotrajne imovine, kao i iz odgovarajućih uputa i smjernica Ministarstva financija.

Opseg: revizijom su provjereni svi najvažniji koraci ovog velikog državnog projekta. Posebno smo provjerali: određenje potreba, raščlambu mogućnosti koje se nude,

određenje projekta, postupak izrade i provjere zamisli, ugovorni postupak, naredbe o izmjenama, upravljanje projektom, procjenu utjecaja na okoliš, zaduženja i procjenu nakon završetka projekta. Naša je revizija počela u studenome 1995., a završila u ožujku 1996. S obzirom na veličinu i složenost ovog projekta i ograničeno vrijeme koje smo imali na raspolaganju, nismo revidirali iscrpne financijske podatke. (...) Revizija se nije dotakla djelokruga i ovlasti kanadske Sigurnosno-obavještajne službe. Međutim, prilikom upoznavanja sa zahtjevima građevine utvrdili smo da se oni temelje na postojećem djelokrugu i ovlastima te da su primjereni.

Pristup: materijali u reviziji skupljeni su u opširnim razgovorima s osobama uključenima u projekt izgradnje te sa zaposlenicima kanadske Sigurnosno-obavještajne službe i korisnicima zgrade. Revidirali smo dokumente o planiranju, izvješća Ministarstvu financija, projektna izvješća, zapisnike sastanaka Višeg savjetodavnog projektnog odbora i sastanaka upravitelja projekta, prepisku, ugovore i godišnja izvješća. Pregledali smo zgradu od krova do podruma, uključujući i prostor za urede, prostor za posebnu namjenu i prostor za usluge. Naišli smo na visok stupanj suradnje (...). Stupanj suradnje posebno je važan s obzirom na pitanja sigurnosti u smislu poslovanja kanadske Sigurnosno-obavještajne službe i same građevine.«

Izvor: Izvješće glavnog kanadskog revizora iz 1996., dostupno na <http://www.oag-bvg.gc.ca>

Međutim, nužno je jedno upozorenje. Sigurnosne i obavještajne službe ne mogu se posve usporediti s drugim djelatnostima vlade. Iz više razloga njihovo poslovanje nosi veći stupanj rizika, stoga ulaganja mogu otići u pogrešnom smjeru zahvaljujući čimbenicima koji su izvan odgovornosti službe. Izabrani predstavnici trebali bi se prema nalazima revizije odnositi s velikim oprezom. Neodmjeren odgovor na izvješća glavnog revizora ili curenje podataka o nalazima revizije mogli bi ugroziti radnje koje poduzimaju službe, nanijeti štetu njihovu djelovanju i, posljednje, ali ne manje važno, narušiti povjerenje između političkog vodstva i vodstva službi.

Najbolji načini djelovanja

- ✓ Da bi se zajamčila neovisnost ureda za reviziju, njegovo djelovanje trebalo bi se temeljiti na zakonu; ured bi trebao odgovarati parlamentu i ravnatelj ureda za reviziju trebao bi imenovati ili potvrđivati parlament.
- ✓ Zakon o uredima za reviziju trebao bi sadržavati odredbe o djelokrugu i ovlastima ureda, mehanizmima podnošenja izvješća, imenovanju ravnatelja i pristupu povjerljivim podacima.
- ✓ Glavni revizor trebao bi imati potpun pristup povjerljivim podacima, s posebnim ograničenjima kako bi se zaštitili identitet izvora i osjetljive radnje.
- ✓ Zakonom određeni uredi za reviziju trebali bi moći provoditi ne samo financijsku reviziju nego i pomnu reviziju rezultata rada na pojedinačnim projektima.
- ✓ Kako uredi za reviziju barataju s povjerljivim podacima, trebale bi biti na snazi zaštitne mjere sprečavanja neovlaštenog objavljivanja (dijelova) izvješća revizije.

Završne napomene V. dijela – Uloga vanjskih tijela za provjeru

- i. Njemački Bundestag, Tajništvo Parlamentarnog kontrolnog vijeća, *Parlamentarna kontrola obavještajnih službi u Njemačkoj*, (Bundespresseamt, Berlin, 2001.), str. 19.-20.
- ii. *Rowe i Davis protiv UK*, (2000.), 30. Europsko izvješće o ljudskim pravima (EHRR) 1; *Tinnelly i McElduff protiv UK*, Europski sud za ljudska prava, Presuda, 10. srpnja 1998.
- iii. *Chahal protiv UK*, (1997.) 23. EHRR 413; *Tinnelly i McElduff protiv UK*, (1999.) 27. EHRR 249; *Edwards i Lewis protiv UK*, Europski sud za ljudska prava, Presuda 22. srpnja 2003. i 27. listopada 2004.
- iv. *Klass protiv Njemačke*, stavak 15. (s obzirom na čl. 8.); *Leander protiv Švedske*, stavak 68. (s obzirom na čl. 13.).
- v. *Leander protiv Švedske*, stavak 78.
- vi. Izvješće o provedivosti preporuka za unutrašnje sigurnosne službe usvojeno na Drugom sastanku Parlamentarnog odbora (9.– 11. listopada 2002.), str. 15.
- vii. Za usporedbu ovlasti glavnih inspektora u raznim zemljama vidi: Odbor za obavještajnu i sigurnosnu djelatnost (UK), *Godišnje izvješće za 2001.-2002.*, 5542, Dodatak 3.
- viii. Kanadski Zakon o sigurnosno-obavještajnoj službi, odjeljak 33. 2., »Godišnje izvješće o obje službe i izvješće glavnog inspektora trebaju biti poslani nadzornom tijelu SIRC-u«, odjeljak 33. 3, Zakon iz 1984.
- ix. Ured glavnog inspektora za obavještajne službe.
- x. Zakon o glavnom inspektoru za sigurnosne i obavještajne službe iz 1986., odjelci 10.-12.
- xi. Vidi npr. Zakon o Obavještajno-sigurnosnoj agenciji Bosne i Hercegovine, članak 32.:
»Glavnog inspektora imenuje i razrješava dužnosti Vijeće ministara na prijedlog predsjedavajućega. Glavni inspektor se imenuje na mandat od četiri godine, koji se može jedanput obnoviti. Glavni inspektor može biti razriješen dužnosti prije isteka mandata na vlastiti zahtjev: ako trajno izgubi sposobnost za obavljanje svojih dužnosti; ako ne radi u skladu sa zakonima i propisima koji su na snazi; ako ne provodi mjere nadzora nad radom Agencije; ako je protiv njega pokrenut kazneni postupak zbog kaznenog djela zloupotrebe položaja ili otkrivanja državne, vojne ili službene tajne; ako je pravomoćno osuđen na kaznu zatvora zbog počinjenog kaznenog djela koje ga čini nedostojnim obavljanja tih dužnosti; ako ne provodi inspekcijску kontrolu, reviziju ili istragu pravodobno i na zakonit način.«
- xii. Ova se ograničenja odnose na financijskog kontrolora i glavnog revizora u UK, vidi Izvješće financijskog kontrolora i glavnog revizora, *Thames House and Vauxhall Cross*, Donji dom, zasjedanje 1999.-2000., 18. veljače 2000., točka 8., dostupno na: <http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/9900236.pdf>.
- xiii. Njemački *Bundeshaushaltsordnung* (BHO) (1969.), odjeljak 10.a (3.); Tajništvo njemačkog Parlamentarnog kontrolnog vijeća, *Die Parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste in Deutschland – Materialien*, (Bundestag, Berlin, 2003.), str. 42.; internetska stranica njemačke obavještajne službe (*Bundesnachrichtendienst*): <<http://www.bundesnachrichtendienst.de/auftrag/kontrolle.htm>Bundeshaushaltsordnung>.
- xiv. Njemački *Bundeshaushaltsordnung* (BHO) (1969.), odjeljak 10.a (2.).
- xv. Vidi, na primjer, Godišnje izvješće Općih sigurnosnih i obavještajnih službi Nizozemske (2003.), dostupno na: <http://www.minbzk.nl/contents/pages/9459/annual_report_2003_aivd.pdf>, str. 69.-70.; Godišnje izvješće Odbora za obavještajnu i sigurnosnu djelatnost 2002.-2003., koje je Parlamentu iznio premijer prema naredbi Njezina Veličanstva, lipanj 2003., London, str. 8.-13.

Pregled najboljih načina djelovanja

Agencija

Određivanje djelokruga i ovlasti

- ✓ Uloga sigurnosne ili obavještajne agencije trebala bi biti jasno određena i svedena na pojedinačna pitanja koja trebaju biti potanko opisana te bi trebalo objasniti što se sve smatra ozbiljnom prijetnjom za nacionalnu sigurnost i tkivo građanskoga društva.
- ✓ Pojmovi nacionalne sigurnosti i tkiva građanskoga društva trebali bi biti zakonski određeni.
- ✓ Teritorijalne ovlasti sigurnosne ili obavještajne službe trebale bi biti jasno određene, a njihove ovlasti za djelovanje izvan državnog teritorija popraćene zaštitnim mehanizmima.
- ✓ Zadaci i ovlasti agencije unutar njezina djelokruga trebali bi biti jasno određeni zakonom, koji donosi i pokreće parlament.
- ✓ Važno je imati spremne zakonske i institucionalne zaštitne mehanizme za sprečavanje zloupotrebe obavještajnih i sigurnosnih agencija protiv domaćih političkih neistomišljenika, pogotovo u poslijeautoritarnim državama.

Imenovanje ravnatelja

- ✓ Zakonom bi trebao biti određen postupak imenovanja ravnatelja sigurnosne i obavještajne agencije te minimalni uvjeti ili čimbenici koji uvjetuju razrješenje s dužnosti.
- ✓ Imenovanje bi trebalo biti predmet provjere izvan izvršne vlasti, po mogućnosti u parlamentu.
- ✓ Dobro je da je u imenovanje ravnatelja uključena i oporba.
- ✓ Zakon bi trebao predvidjeti zaštitne mehanizme protiv vršenja neprikladnog pritiska na ravnatelja i ravnateljewe zloupotrebe položaja (na primjer, odredbe o razrješenju u slučaju prekršaja).
- ✓ Kriteriji imenovanja i razrješenja trebali bi biti jasno određeni zakonom.
- ✓ Poželjno je da u postupku imenovanja ravnatelja sudjeluje više od jednog člana kabineta, npr. državni poglavar/premijer i resorni ministar.

Odobranje upotrebe posebnih ovlasti

- ✓ Vladavina zakona zahtijeva da se sve posebne ovlasti koje obavještajne i sigurnosne službe imaju ili rabe temelje na zakonu.
- ✓ Zakon bi trebao biti jasan, izričit i sveobuhvatan tako da ne daje poticaj agenciji da pribjegava manje određenim sredstvima.
- ✓ Načelo razmjernosti trebalo bi biti usađeno u zakon koji uređuje upotrebu i nadzor posebnih ovlasti.
- ✓ Trebale bi postojati kontrole koje bi sprečavale zloupotrebu posebnih ovlasti, a koje bi uključivale osobe izvan agencije te se provodile i prije i poslije upotrebe navedenih ovlasti.
- ✓ Sva djelatnost sigurnosnih i obavještajnih službi u borbi protiv terorizma trebala bi biti u skladu s ljudskim pravima i načelom vladavine zakona. Što god je učinila osoba optužena za terorističku djelatnost ili osuđena zbog terorističke djelatnosti, obavještajne službe nikad ne smiju odstupiti od prava na život zajamčenog Europskom konvencijom o ljudskim pravima i Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima.
- ✓ Kako bi se zaštitila od proizvoljne upotrebe posebnih ovlasti i kršenja ljudskih prava, djelatnost agencije mora biti predmet primjerenog nadzora i procjene.

Podaci i dosjei

- ✓ Zakonski djelokrug sigurnosnih i obavještajnih agencija trebao bi ograničiti razloge i okolnosti u kojima se mogu prikupljati podaci i otvarati dosjei, tako da budu u skladu s poštovanjem pojedinaca i zakonskom namjenom agencija.
- ✓ Zakon bi trebao predvidjeti učinkovite kontrole duljine zadržavanja podataka, svrhe u koju mogu biti upotrijebljeni, dopuštenog pristupa podacima, a također bi trebao osigurati poštovanje međunarodnih načela zaštite u načinu postupanja s podacima koji su na raspolaganju. Trebali bi postojati postupci provjere, uključujući i neovisne službenike izvan agencije, kako bi se osiguralo poštovanje navedenih smjernica.
- ✓ Sigurnosne i obavještajne službe ne bi trebale biti izuzete iz domaćih zakonskih odredba o slobodi informiranosti i pristupa dosjeima. Umjesto toga, u slučaju opravdanog razloga trebalo bi im dopustiti da se pozovu na posebne iznimke od načela otkrivanja podataka, koje se odnose na suženi pojam nacionalne sigurnosti i vezane su uz ovlasti agencije.
- ✓ Sudovi ili bilo koji drugi neovisni mehanizmi koje zakon predviđa trebali bi moći slobodno utvrditi, uz dostatan pristup podacima iz dosjea koji se čuvaju u agencijama, jesu li te iznimke pravilno upotrijebljene u bilo kojem slučaju tužbe koju podnosi pojedinac.
- ✓ U slučaju da su podaci dobiveni od međunarodne ili inozemne agencije, moraju se moći provjeriti prema odredbama koje se primjenjuju u zemlji iz koje potječu i prema normama koje vrijede u okvirima domaćih zakona.
- ✓ Podaci se smiju otkriti stranim sigurnosnim službama, oružanim snagama ili nekoj međunarodnoj agenciji samo ako dotični preuzmu obvezu da će ih čuvati i upotrebljavati na isti način i uz iste moguće provjere koje vrijede u domaćem zakonu agencije koja ih otkriva (uz poštovanje zakona koji se odnose na agenciju koja ih prima).

Unutarnje upravljanje i kontrola agencije

- ✓ Obavještajne službe ne bi smjele biti iznad zakona. Zbog toga bi zaposlenici koji sumnjaju na nezakonito postupanje ili znaju za njega trebali biti pod obvezom prijavljivanja svojih sumnji.
- ✓ Trebali bi postojati zakonom propisani načini djelovanja koji jamče potrebnu potporu i zaštitu dojavljivača.
- ✓ Zaposlenici sigurnosnih službi trebali bi dobiti poduku iz kodeksa o ponašanju, koji obuhvaća pitanja etičkih granica njihova rada. Ta bi poduka trebala biti aktualna, pratiti promjene i biti dostupna zaposlenicima tijekom cijelog radnog odnosa.
- ✓ Trebalo bi osmisliti pravila unutarnjeg upravljanja s jasnim zakonskim statusom.
- ✓ Kad je riječ o pitanjima koja su predetaljna ili preosjetljiva da bi bila izrečena u zakonu, treba ih rješavati prema službenim pravilima unutarnjeg upravljanja koja imaju jasan zakonski status.

Uloga izvršne vlasti

Ministrova upoznatost s radom agencija i kontrola obavještajne djelatnosti

- ✓ Zakoni o obavještajnoj djelatnosti trebali bi sadržavati dva odvojena prava pristupa: pravo pristupa izvršne vlasti važnim podacima i pravo ravnatelja agencija na pristup nadležnom ministru.
- ✓ Ministar bi trebao biti zakonski odgovoran za uobličavanje politike sigurnosnog i obavještajnog djelovanja. Također bi trebao imati zakonsko pravo dobivanja izvješća o radu agencija u redovitim razmacima, kao i biti zakonski odgovoran za odobravanje djelovanja u politički osjetljivim pitanjima.

Kontrola nad tajnim radnjama

- ✓ Sve tajne akcije treba odobriti nadležni član izvršne vlasti, ovisno o zakonskom okviru koji je odobrio parlament. Potrebno je redovito podnositi izvješća.
- ✓ U sklopu plana tajne akcije ne smije se poduzimati nijedna radnja niti službena osoba smije odobriti ijednu radnju koja bi kršila međunarodna ljudska prava.

Međunarodna suradnja

- ✓ Nužno je da međunarodnu suradnju na pravilan način odobre ministri i da ona podliježe minimalnim mjerama zaštite da bi se osiguralo poštovanje domaćeg zakona i međunarodnih zakonskih obveza.
- ✓ Zakonske zaštitne mjere trebaju postojati da bi se spriječilo dijeljenje obavještajnih podataka na način koji zaobilazi norme nepovredivih ljudskih prava ili kontrole predviđene domaćim zakonom.

Zaštitne mjere protiv ministarske zloupotrebe

- ✓ Zakoni o obavještajnoj djelatnosti trebali bi obuhvaćati zaštitne mjere protiv ministarske zloupotrebe i politizacije obavještajnih službi. Lako je zamisliti razne moguće zaštitne mehanizme, poput zahtjeva da sve ministarske upute budu izdane u pisanom obliku i/ili da se dostavljaju vanjskom tijelu za provjeru, kao i zahtjeva da ministar podnosi izvješće vodi oporbe.
- ✓ Obavještajne službe ne bi trebale poduzimati nikakve radnje u promicanju interesa neke političke stranke.
- ✓ Obavještajne službe ne bi smjele istraživati djela prosvjeda, potpore ili iskazivanja nezadovoljstva koja su dio demokratskog procesa i u skladu su sa zakonom.

Uloga parlamenta

Djelokrug parlamentarnih tijela za nadzor

- ✓ Horizontalni domet djelokruga: djelokrug jednog ili više parlamentarnih tijela za nadzor trebao bi se protezati na cijelu obavještajnu zajednicu, uključujući sve pomoćne službe i službenike.
- ✓ Vertikalni domet djelokruga: djelokrug parlamentarnog tijela za nadzor može obuhvaćati nešto ili sve od sljedećega: (a) zakonitost, (b) djelotvornost, (c) korisnost, (d) planiranje sredstava i računovodstvo; (e) djelovanje u skladu s relevantnim konvencijama o ljudskim pravima, (f) način poslovanja obavještajnih agencija i upravljanja njima.
- ✓ Svih šest gore navedenih aspekata trebalo bi biti u djelokrugu parlamentarnog tijela za nadzor ili drugih neovisnih državnih tijela, npr. nacionalnog ureda za reviziju, glavnog inspektora, javnog pravobranitelja ili suda. Trebalo bi izbjegavati preklapanje djelokruga.
- ✓ Što je veća obavještajna zajednica i što je više obavještajnih službi, to je veća potreba za posebnim parlamentarnim (pod)odborima za nadzor.
- ✓ Djelokrug parlamentarnog tijela za nadzor trebao bi biti jasan i određen.
- ✓ Preporuke i izvješća parlamentarnog tijela za nadzor trebaju biti: (a) objavljena; (b) raspravljena u parlamentu; (c) nadzirana u smislu njihove provedbe u radu vlade i obavještajne zajednice.
- ✓ Sredstva i zakonske ovlasti koje su na raspolaganju parlamentarnim tijelima za nadzor trebali bi biti u skladu s dometom njihova djelokruga.

Sastav parlamentarnog tijela za nadzor

- ✓ Parlamentarna tijela za nadzor trebala bi jasno »pripadati« parlamentu.
- ✓ Parlament bi trebao biti odgovoran za imenovanje i, gdje je to potrebno, za uklanjanje članova iz odbora koji provodi zadaću nadzora u njegovo ime.
- ✓ Sastav članova parlamentarnih tijela za nadzor trebao bi biti višestranački, po mogućnosti odražavati zastupljenost političkih stranaka u parlamentu.
- ✓ Vladinim ministrima trebalo bi biti zabranjeno članstvo (a od parlamentaraca bi trebalo tražiti da odstupe ako budu imenovani za ministre), jer će u protivnom biti ugrožena neovisnost odbora. Isto se odnosi na bivše članove agencija koje odbor nadzire.
- ✓ Sigurnost i duljina trajanja službe nekog člana u odboru trebale bi biti prepuštene odluci parlamenta, a ne predsjednika vlade.
- ✓ Predsjednika odbora treba izabrati parlament ili sam odbor, a ne da ga imenuje vlada.

Sigurnosna provjera i odobrenje članova nadzornoga tijela

- ✓ Članove parlamenta treba provjeravati jedino ako djelokrug odbora obuhvaća rad s osjetljivim dokumentima koji se tiču načina rada službi.

*Postizanje odgovornosti u obavještajnoj djelatnosti:
Pravni standardi i najbolji načini nadzora obavještajnih agencija*

- ✓ Za slučajeve kad sigurnosne i obavještajne službe odbiju sigurnosno odobrenje članovima parlamenta treba osmisliti postupke rješavanja sukoba na autoritativan način, dajući pravo konačne odluke parlamentu ili njegovu čelništvu.
- ✓ Kriteriji provjere trebali bi biti jasni, javni, održivi i čvrsti da bi mogli izdržati demokratsku provjeru.

Ovlasti parlamenta za dobivanje podataka i dokumenata

- ✓ Nadzorno tijelo trebalo bi imati zakonsku ovlast pokretanja istrage.
- ✓ Članovi nadzornih tijela trebali bi imati neograničen pristup svim podacima koji su nužni za provedbu njihove zadaće nadzora.
- ✓ Nadzorno tijelo trebalo bi imati moć pozivanja svjedoka pod prijetnjom kazne i uzimanja iskaza pod prisegom.
- ✓ Izvršna vlast trebala bi imati obvezu obavještavanja nadzornog tijela o pitanjima koja su u njegovoj nadležnosti.
- ✓ Nadzorno tijelo trebalo bi poduzeti korake i osmisliti mjere koje bi pomogle u zaštiti podataka od neovlaštenog otkrivanja.
- ✓ Nesuglasice između agencija i nadzornog tijela oko pristupa podacima trebalo bi naposljetku prosljediti samom parlamentu.

Podnošenje izvješća parlamentu

- ✓ Načelni odabir trenutka podnošenja izvješća parlamentarnog odbora, oblik izvješća i odluku o objavljivanju dokaza trebalo bi prepustiti samom odboru.
- ✓ Odbor bi trebao podnositi izvješće parlamentu najmanje jedanput na godinu ili onoliko često koliko smatra potrebnim.
- ✓ Parlamentarno nadzorno tijelo trebalo bi imati pravo odlučiti je li zbog sigurnosnih razloga potrebno izostaviti neke podatke iz javnog izvješća.
- ✓ Vlada i agencije trebale bi dobiti na uvid nacrt izvješća prije njegove objave tako da mogu dati primjedbe o nužnom uklanjanju podataka iz sigurnosnih razloga.

Proračunska kontrola

- ✓ Nadzorno tijelo trebalo bi imati pristup svim relevantnim proračunskim dokumentima, uz uvjet da postoje mehanizmi zaštite kojima se izbjegava curenje povjerljivih podataka.
- ✓ Nadzor proračuna sigurnosnih i obavještajnih službi trebao bi počivati na istim načelima dobre provedbe vlasti koja se rabe u ostalim djelatnostima upravljanja. Iznimke bi trebao propisivati zakon. Iz toga proizlazi da bi nadzor proračuna trebao biti u zajedničkoj nadležnosti odbora za proračunska sredstva i odbora za nadzor obavještajne djelatnosti.
- ✓ Jaki parlamenti trebali bi imati pravo odobravanja proračuna.
- ✓ Obavještajne agencije trebale bi za svoje djelovanje upotrebljavati samo ona sredstva koja je njima namijenila i u tu svrhu odobrila izvršna vlast.
- ✓ Obavještajne službe ne bi smjele premještatati sredstva izvan agencije bez odobrenja zakonodavca.

Uloga vanjskih tijela za provjeru

Rješavanje pritužba građana

- ✓ Službene osobe ili osobe u tribunalu koji razmatra pritužbu trebale bi biti osobe koje ispunjavaju ustavne i zakonske uvjete za položaj tog stupnja te bi za vrijeme svog mandata trebale imati zakonsku sigurnost uživanja položaja.
- ✓ Što je moguće veći dio postupka trebao bi biti javan. Čak i u slučajevima kad je postupak zatvoren za javnost, trebalo bi ga što je više moguće otvoriti podnositelju pritužbe i njegovim pravnim zastupnicima.
- ✓ Trebala bi postojati moć odbacivanja bez istrage onih pritužba za koje tribunal zaključi da su zlonamjerne ili neozbiljne.
- ✓ Ako je zbog državne sigurnosti nužno ograničiti sudjelovanje podnositelja pritužbe u postupku provjere, odluka o tome trebala bi biti isključivo u rukama službene osobe ili tribunala koji obavlja provjeru te bi trebale postojati zaštitne mjere nadoknade (poput korištenja »prigovarača« ili »posebnog branitelja«) kako bi se osiguralo da postupak bude pravedan i nepristran.
- ✓ Tribunal ili službena osoba trebali bi imati ovlast izdavanja pravno obvezujućih naredbi kojima se osigurava djelotvoran pravni lijek podnositelju pritužbe čiji je slučaj pravno osnovan. Taj pravni lijek može obuhvaćati isplatu naknade štete i uništavanje građe koja je u posjedu sigurnosnih i obavještajnih službi.
- ✓ Opseg provjere i argumenti za provjeru trebali bi biti jasno određeni zakonom i obuhvaćati sadržaj postupaka (a ne samo aspekte načina postupanja) sigurnosnih ili obavještajnih agencija.

Nadzor agencija unutar djelokruga neovisnih nadležnih tijela

- ✓ Provjeru postupaka sigurnosnih i obavještajnih agencija koja pogađa individualne osobe trebaju provoditi neovisne i nepristrane službene osobe (poput javnih pravobranitelja ili glavnih inspektora), a ta provjera trebala bi poštovati mjerila koja slijede.
- ✓ Službena osoba koja provodi provjeru trebala bi biti osoba koja udovoljava ustavnim i zakonskim uvjetima rada na tom položaju te bi za vrijeme svoga mandata trebala uživati zakonsku sigurnost položaja.
- ✓ Opseg provjere i argumenti za provjeru trebali bi biti jasno zakonski određeni i obuhvaćati i sadržaj radnji (a ne samo aspekte načina poslovanja) koje poduzimaju sigurnosne i obavještajne službe.
- ✓ Službena osoba trebala bi imati dovoljne zakonske ovlasti da može provjeravati činjenična pitanja i dokaze u vezi s upotrebom ovlasti sigurnosnih i obavještajnih službi.
- ✓ Službena osoba trebala bi imati konačno pravo određivanja oblika i opsega bilo koje naredbe, izvješća ili odluke do koje je došla nakon postupka provjere.

Neovisni uredi za reviziju

- ✓ Da bi se zajamčila neovisnost ureda za reviziju, njegovo djelovanje trebalo bi se temeljiti na zakonu; ured bi trebao odgovarati parlamentu i ravnatelja ureda za reviziju trebao bi imenovati ili potvrđivati parlament.
- ✓ Zakon o uredima za reviziju trebao bi sadržavati odredbe o djelokrugu i ovlastima ureda, mehanizmima podnošenja izvješća, imenovanju ravnatelja i pristupu povjerljivim podacima.
- ✓ Glavni revizor trebao bi imati potpun pristup povjerljivim podacima, s posebnim ograničenjima kako bi se zaštitili identitet izvora i osjetljive radnje.
- ✓ Zakonom određeni uredi za reviziju trebali bi moći provoditi ne samo financijsku reviziju nego i pomnu reviziju rezultata rada na pojedinačnim projektima.
- ✓ Kako uredi za reviziju barataju s povjerljivim podacima, trebale bi biti na snazi zaštitne mjere sprečavanja neovlaštenog objavljivanja (dijelova) izvješća revizije.

Ženevski centar za demokratski nadzor nad oružanim snagama (DCAF)

Osnovan u listopadu 2000. godine na poticaj švicarske vlade, Ženevski centar za demokratski nadzor nad oružanim snagama (DCAF) pomaže državnim institucijama i institucijama koje djeluju neovisno o državnoj upravi u njihovim naporima usmjerenima prema jačanju demokratskog i civilnog nadzora oružanih i sigurnosnih snaga te potiče reformu sigurnosnog sektora u smjeru prilagođavanja demokratskim standardima.

Centar prikuplja podatke i provodi istraživanja s ciljem prepoznavanja problema, stjecanja iskustva iz prakse te predlaganja najboljih načina djelovanja u demokratskoj provedbi vlasti u sigurnosnom sektoru. Također pruža stručnu pomoć i potporu preko programâ praktičnog rada na terenu svim zainteresiranim stranama, pogotovo vladama, parlamentima, vojnim vlastima, međunarodnim organizacijama, nevladinim organizacijama i akademskim krugovima. Rad DCAF-a prije svega je usmjeren, ali ne i ograničen, na euro-atlantsko područje.

DCAF je međunarodna ustanova koja podliježe švicarskim zakonima. G. 2005. Osnivačko vijeće DCAF-a sastoji se od vlada 46 zemalja, uključujući Švicarsku, 41 euro-atlantsku državu, 3 afričke države i Ženevski kanton. Savjetodavni odbor DCAF-a čini skupina od više od 60 stručnjaka iz različitih područja djelatnosti kojima se DCAF bavi. Ustanova ima i 50-ak zaposlenika iz oko 30 različitih zemalja. Najveći dio proračuna DCAF-a osiguravaju švicarsko Savezno ministarstvo obrane, civilne zaštite i sporta te Savezno ministarstvo vanjskih poslova.

Više pojedinosti o DCAF-u možete pronaći na <www.dcaf.ch>.

Adresa za kontakte

Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF):
Rue de Chantepoulet 11, PO Box 1360,
CH-1211 Geneva 1, Switzerland
Tel.: 00 41 22 741 77 00
Faks: 00 41 22 741 77 05
e-mail: info@dcaf.ch
web-stranica: www.dcaf.ch

Centar za ljudska prava Sveučilišta u Durhamu

Centar je osnovan 2001. godine u sklopu Odsjeka za pravo Sveučilišta u Durhamu s ciljem usklađivanja istraživačkih interesa i djelatnosti članova Odsjeka u cijelom području ljudskih prava. Više od polovice zaposlenika Odsjeka sudjeluje u istraživačkim projektima u području ljudskih prava te objavljuje knjige i članke o cijelom nizu tema iz tog područja. Teme kojima se bave obuhvaćaju međunarodne zakone o ljudskim pravima, regionalne sustave poput onih Vijeća Europe i Europske unije te provedbu britanskog Zakona o ljudskim pravima iz 1998. godine. Centar posebnu pozornost poklanja metodologiji sudskih postupaka u području ljudskih prava, u smislu argumentacije i obrazloženja presuda. Također se, prema potrebi, bavi pojedinačnim pitanjima javnog interesa s aspekta ljudskih prava.

Centar aktivno sudjeluje u radu raznih struka i sudstva. U sastavu je Centra mali Savjetodavni odbor, kojem je na čelu gđa Justice Black i koji je sastavljen od osoba različitih struka i pravnika iz različitih pravosudnih područja. Centar održava godišnju seriju predavanja – Irvineova predavanja o ljudskim pravima, koja su nastala 2002. godine na poticaj lorda Irvinea od Lairga, tadašnjeg ministra pravosuđa.

Odbor za istraživanja u društveno-humanističkim znanostima dodijelio je Centru novčana sredstva u iznosu od 139.000 £ za projekt o sudskim obrazloženjima prema Zakonu o ljudskim pravima. Projekt obuhvaća nekoliko seminara o sudskim obrazloženjima u odabranim područjima zakona u slučaju Zakona o ljudskim pravima, a cilj je izdavanje monografije.

Adresa za kontakte

Professor Ian Leigh, Co-Director
50 North Bailey, Durham DH1 3ET, United Kingdom
Tel.: 00 44 191 374 2035
Faks: 00 44 191 374 2044
e-mail: ian.leigh@durham.ac.uk
web-stranica: <http://www.dur.ac.uk/Law>

Norveški parlamentarni odbor za nadzor obavještajnih službi

Od 1996. godine nadzor norveških obavještajnih službi obavlja parlamentarno nadzorno tijelo – Norveški parlamentarni odbor za nadzor obavještajnih službi. Odbor obavlja nadzor Norveške policijske sigurnosne službe, Norveške obavještajne službe i Norveške nacionalne sigurnosne službe. Članove Odbora bira parlament (Storting), ali oni ne smiju biti članovi parlamenta. Svrha je takve odredbe osigurati neovisnost nadzora o vladi i, u njegovu redovitom obavljanju dužnosti, o parlamentu.

Nadzor se obavlja redovitim provjerama službi. Odbor također razmatra pritužbe na rad službi koje podnose neovisni pojedinci ili organizacije smještene u Norveškoj. Područje djelovanja Odbora određeno je njegovom funkcijom i nije povezano s pojedinačnim ustanovama. Glavni je cilj nadzora zaštita građanskih prava pojedinaca, ali rad Odbora obuhvaća i opći nadzor kojim se djelatnost službi zadržava unutar zakonskog okvira. Odbor jedanput na godinu podnosi parlamentu javno izvješće o svome radu, a posebna izvješća može podnositi kad god to smatra potrebnim.

Odbor ima široko pravo pristupa podacima i objektima. Zato su njegovi članovi obvezni čuvati tajnost svoga rada. Odbor radi po načelu nadzora *ex post facto*.

Adresa za kontakt

The Norwegian Parliamentary Intelligence Oversight Committee

Adresa: Stortinget, 0026, Oslo

Ured: Nedre Vollgate 5–7

Tel.: 00 47 23 31 09 30

Faks: 00 47 23 31 09 40

e-mail: post@eos-utvalget.no

Web-stranica: www.eos-utvalget.no

Sudjelovali

Autori

dr. Hans Born

viši znanstveni suradnik, Ženevski centar za demokratski nadzor nad oružanim snagama, Ženeva, Švicarska

prof. Ian Leigh

profesor prava, pomoćni ravnatelj Centra za ljudska prava Sveučilišta u Durhamu, Durham, Ujedinjeno Kraljevstvo

Suradnici u uređivanju

Thorsten Wetzing

suradnik u istraživanju, Ženevski centar za demokratski nadzor nad oružanim snagama, Ženeva, Švicarska

Ingrid Thorburn

suradnica u istraživanju, Ženevski centar za demokratski nadzor nad oružanim snagama, Ženeva, Švicarska

Članovi Savjetodavnog odbora

(u privatnom svojstvu)

prof. Iain Cameron

profesor međunarodnog javnog prava, Sveučilište u Uppsali, Uppsala, Švedska

g. Alistair Corbett

službenik u Odboru za obavještajne i sigurnosne službe, London, Ujedinjeno Kraljevstvo

g. Alain Faupin

bivši zamjenik voditelja tima za istraživanja, Ženevski centar za demokratski nadzor nad oružanim snagama, Ženeva, Švicarska

g. Hakon Huus-Hansen

glavni tajnik, Norveški parlamentarni odbor za nadzor obavještajnih službi, Oslo, Norveška

g. Kalman Kocsis

predsjednik Stručnog povjerenstva za reformu obavještajnih službi, Ured visokog predstavnika, Sarajevo, Bosna i Hercegovina; bivši ravnatelj mađarske Službe za vanjsku obavještajnu djelatnost

dr. Fredrik Sejersted

odvjetnik, Ured državnog tužioca, Oslo, Norveška

g. Fred Schreier

viši savjetnik, Ženevski centar za demokratski nadzor nad oružanim snagama, Ženeva, Švicarska

Stručna mišljenja

(u privatnom svojstvu)

dr. Andrew Butler

Kazneno pravo, Wellington, Novi Zeland

gđa Marina Caparini

viši znanstveni suradnik, Ženevski centar za demokratski nadzor nad oružanim snagama, Ženeva, Švicarska

dr. Richard B. Doyle

izvanredni profesor planiranja javnih sredstava, mornarički poslijediplomski studij, Monterey, SAD

dr. Willem F. van Eekelen

predsjednik Savjetodavnog odbora Centra za studij europske sigurnosti Sveučilišta u Groningenu, član Savjetodavnih odbora Ženevskog centra za demokratski nadzor nad oružanim snagama i Instituta za mirovna istraživanja iz Stockholma, bivši član nizozemskog Senata, bivši ministar obrane Nizozemske i bivši glavni tajnik Zapadnoeuropske unije.

prof. dr. Peter Gill

profesor politike i sigurnosti na Sveučilištu "John Moores" u Liverpoolu, Ujedinjeno Kraljevstvo

g. George B. Lotz II.

pomoćnik ministra obrane za nadzor obavještajne djelatnosti, Washington D. C., SAD

dr. Barry R. Wickersham

voditelj stručnog usavršavanja, Ured pomoćnika ministra obrane za nadzor obavještajne djelatnosti, Washington D. C., SAD

Glosar

Demokracija

Predstavljanje interesa građana koje obavljaju građani na dobrobit građana. Obilježavaju je slobodni izbori, vladavina zakona, razdioba vlasti i poštovanje temeljnih ljudskih prava. Vidi *ljudska prava*.

Demokratska provjera odgovornosti obavještajnih službi

Iako je tajnost nuždan uvjet rada obavještajnih službi, one u državama liberalne demokracije trebaju djelovati u okviru vladavine zakona, sustava provjera i raspodjele odgovornosti te transparentnog sustava odgovornosti. Demokratska provjera odgovornosti prema tim parametrima određuje ispravnost i učinkovitost rada obavještajnih službi. Ona počiva na pet jasno odvojenih, ali međusobno ovisnih stupova: (1) kontrola koju provodi izvršna vlast; (2) parlamentarni nadzor; (3) sudska provjera; (4) neovisni nadzor u ime šire javnosti i (5) unutarnja kontrola koju provode same obavještajne službe.

Dobra provedba vlasti

Temeljni su zahtjevi »dobre provedbe vlasti« da je vlast u službi građana, da je pravedna, odgovorna, transparentna, potiče na sudjelovanje i savjetovanje u planiranju i donošenju odluka, da je učinkovita i sposobna u upravljanju javnim sektorom te da aktivno zahtijeva i olakšava sudjelovanje građanskog društva. (*Svjetska banka*)

Dojavljivanje

Do dojavljivanja dolazi kad neki službenik razotkrije da poslodavac krši zakon, posluje nečasno ili različito od politike koju je najavio. Mnoge su zemlje prepoznale važnost takva načina razotkrivanja i osigurale zakonsku zaštitu za dojavljivače da bi ih zaštitile od sankcija na njihovu radnome mjestu ili od kaznenog postupka. Da bi ga smatrali dojavljivačem, zaposlenik mora izvijestiti nekoga izvan agencije o nelegalnom ili nečasnom činu. Obično to mora biti neki vladin ured ili ured za provedbu zakona. Ako se zaposlenik jednostavno požali nekome unutar poduzeća ili agencije, to se ne smatra dojavljivanjem te zaposlenika ne štite zakoni o dojavljivačima. Izravno otkrivanje informacija medijima koji prenose vijesti obično nije zaštićeno. Otkrivanje informacija relevantnim parlamentarcima katkad je zaštićeno.

Glavni inspektor

Općenito, pojam glavni inspektor upotrebljava se za vojne i civilne dužnosnike vlada koji su odgovorni za istrage. U djelokrugu obavještajne djelatnosti vlada imenuje glavnog inspektora i povjerava mu širok opseg različitih zadataka, poput praćenja usuglašenosti obavještajnih službi sa zakonom, vladinom politikom i prioritetima, kao i provjeravanje aktivnosti obavještajnih službi te podnošenje redovitih izvješća izvršnoj vlasti (ili, u nekim modelima, parlamentu).

Građansko društvo

Građansko društvo odnosi se na skup institucija, organizacija i načina djelovanja koji djeluju između države, poslovnog svijeta i obitelji. Ono obuhvaća dobrovoljne i neprofitne organizacije, filantropske institucije, društvene i političke pokrete, ostale načine sudjelovanja i angažmana u društvenom životu, kao i vrijednosti i kulturne obrasce koji se uz njih vežu.

Intelektualne organizacije

Intelektualnom organizacijom smatra se organizacija koja služi kao centar za istraživanje i/ili analiziranje važnih javnih pitanja. Kao i institucije građanskoga društva, intelektualne organizacije imaju velik broj važnih uloga:

- (i) imaju ulogu posrednika između vlasti i javnosti;
- (ii) prepoznaju, iznose i procjenjuju aktualne ili nove probleme, pitanja ili prijedloge;
- (iii) preoblikuju ideje i probleme u pitanja političkog djelovanja;
- (iv) služe kao upućen i neovisan glas u debatama o političkom djelovanju;
- (v) otvaraju prostor za konstruktivnu razmjenu ideja i informacija između ključnih sudionika u procesu osmišljavanja političkog djelovanja (James McGann).

U osnovi intelektualne organizacije javnosti pružaju drukčiji uvid od onoga što ga daje vlast.

Izvršna kontrola / ministarska kontrola

Izvršna vlast provodi izravan nadzor nad obavještajnim službama s razine središnje, regionalne ili lokalne vlasti. Ona određuje proračun, opće smjernice i prioritete djelovanja obavještajnih službi. Da bi osigurali učinkovitu izvršnu kontrolu, ministri trebaju imati pristup važnim informacijama koje posjeduje agencija ili procjenama koje na temelju tih informacija agencija donosi te moraju, ako je potrebno, moći izvijestiti javnost o radnjama koje provode obavještajne službe. Pri provođenju vanjske kontrole pomažu posebni uredi ili tijela poput odbora za koordinaciju sigurnosnih službi, odbora za nadzor sigurnosnih službi, odbora za procjenu sigurnosne politike i ureda za reviziju, koji su izravno odgovorni resornom ministru.

Kontrola obavještajnih agencija prema nadzoru obavještajnih agencija i prema provjeri obavještajnih agencija

Imati kontrolu znači biti za nešto zadužen, odgovoran, sposoban za upravljanje i utjecanje na određeni obavještajni zadatak. Nadzor je općenitiji pojam od kontrole jer ne podrazumijeva da je »nadziratelj« zadužen za nešto ili da ima moć djelovanja na donošenje odluka ili ishoda. Provjera se provodi praćenjem *ex post facto* djelovanja obavještajnih službi i zakonskog statusa radnji koje poduzimaju.

Ljudska prava

Svako temeljno pravo ili sloboda koju ima svako ljudsko biće i koju vlast ne smije kršiti (uključujući pravo na život i slobodu, slobodu mišljenja i izražavanja te jednakost pred zakonom, kako stoji u najvažnijim međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima poput Opće deklaracije o ljudskim pravima i Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, Europske konvencije o ljudskim pravima i ostalih regionalnih dokumenata, npr. Afričke povelje o ljudskim pravima i pravima naroda, Američke konvencije o ljudskim pravima i Azijske povelje o ljudskim pravima).

Nadzor s ciljem provedbe zakona prema tajnom nadzoru

Nadzor s ciljem provedbe zakona prije svega podrazumijeva mehanizme prikupljanja dokaza o kažnjivim radnjama poznatih osumnjičenika, dok se pod pojmom tajnog nadzora prije svega smatraju mehanizmi prikupljanja dokaza o manje jasnim prijetnjama državnoj sigurnosti koje nisu nužno povezane s kažnjivim radnjama ili određenim kaznenim djelima. Ovlast obavještajnih agencija da se upuste u tajni nadzor obično nije tako jasno formulirana i ostavlja više mjesta za proizvoljna »lutanja u potrazi za informacijama« te samim time manje mjesta za zaštitu ljudskih prava osoba koje su pod nadzorom. Vremenski okviri tu su obično dulji te se većina obavještajnih operacija izvodi mnogo dulje nego što je to slučaj s operacijama provedbe zakona (Cameron, I.; vidi i :Brodeur, J-P. i Gill, P.).

Neovisni nadzor

Neovisni nadzor je jedan od zasebnih stupova odgovornosti obavještajnih službi. U primjerima iz ovog priručnika neovisni nadzor nad obavještajnim službama obavljaju institucije čija je neovisnost zajamčena zakonom, kao i posebni mehanizmi izvješćivanja i mehanizmi s posebnim zadacima. Primjer su neovisnog nadzora institucije poput nacionalnog ureda za reviziju, pučkog pravobranitelja, tribunala ili neovisnih glavnih inspektora. Vidi *građansko društvo* i *intelektualne organizacije*.

Obavještajna djelatnost, obavještajni podaci, obavještajna služba

Vlade skupljaju, obrađuju i upotrebljavaju informacije. Dio je državničkog umijeća »pridavanje najvećeg značenja obaviještenosti, o općenitim i pojedinačnim pitanjima« (John Keegan). Pojam obaviještenosti u provedbi vlasti obično se rabi u ograničenom značenju – u vezi s međunarodnim odnosima, obranom, nacionalnom sigurnosti i tajnosti te u vezi s posebnim institucijama koje se nazivaju »obavještajnim službama« (Michael Herman). Obavještajna djelatnost može se opisati kao »aktivnost kojom se bavi obavještajna organizacija«, obavještajni podaci su »vrsta obaviještenosti«, obavještajna služba je »vrsta organizacije koja obavještava« (Sherman Kent). Obavještajna djelatnost u provedbi vlasti temelji se na posebnom skupu organizacija koje se nazivaju »obavještajnim službama«. Obavještajna djelatnost jest ono čime se te službe bave, a obavještajni podaci su ono što proizvode (Michael Herman).

Odgovornost

Mogućnost da se predstavnici, izabrani ili imenovani, pozovu da objasne svoje postupke u upotrebi svojih ovlasti ili obavljanju dužnosti, tj. da se pozovu na odgovornost. To se jednako odnosi na namještenike obavještajnih i sigurnosnih službi. Politička je svrha takva postupanja ograničavanje moći izvršne vlasti i svodenje zloupotrebe vlasti na najmanju moguću mjeru, a operativna je svrha osigurati da vlast bude sposobna i učinkovita.

Opravdanost

Opravdanost pravila ili institucije koja donosi ili provodi to pravilo temelji se na činjenici da pripadnici zajednice u kojoj se primjenjuje smatraju da su pravilo ili institucija stvoreni iz opravdanih razloga, da mu vjeruju, cijene ga i poštuju.

Parlamentarni nadzor

Zakonodavna vlast provodi parlamentarni nadzor donoseći zakone koji određuju i uređuju obavještajne i sigurnosne službe i njihove ovlasti te usvajajući pripadajuća

proračunska sredstva. Na razini zakonodavstva trebali bi postojati mehanizmi kojima parlamentarci mogu pozvati na odgovornost čelnike obavještajnih službi. Ti mehanizmi trebali bi obuhvaćati:

- (i) djelotvoran parlamentarni odbor za nadzor obavještajnih službi;
- (ii) mogućnost kontrole proračuna službi;
- (iii) ovlasti dobivanja (tajnih) podataka od vlade ili službi;
- (iv) pristup tajnim podacima;
- (v) mogućnost angažiranja stručnjaka iz građanskoga društva;
- (vi) jasne i učinkovite mehanizme izvješćivanja između parlamenta, vlade, službi i šire društvene zajednice;
- (vii) mogućnost da počne saslušanja;
- (viii) posjedovanje istražnih ovlasti.

Poziv pod prijetnjom kazne

Ako je parlamentarnom odboru za nadzor dodijeljena moć izdavanja poziva pod prijetnjom kazne, on ima ovlast primorati osobu da se pred njim pojavi (na saslušanju).

Primjerenost

Zahtjev primjerenosti ima tri aspekta: (i) postojanje razumske veze između osporavane mjere i njezina cilja; (ii) najmanje moguće narušavanje prava na slobodu i (iii) dobra ravnoteža između učinaka mjere koja ograničava i zakonskog cilja (kanadski Vrhovni sud). Europska konvencija o ljudskim pravima rabi načelo primjerenosti kao sredstvo razjašnjavanja osmišljeno da se ograniči moć državnih tijela i osigura veća zaštita autonomije pojedinca.

Pritužba

Individualno ili kolektivno priopćenje kontrolnom tijelu, kojim se upozorava na navodnu povredu ljudskih prava.

Provjere i raspodjela odgovornosti

Ovaj pojam opisuje mehanizme izvedene iz ustava i zakona, koji se primjenjuju u procesu donošenja odluka s ciljem sprečavanja prevlasti jednog sudionika. U kontekstu nadzora obavještajnih službi, to znači da svaki od tri sudionika, izvršna vlast, sudstvo i zakonodavstvo, ima svoju prepoznatljivu ulogu u procesu ostvarivanja odgovornosti obavještajnih službi. Vidi *demokratska kontrola sigurnosnih službi*.

Pučki pravobranitelj

Institucija čija je funkcija ispitivati i izvješćivati o pritužbama koje podnose obični građani na vladina tijela ili tijela javne uprave. Da bi se zajamčila neovisnost od izvršne vlasti i tajnih službi, u mnogim zemljama pučkog pravobranitelja imenuje parlament i on parlamentu i odgovara.

Ravnatelj obavještajne agencije

Ravnatelju obavještajne agencije zadatke postavlja resorni ministar, a odgovoran je, *inter alia*, za kontrolu i upravljanje službom, pravodobno obavljanje njezinih zadaća te vođenje i političko usmjeravanje službi.

Sigurnost

O sigurnosti se obično misli u smislu nacionalne sigurnosti, tj. kao o nepostojanju prijetnji ili mogućih prijetnji pojedinim vrijednostima nacije. Osim toga, i prema »kritičkom« i prema »humanom« pristupu sigurnosti, pod sigurnošću se smatra postizanje društvenih, političkih, ekoloških i ekonomskih uvjeta koji pridonose slobodnom i dostojnom životu pojedinca.

Sigurnosna provjera i odobrenje

Sigurnosna provjera nužna je za osobe kojima se mogu povjeriti određeni poslovi ili pojedinačni zadaci za koje treba sigurnosno odobrenje. Takvi poslovi i zadaci mogu se pojaviti na svim razinama vlasti i u cijelom mehanizmu donošenja odluka u području nacionalne sigurnosti, uključujući obavještajne službe, ministarstva obrane i oružane snage. Osim navedenoga, provjera može biti potrebna za članove parlamentarnog odbora za nadzor. Međutim, treba reći da neki parlamenti ne podvrgavaju provjerama članove svojih odbora za nadzor jer bi se to moglo tumačiti kao podređenost parlamenta izvršnom ogranku vlasti. Odobrenje se odnosi na ishod uspješnog procesa provjere, čime se pojedincu odobrava pristup različitim razinama tajnih podataka. Vidi *tajni podaci*.

Sudska ocjena

Sudska ocjena različito se doživljava u različitim ustavnim sustavima. U pravnim sustavima u kojima postoji ustavni sud i pisani ustav, sudska ocjena često obuhvaća ovlast suda da procjenjuje ustavnost zakona ili službenog čina vladina službenika ili agenta. Sud ima pravo ukinuti zakon, opozvati službeni nalog ili narediti javnom dužnosniku da djeluje na određeni način ako vjeruje da je određeni zakon ili čin neustavan. U Ujedinjenom Kraljevstvu pojam sudske ocjene odnosi se na mogućnost sudova da prosude da su određeni postupci vladinih tijela protivni zakonu ili da krše odredbe Europske konvencije o ljudskim pravima. U ovom se priručniku pojam sudske ocjene rabi u užem smislu, kao mogućnost sudova da procjene zakonitost postupaka obavještajnih agencija ili ministara i, u sustavima gdje je tako određeno, njihovu ustavnost.

Tajni podaci

Kategorija u koju se ubrajaju podaci i građa koji se tiču nacionalne sigurnosti, kojom se želi naznačiti stupanj štete koju bi neovlašteno otkrivanje tih podataka nanijelo nacionalnoj obrani ili međunarodnim odnosima i naznačiti koji je stupanj zaštite potreban. Željeni stupanj tajnosti podataka naziva se osjetljivost. Često se osjetljivi podaci odaju u nepotpunom obliku, koliko je nužno. Sljedeći primjer prikazuje službene stupnjeve tajnosti podataka u SAD-u: (i) *strogo povjerljivi* – najviši stupanj sigurnosti; opisuje se kao podaci čije bi javno otkrivanje prouzročilo »iznimno veliku štetu«; (ii) *tajni* – drugi stupanj klasifikacije podataka koji obuhvaća, na primjer, pojedinosti o ostalim mjerama i postupcima u radu sigurnosnih službi. Opisuje se kao podaci čije bi otkrivanje nanijelo »veliku štetu«; (iii) *povjerljivi* – najniži stupanj klasifikacije. Opisuje se kao podaci čije bi otkrivanje »štetilo« nacionalnoj sigurnosti. Mogu se dodavati još neke kategorije, poput (iv) *osjetljivi, ali neklasificirani podaci* – podaci koji nisu povezani s nacionalnom sigurnošću, ali čije bi iznošenje u javnosti moglo prouzročiti određenu štetu; (v) *neklasificirani* – strogo uzevši, to nije klasifikacija, nego izostanak klasifikacije, a odnosi se na podatke koji nisu osjetljivi i mogu se slobodno otkrivati javnosti. Do *deklasifikacije* (otkrivanja) podataka može

doći ako postanu zastarjeli ili ako neko službeno tijelo zahtijeva da se otkriju jer je to u interesu javnosti.

Test kvalitete zakona

U demokratskom društvu neka ljudska prava, poput prava na privatnost, slobodu misli, savjesti i religije, slobodu izražavanja i slobodu okupljanja i udruživanja, mogu biti ograničena, između ostaloga, kad je to u interesu nacionalne sigurnosti i javnog poretka. Što se tiče Europe, Europska konvencija o ljudskim pravima propisuje da se »ta ograničenja moraju provoditi u skladu sa zakonom«. Običajno pravo Europskog suda za ljudska prava kaže, *inter alia*, da sigurnosne i obavještajne službe mogu provoditi svoje posebne ovlasti samo ako su one zakonski uređene. Da bi se neka odredba smatrala zakonom, prema testu o kvaliteti zakona treba udovoljavati ovim uvjetima:

- (i) odredba mora biti dovoljno dostupna i dovoljno precizno formulirana da bi omogućila građaninu da prema njoj uredi svoje ponašanje;
- (ii) pravilo treba imati nužne značajke predvidivosti i ne smije dopuštati neograničenu slobodu odluke;
- (iii) pravilo mora bar odrediti uvjete i postupke u slučajevima kršenja prava.

Transparentnost

Izgradnja institucija, mreža i rutinskih postupaka u vladi i vladinim agencijama koje sustavno provjeravaju parlamentarne i ostale institucije te pojedinci iz svih društvenih i ekonomskih krugova građanskog društva.

Unutarnja kontrola

Da bi se osiguralo da službenici obavještajnih službi poštuju standarde demokratske vlasti, treba osmisliti složen sustav zaštitnih mehanizama unutar obavještajnih službi. Obavještajni službenici u svome radu moraju se voditi pravilnikom i kodeksom. Nadalje, da bi se spriječila zloupotreba obavještajne djelatnosti ili podataka, svakog namještenika treba obučiti kako postupiti u slučaju da mu nadređeni izda nalog koji nije u skladu sa zakonom. Posebno tijelo unutar obavještajnih agencija trebalo bi koordinirati i kontrolirati ispravno djelovanje unutarnje kontrole obavještajnih službi.

Vladavina zakona

Zakone, uključujući i zakone o ljudskim pravima, mora sastavljati za to zadužena demokratski izabrana legitimna vlast, a provoditi i sustavno upotrebljavati neovisno sudstvo koje ima moć prisile. Vladavina zakona nuždan je preduvjet za postizanje odgovornosti u javnom, kao i u privatnom sektoru. Utemeljenost i ustrajnost vladavine zakona ovisi o jasnom određenju pravila, upotrebi na nediskriminirajući način, učinkovitoj provedbi, predvidivim i zakonski provedivim metodama promjene sadržaja zakona te o građanima koji taj skup pravila smatraju pravednim i opravdanim te koji su ta pravila spremni poštovati.

Zakovitost

Nullum crimen, nulla poena sine lege, također poznato kao načelo zakonitosti, određuje da je neko kriminalno ponašanje kažnjivo samo: (i) ako je u vrijeme kad se dogodilo bilo na snazi pravilo koje bi ga odredilo kao kriminalno ponašanje i (ii) ako su u to vrijeme postojala pravila koja su u vezi s takvim ponašanjem određivala relativno precizan raspon kaznenih mjera.