



Evropska asociacija
administrativnih službi u
evropskim zemljama



Centar za javnu upravu,
Edukaciju i Istraživanje



Norveško parlamentarno
veće za javnu
administrativnu upravu

Postizanje odgovornosti u obavješajnoj delatnosti

Pravni standardi i najbolji načini nadzora obaveštajnih službi

Hans Born i Ian Leigh

Postizanje odgovornosti u obaveštajnoj
delatnosti:

Pravni standardi i najbolji načini
nadzora obaveštajnih službi

Hans Born i Jan Li



*Geneva Centre for
the Democratic Control
of Armed Forces*



*Human Rights Centre,
Department of Law,
University of Durham (UK)*



*Norwegian
Parliamentary
Oversight Committee*

Autori

Hans Born i Jan Li

Učestvovali u uređivanju

Torsten Vecling i Ingrid Torburn

Savetodavni odbor

Jan Kameron, Alister Korbet, Alen Fopin, Hakon Hus-Hansen, Kalman Kocis, Fredrik Sejersted i Fred Šrajer

Stručni savetnici

Endrju Batler, Marina Kaparini, Ričard B. Dojl, Vilem F. van Ekelen, Piter Gil, Džordž Loc i Beri Vikeršam

Lektor

Oliver Vejts

Naslovna strana

Izdavačka kuća Norveškog parlamenta, Oslo

Autorska prava

Sva prava su pridržana. Nijedan deo ovog izdanja ne može se umnožavati, smeštati u sisteme za učitavanje podataka ili prenositi u bilo kom obliku i na bilo koji način, uključujući i elektronska i mehanička sredstva, fotokopiranje, zapisivanje i druga postupke, bez prethodne saglasnosti Ženevskog centra za demokratski nadzor nad oružanim snagama ili Norveškog parlamentarnog odbora za nadzor obaveštajnih službi ili Centra za ljudska prava Univerziteta u Daramu. Ovo izdanje se pušta u opticaj uz uslovljavanje da se ne može prodavati putem redovne trgovinske mreže ili na bilo koji drugi način, da se ne može izdavati, pozajmljivati ili na bilo koji drugi način stavljati u promet, u bilo kom obliku poveza ili sa bilo kojom naslovnom stranom osim onih koji su upotrebljeni u izvornom izdanju, bez prethodne saglasnosti izdavača i bez nametanja svih ovde postavljenih uslova kojih se imaju pridržavati i svi naknadni izdavači.

Odricanje odgovornosti

Izneti stavovi i mišljenja (ukoliko nije drugačije naznačeno) pripadaju autorima i ne odražavaju nužno stavove i mišljenja Ženevskog centra za demokratski nadzor nad oružanim snagama ili Norveškog parlamentarnog odbora za nadzor obaveštajnih službi ili Centra za ljudska prava Univerziteta u Daramu (UK).

ISBN

92-9222-029-2

Izdavač

Ženevski centar za demokratski nadzor nad oružanim snagama

Izvor: Engleski, Oslo, 2005.

Predgovor

Uspostavljanje sistema odgovornosti obaveštajnih (bezbednosnih) službi koji bi istovremeno bio i demokratski i efikasan jedan je od najtežih izazova sa kojima se moderne države susreću. Ovaj zahtevni zadatak ne može se zaobići, jer političko usmerenje na reformu bezbednosnih službi doprinosi smanjenju zloupotreba i povećanju efikasnosti svih relevantnih grana vlasti.

Do danas je malo učinjeno na sistematskom poređenju demokratskih načina provere odgovornosti bezbednosnih službi i otuda još nije stvoren skup međunarodno prihvaćenih merila koja bi se za to mogla koristiti. Ženevski centar za demokratski nadzor nad oružanim snagama, Norveški parlamentarni odbor za nadzor obaveštajnih službi i Centar za ljudska prava Univerziteta u Daramu zajednički su pripremili ovaj priručnik koji ima za cilj da popuni tu prazninu predstavljajući i ocenjujući postojeće pravne standarde koji se tiču demokratskih načina kontrole odgovornosti bezbednosnih službi. Ovaj tekst takođe izdvađa i preporučuje najbolje načine delovanja koji se mogu primenjivati jednako u zemljama u tranziciji i u stabilnim demokratijama.

Opisani standardi i primeri najboljih načina delovanja ne treba da navedu na zaključak da postoji jedan model demokratskog nadzora koji je upotrebljiv za sve zemlje. Zapravo, sistem demokratskog nadzora obaveštajnih službi zavisi od istorije određene zemlje, njenog ustavnog i pravnog poretka, demokratske tradicije i političke kulture.

Pravila i načini delovanja koji su prihvaćeni i pokazuju se kao efikasni na jednom mestu mogu biti znatno manje primenljivi na drugim mestima. Imajući u vidu takve razlike, neki od predloga iz ovog priručnika svakako će se učiniti neprikladnim za neke od zemalja. Uzimajući u obzir sve navedeno, sa stanovišta demokratskog načina upravljanja nadzor obaveštajnih službi je zajednička odgovornost izvršne, zakonodavne i sudske vlasti. Neophodan je čvrst sistem provera i podele odgovornosti, u kojem nadzor nad obaveštajnim službama nije privilegija isključivo izvršne vlasti. Na taj način u ovom procesu učestvuju i same obaveštajne agencije, nacionalni parlamenti i spoljašna kontrolna tela.

Nadamo se da će ovaj priručnik doprineti razvijanju svesti javnosti o ovom složenom i važnom delu vršenja vlasti i dovesti do toga da bezbednosna politika i načini delovanja u ovoj oblasti počnu da odražavaju istinske težnje ljudi kojima ona treba da služi.

Ambasador Leif Mevik
Predsednik Norveškog
parlamentarnog odbora
za kontrolu obaveštajnih službi

Ambasador dr. Teodor Vinkler
Direktor Ženevskog centra
za demokratski nadzor nad
oružanim snagama

Sadržaj

Predgovor		3
Sadržaj		5
Popis priloga		7
Popis skraćenica		10
I deo	Uvod	
1. poglavlje	<i>Određivanje demokratskog nadzora bezbednosnih i obaveštajnih službi</i>	13
2. poglavlje	<i>Potreba za nadzorom bezbednosnih i obaveštajnih službi</i>	16
3. poglavlje	<i>U potrazi za pravnim standardima i najboljim načinima nadzora: ciljevi, opseg i metodologija</i>	21
II deo	Agencija	
4. poglavlje	<i>Određivanje nadležnosti i ovlašćenja</i>	29
5. poglavlje	<i>Imenovanje načelnika</i>	33
6. poglavlje	<i>Odobranje upotrebe posebnih ovlašćenja</i>	35
7. poglavlje	<i>Podaci i dosije</i>	40
8. poglavlje	<i>Unutrašnje upravljanje i kontrola službe</i>	43
III deo	Uloga izvršne vlasti	
9. poglavlje	<i>Zašto je potrebna izvršna kontrola</i>	51
10. poglavlje	<i>Ministrova saznanja o službama i kontrola obaveštajne delatnosti</i>	53
11. poglavlje	<i>Kontrola nad tajnim radnjama</i>	56
12. poglavlje	<i>Međunarodna saradnja</i>	60
13. poglavlje	<i>Zaštitne mere protiv ministarske zloupotrebe</i>	65

IV deo	<i>Uloga parlamenta</i>	
14. poglavlje	<i>Zašto je potreban parlamentarni nadzor</i>	74
15. poglavlje	<i>Delokrug parlamentarnih tela za nadzor</i>	76
16. poglavlje	<i>Sastav parlamentarnog tela za nadzor</i>	81
17. poglavlje	<i>Bezbednosna provera i odobrenje članova nadzornoga tela</i>	84
18. poglavlje	<i>Ovlašćenja parlamenta za dobijanje podataka i dokumenata</i>	87
19. poglavlje	<i>Podnošenje izveštaja parlamentu</i>	90
20. poglavlje	<i>Budžetska kontrola</i>	92
V deo	<i>Uloga spoljašnjih tela za proveru</i>	
21. poglavlje	<i>Rešavanje pritužbi građana</i>	101
22. poglavlje	<i>Nadzor službi u delokrugu nezavisnih nadležnih tela</i>	106
23. poglavlje	<i>Nezavisni uredi za reviziju</i>	109
	<i>Pregled najboljih načina delovanja</i>	115
	<i>Ženevski centar za demokratski nadzor nad oružanim snagama</i>	123
	<i>Centar za ljudska prava, Odsek za pravo, Univerzitet u Daramu</i>	124
	<i>Norveški parlamentarni odbor za nadzor obaveštajnih službi</i>	125
	<i>Saradnici</i>	127
	<i>Glosar</i>	129

Popis priloga

Prilog br. 1	Norme i standardi demokratskog nadzora bezbednosnih i obaveštajnih 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 uređenjem obaveštajnih službi s obzirom na Evropsku konvenciju o ljudskim pravima (UK)	19
Prilog br. 5:	Test kvaliteta zakona	20
Prilog br. 6:	Evropski sud za ljudska prava i 'nacionalna bezbednost'	30
Prolog br. 7:	Zakonsko određenje nacionalne bezbednosti (BiH)	31
Prilog br. 8:	Zaštitni mehanizmi za sprečavanje službenika vlade da koriste obaveštajne službe za delovanje protiv političkih neistomišljenika (Argentina)	32
Prilog br. 9:	Uloga Parlamenta u imenovanju načelnika (Australija)	33
Prilog br. 10:	Uloga izvršne vlasti u imenovanju načelnika (Mađarska)	34
Prilog br. 11:	Razlozi za razrešenje načelnika agencije (Poljska)	34
Prilog br. 12:	Posebna ovlašćenja unutrašnjih bezbednosnih i obaveštajnih službi	35
Prilog br. 13:	Odabrane smernice Povereništva ministara Veća Evrope o ljudskim pravima i borbi protiv terorizma (iz 2002. godine)	36
Prilog br. 14:	Predmeti EVropskog suda za ljudska prava koji se tiču privatnosti	38
Prilog br. 15:	Pravo na proveru podataka (Holandija)	41
Prilog br. 16:	Odredbe o prijavljivanju nezakonitih radnji u Zakonu o Obaveštajno-sigurnosnoj agenciji BiH	43
Prilog br. 17:	Pravila zaštite kod otkrivanja (Kanada)	44
Prilog br. 18:	Južnoafrički Kodeks ponašanja za uposlenike u obaveštajnim službama	45
Prilog br. 19:	Zakon o Obaveštajno-sigurnosnoj agenciji Bosne i Hercegovine	46
Prilog br. 20:	Razlika između ovlašćenja i zaduženja ministra i načelnika službe (Poljska)	52
Prilog br. 21:	Prava ministra, obaveze agencije	54
Prilog br. 22:	Načelnikovo savetovanje sa zamenikom ministra (ili ministrom)	54
Prilog br. 23:	Definicija tajnih radnji (SAD)	56

Prilog br. 24:	Odobranje tajnog delovanja u inostranstvu (UK)	56
Prilog br. 25:	Mučenje	58
Prilog br. 26:	Zakonsko utemeljenje ministarske kontrole nad tajnim akcijama (Australija)	59
Prilog br. 27:	Različiti načini delovanja u obaveštajnoj saradnji: bilateralna razmena	60
Prilog br. 28:	Multilateralna razmena obaveštajnih podataka: obnovljena nastojanja EU i SAD	61
Prilog br. 29:	Davanje podataka o svojim državljanima stranim bezbednosnim službama: primer iz nemačkog Zakona o obaveštajnoj delatnosti	63
Prilog br. 30:	Obaveza saradnje obaveštajne službe Bosne i Hercegovine sa Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju	63
Prilog br. 31:	Upravljanje i kontrola nacionalnih bezbednosnih službi u Mađarskoj	66
Prilog br. 32:	Dužnosti ministra prema Agenciji (Australija)	66
Prilog br. 33:	Mere kojima se štiti nepristrasnost Agencije	67
Prilog br. 34:	Pravo načelnika službe da pristupi premijeru (UK)	68
Prilog br. 35:	Poređenje spoljašnjih i parlamentarnih tela za nadzor u odabranim zemljama	74
Prilog br. 36:	Obuhvatan popis zadataka parlamentarnog tela za nadzor	77
Prilog br. 37:	Elementi parlamentarnog nadzora (Nemačka)	77
Prilog br. 38:	Odredba o upućivanju operativnih pitanja parlamentarnom telu za nadzor <i>ad hoc</i>	79
Prilog br. 39:	Parlamentarni nadzor usmeren na vladavinu zakona i ljudska prava: primer Norveške	79
Prilog br. 40:	Imenovanje članova parlamentarnih tela za nadzor: primeri iz nekoliko zemalja	82
Prilog br. 41:	Odobrenje norveškom Parlamentarnom odboru za nadzor obaveštajne delatnosti	84
Prilog br. 42:	Postupanje u slučajevima odbijanja bezbednosne 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 pravovremenog obaveštavanja kongresnih odbora o obaveštajnoj delatnosti (SAD)	87
Prilog br. 45:	Obaveštavanje kongresnih odbora za obaveštajnu delatnost o tajnim radnjama (SAD)	88
Prilog br. 46:	Traženje spoljnog stručnog mišljenja (Luksemburg)	89
Prilog br. 47:	Obaveštavanje zakonodavca i izvršne vlasti o delovanju i preporukama Odbora (JAR)	90
Prilog br. 48:	Ograničenja u otkrivanju podataka Parlamentu (Australija)	91
Prilog br. 49:	Finansijska revizija koju sprovodi nemačko Parlamentarno kontrolno veće	94

Prilog br. 50:	Sveobuhvatna parlamentarna budžetska kontrola (Mađarska)	95
Prilog br. 51:	Rešavanje pritužbi: holandski nacionalni javni pravobranilac	102
Prilog br. 52:	Rešavanje pritužbi: norveški Parlamentarni odbor za nadzor obaveštajne delatnosti	102
Prilog br. 53:	Rešavanje pritužbi: kanadski Odbor za proveru bezbednosno-obaveštajne delatnosti	103
Prilog br. 54:	Zadaci kanadskog glavnog inspektora	106
Prilog br. 55:	Glavni revizor	110
Prilog br. 56:	Zakonom propisano otkrivanje podataka o službama revizoru (UK)	111
Prilog br. 57:	Finansijska odgovornost (Luksemburg)	112
Prilog br. 58:	Nezavisna revizija poduhvata: primer projekta zgrade državnog štaba kanadske Bezbednosno-obaveštajne službe, reviziju sproveo kanadski glavni revizor	112

Popis skraćenica

AHRB	Odbor za istraživanja u društveno-humanističkim naukama
ASIO	Australijska bezbednosno-obaveštajna organizacija
ASIS	Australijska tajna obaveštajna služba
CAT	Konvencija protiv mučenja
CIA	Centralna obaveštajna agencija (SAD)
CoE	Veće Europe
Cth	Komonvelt (Zajednica naroda)
CSIS	Kanadska bezbednosno-obaveštajna služba
CDPC	Evropski odbor za probleme ss kriminalom
DAC	Odbor za pomoć u razvoju (OECD)
DCAF	Ženevski centar za demokratski nadzor nad oružanim snagama
DSD	Uprava za veze u odbrani (Australija)
ECHR	Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda
ECtHR	Evropski sud za ljudska prava
EHRR	Evropski izveštaji o ljudskim pravima
EOS	Norveški parlamentarni odbor za nadzor obaveštajnih službi
EU	Evropska unija
FRG	Savezna Republika Nemačka
GCHQ	Štab 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	Služba bezbednosti (UK)
MI6	Tajna obaveštajna služba (UK)
OECD	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
OSCE	Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
PACE	Parlamentarna skupština Veća Evrope
PC-S-SEC	Grupa stručnjaka za službe unutrašnje bezbednosti (Veće Evrope)
PKGrG	Zakon o nemačkom Parlamentarnom kontrolnom veću
PKGr	Nemačko Parlamentarno kontrolno veće
RCMP	Kanadska kraljevska konjička policija
SIRC	Odbor za bezbednosno-obaveštajni nadzor (Kanada)
UK	Ujedinjeno Kraljevstvo
UN	Ujedinjene nacije
UNDHR	Opšta deklaracija o ljudskim pravima
UNDP	Razvojni program Ujedinjenih nacija
UN GA	Generalna skupština Ujedinjenih nacija
USC	Kodeks Sjedinjenih Američkih Država
WEU	Skupština Zapadnoevropske unije

I deo

Uvod

1. poglavlje

Određivanje demokratskog nadzora bezbednosnih i obaveštajnih službi

Teško bi se mogao odabrati bolji trenutak za bavljenje pitanjem nadzora bezbednosnih i obaveštajnih službi. U svetlu terorističkog napada 11. septembra 2001, drugog rata u Iraku i terorističkog napada u Madridu 11. marta 2004, mnogi parlamentarni poslanici i članovi vlada odgovorni za nadzor rada obaveštajnih službi bave se preispitivanjem njihovog delovanja i načina na koje politički čelnici s njima postupaju. Težak zadatak se nalazi pred svima onima koji su na bilo koji način uključeni u nadzor obaveštajne mreže; ne samo pred parlamentarcima i resornim ministrima nego i pred sudstvom, kao i (u manjoj meri) pred medijima i organizacijama građanskoga društva. Oni treba da procene da li su predlozi koji dolaze iz obaveštajnih službi opravdani i pronađu pravu meru između zahteva bezbednosti i demokratije, da sa jedne strane prošire oblast delovanja obaveštajne zajednice, a sa druge insistiraju na njenoj odgovornosti i radu u skladu sa zakonom.

Međunarodni konsenzus

U isto vreme postiže se međunarodni konsenzus o pitanjima nadzora obaveštajnih službi. Međunarodne institucije poput Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), Ujedinjenih nacija (UN)ⁱⁱ, Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju (OSCE)ⁱⁱⁱ, Parlamentarne skupštine Veća Evrope (PACE)^{iv} i Međuparlamentarne unije^v izričito i bez izuzetka smatraju da obaveštajne službe moraju biti podložne demokratskim načinima provere odgovornosti. U Prilogu br. 1 nalazi se dodatni pregled pravila i normi u nadzoru bezbednosnih i obaveštajnih službi koje prihvataju regionalne i globalne međunarodne organizacije.^{vi}

Demokratski nadzor: Institucije i subjekti

Demokratska provera odgovornosti obaveštajnih službi zahteva aktivno učešće izvršne vlasti i parlamenta putem vršenja nadzora kao i građanskog društva preko njegovih spoznaja. U načelu, cilj je da se bezbednosne i obaveštajne agencije zaštite od političkih zloupotreba, a da one pritom ne budu stavljene van dosega izvršne vlasti.^{vii} Bezbednosne i obaveštajne službe moraju biti spremne da odgovore na zahteve građana koje artikulišu njihovi izabrani predstavnici, tj. izabrani građani u vladi i parlamentu, koji sprovode političku kontrolu nad bezbednosnim i obaveštajnim službama. Ukratko, demokratski nadzor bezbednosnih službi obuhvata čitav niz institucija i subjekata (vidi Prilog br. 2).^{viii}

Prilog br. 1:

Norme i standardi demokratskog nadzora bezbednosnih i obaveštajnih službi kojima se rukovode (odabrane) međunarodne organizacije

Organizacija	Norma / standard	Izvor
UNDP (Razvojni program UN-a)	Demokratska građanska kontrola vojske, policije i ostalih snaga bezbednosti (u izveštaju se nabrajaju načela demokratskog vršenja vlasti u sektoru bezbednosti)	Izveštaj o ljudskom razvoju (2002)
OSCE (Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju)	»Demokratska politička kontrola vojnih, paravojnih i unutrašnjih snaga bezbednosti, kao i obaveštajnih službi i policije« (detaljno su objašnjene pojedine odredbe)	Pravilnik o političko-vojnim aspektima bezbednosti (1994)
Veće Evrope (Parlamentarna skupština)	»Službe unutrašnje bezbednosti moraju poštovati Evropsku konvenciju o ljudskim pravima... Svaka neusklađenost operativnih aktivnosti službi unutrašnje bezbednosti sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima mora biti odobrena zakonom.« »Zakonodavac mora doneti jasne i obuhvatne zakone koji službe unutrašnje bezbednosti smeštaju u zakonski okvir.«	Preporuka br. 1402 (1999)
EU (Evropski parlament)	U »kopenhagenskim kriterijumima za pristup« posebno navesti: »pravna odgovornost policije, vojske i tajnih službi [...]«.	Program 2000, § 9
Samit Severne i Južne Amerike	»Ustavom propisana podređenost oružanih snaga pravno utemeljenim organima vlasti u našim zemljama od suštinskog je značaja za demokratiju.«	Plan delovanja iz Kwebeka (2001)
Međuparlamentarna unija	»Demokratski nadzor obaveštajnih struktura treba da počiva na jasnom i izričitom zakonskom okviru na osnovu koga se uređuje ustrojstvo obaveštajnih organizacija državnim statutima koje odobrava parlament. Ovim statutima dodatno se određuju granice ovlašćenja svake službe, njeni načini delovanja i načini na koje se može pozvati na odgovornost.«	<i>Parlamentarni nadzor bezbednosnog sektora: Načela, mehanizmi i načini delovanja</i> , Priručnik za parlamentarce br. 5. Ženeva: IPU/DCAF, 2003, str. 64.
Skupština Zapadnoevropske unije (WEU)	»Zahteva se od nacionalnih parlamenata da: (1) podrže planove reforme obaveštajnih sistema, istovremeno braneći posebna ovlašćenja parlamenta, u cilju ostvarivanja uspešnije i efikasnije provere načina prikupljanja obaveštajnih podataka i načina korišćenja prikupljenih podataka.«	Rezolucija br. 113 (Skupština ju je usvojila jednoglasno i bez amandmana 4. decembra 2002. [9. zasedanje])
OECD (Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj)	Sistemom bezbednosti [uključujući bezbednosne i obaveštajne službe] treba upravljati uz poštovanje istih načela odgovornosti i transparentnosti koja važe u čitavom javnom sektoru, i naročito uz veću civilnu kontrolu bezbednosnih postupaka.	DAC (Odbor za pomoć u razvoju), Serija smernica i uputstava »Reforma bezbednosnog sistema, vršenje vlasti i efikasno postupanje«, 2004.

Svaki subjekt ili institucija za nadzor ima drugačiju funkciju. Izvršna vlast kontrolira službe tako što ih usmerava, što znači - postavlja zadatke, prioritete i osigurava potrebne resurse. Dalje, parlament je usmeren na nadzor, koji je ograničen na opšta pitanja i odobrenje proračuna. Parlament je više uključen kad treba osnovati istražne odbore za ispitivanje skandala. Sudstvo se bavi proverom upotrebe posebnih ovlašćenja (uz presuđivanje u slučajevima prekršaja). Građansko društvo, intelektualne organizacije i građani mogu ograničiti delovanje 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

- Unutrašnju kontrolu sprovode same službe zakonskim određenjem svog delovanja (koje donosi parlament), unutrašnjim usmeravanjem i podsticanjem profesionalnog odnosa prema radu.
- Izvršna vlast sprovodi direktnu kontrolu, određuje budžet i postavlja opšte smernice i prioritete za aktivnosti bezbednosnih i obaveštajnih službi.
- Zakonodavna vlast vrši parlamentarni nadzor donoseći zakone koji uređuju ustrojstvo bezbednosnih i obaveštajnih službi i njihova posebna ovlašćenja i usvajajući potrebna budžetska sredstva.
- Sudstvo kontroliše sprovođenje posebnih ovlašćenja bezbednosnih i obaveštajnih službi i kazneno goni njihove službenike u slučajevima povrede dužnosti.
- Udruženja građanskoga društva, mediji, ekspertski timovi i istraživački instituti prate način organizacije i delovanje bezbednosnih i obaveštajnih službi, pre svega na osnovu javnih izvora. Pojedinci mogu ograničiti upotrebu posebnih ovlašćenja bezbednosnih i obaveštajnih službi uz pomoć posebnih sudova, nezavisnih ombudsmana ili inspektora, kao i nacionalnih i međunarodnih sudova.
- Na međunarodnom nivou ne postoji nadzor bezbednosnih i obaveštajnih službi, mada Evropski sud za ljudska prava, koji deluje prema Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima, može primati prijave pojedinaca o aktivnostima vladinih organa u gotovo svim evropskim državama.

Pored toga, budući da demokratski nadzor obaveštajnih službi uključuje različite subjekte i njihovo ponašanje, ovde je takođe važna politička kultura. Temelji demokratske kontrole odgovornosti, kao što su transparentnost, odgovorno obavljanje dužnosti, snošenje odgovornosti za sopstvene postupke, participacija i spremnosti da se odgovori na zahteve građana, podrazumevaju određenu kulturu i način ponašanja koji nadilaze zakone i ostalu zakonsku regulativu. Međutim, zakoni moraju postaviti okvir koji podstiče kulturu otvorenosti i poštovanja ljudskih prava.

2. poglavlje

Potreba za nadzorom bezbednosnih i obaveštajnih službi

Bezbednosne i obaveštajne službe u demokratskim društvima obavljaju korisne zadatke u zaštiti nacionalne bezbednosti i slobodnog poretka demokratske države. Budući da te službe rade tajno i da priroda njihovih zadataka zahteva da svoje obaveze ispunjavaju u tajnosti, one su u neskladu s načelima otvorenoga društva. Upravo zbog tog paradoksa (odbrane otvorenog društva tajnim sredstvima) bezbednosne i obaveštajne službe treba podvrgnuti demokratskoj kontroli i odgovornosti i građanskoj kontroli. Javna kontrola tih službi važna je iz najmanje pet razloga.

Prvo, suprotno pojmu otvorenosti i transparentnosti, koji je temelj demokratskog nadzora, bezbednosne i obaveštajne službe često deluju u tajnosti. Kako tajnost može štiti njihovo delovanje od javne provere, važno je da te operacije pažljivo prati parlament i, još više, izvršna vlast.

Drugo, bezbednosne i obaveštajne službe imaju posebna ovlašćenja, npr. mogu zadirati u privatno vlasništvo ili komunikaciju, što očigledno može ograničiti ljudska prava, pa je nužno da ih prate za to zadužene institucije za nadzor. Parlamentarna skupština Veća Europe o tome se ovako izjašnjava:

Postoji ozbiljna zabrinutost da službe unutrašnje bezbednosti država članica Veća Europe često stavljaju interese koje smatraju interesima državne bezbednosti i interesima države iznad poštovanja prava pojedinca. Kako su uz to često nedovoljno nadzirane, postoji velika opasnost od zloupotrebe moći i kršenja ljudskih prava ako se ne ustanove zakonske i ustavne zaštitne mere.^{ix}

Problemi se javljaju naročito u slučajevima kada su službe unutrašnje bezbednosti stekle određena ovlašćenja, kao što su preventivne metoda rada i metode prisile u kombinaciji s nedovoljnom kontrolom od strane izvršne vlasti, zakonodavstva i sudstva, kao i u slučajevima kada u nekoj zemlji postoji veliki broj različitih tajnih službi.^x

Treće, u periodu posle hladnog rata, a naročito posle 11. septembra 2001. godine, obaveštajne zajednice gotovo svih zemalja našle su se u procesu prilagođavanja novim pretnjama bezbednosti. Najvećom pretnjom bezbednosti funkcionisanja demokratskih društava više se ne smatra mogućnost stranog vojnog napada, nego organizovani kriminal,

terorizam, negativan uticaj regionalnih sukoba ili propalih država kao i protivzakonita trgovina ljudima i robom. Taj proces prilagođavanja treba da se odvija pod nadzorom

izabranih civilnih vlasti koje će obezbediti da se reorganizacija službi odvija u skladu s potrebama građana. Dalje, s obzirom na to da su obaveštajne službe velike službene birokratske organizacije kojima je svojstveno odupiranje promenama i određeni stepen birokratske inertnosti, spoljne institucije kao što su izvršna vlast i parlament moraju osigurati da se željene promene sprovedu na efikasan način.

Četvrto, bezbednosne i obaveštajne službe imaju zadatak da prikupljaju i analiziraju podatke o mogućim pretnjama i procenjuju ih. S obzirom na to da su takve procene polazna tačka za ostale državne snage bezbednosti (vojska, policija, pogranična policija), važno je da se one donose pod demokratskim vođstvom. To je naročito važno zbog toga što ove procene podrazumevaju da se prioritet daje onim pretnjama koje obično imaju značajne političke implikacije.

Peti razlog se odnosi na zemlje koje su imale autoritaran režim i nedavno su postale demokratske. U takvim zemljama glavni zadatak službi unutrašnje bezbednosti i obaveštajnih službi u prošlosti je bila zaštita autoritarnog vođe od građana. Bezbednosne i obaveštajne službe imale su pre svega represivnu ulogu. Nije teško uvideti zbog čega preobražaj starih bezbednosnih službi u moderne demokratske službe predstavlja težak zadatak. Takav preobražaj iz sredstva represije u moderno sredstvo bezbednosne politike pažljivo moraju nadzirati izvršna vlast i parlament.

Potreba za zakonskom regulativom

Vladavina zakona temeljni je i neizostavni deo demokratije. Bezbednosne i obaveštajne službe mogu biti legitimne jedino ako su zakonski utemeljene i ako svoja ovlašćenja dobijaju od pravnog režima. Bez takvog okvira ne postoji temelj za razlikovanje postupaka koji se sprovode za dobrobit države i onih koje vrše prekršioци zakona, uključujući teroriste. Ni u najtežim situacijama »nacionalna bezbednost« ne bi smela biti korišćena kao izgovor za napuštanje obaveze poštovanja zakona, koja je svojstvena demokratskim državama. Naprotiv, vanredna ovlašćenja bezbednosnih službi moraju biti utemeljena u zakonskom okviru i na sistemu kontrole definisanih zakonom.

Zakoni su pravno otelovljenje demokratske volje. U većini zemalja usvajanje zakona je jedna od ključnih funkcija parlamenta (uz kontrolu postupaka vlade). Zbog toga je preporučljivo da, u demokratskim sistemima gde preovladava vladavina zakona, obaveštajne i bezbednosne službe svoje postojanje i ovlašćenja temelje na zakonu, a ne na vanrednim ovlašćenjima kao što je pravo prednosti. Takvo delovanje jača zakonitost službi i omogućuje demokratskim predstavnicima da osmisle načela na kojima ovo važno područje državne aktivnosti treba da počiva, kao i određivanje granica delovanja takvih agencija. Dalje, da bi se mogao pozvati na zakonske izuzetke, u slučajevima kada se potrebe odbrane nacionalne bezbednosti kose sa važećim propisima o ljudskim pravima, bezbednosni sektor treba da utemelji svoje delovanje na zakonskoj regulativi. Neophodno je da parlament odobri formiranje, mandat i ovlašćenja bezbednosnih službi, ali taj uslov

sam po sebi nije dovoljna garancija očuvanja vladavine zakona. Zakonska utemeljenost uvećava opravdanost postojanja bezbednosnih agencija i njihovih (često posebnih) ovlašćenja. Kao i u drugim područjima, ključni zadatak zakonodavca jeste delegiranje odgovornosti na upravna tela, ali i da se ustanovi i zadrži pravo odlučivanja unutar zakonske regulative.

Ograničavanje ustavnih i ljudskih prava

Zakonska regulativa takođe je potrebna da bi se odredila ili ograničila ustavna prava pojedinaca u slučajevima koji se tiču bezbednosnih interesa države. To se može postići na dva načina. Prvo, ograničavanjem ljudskih prava radi zaštite društvenih interesa.^{xi} Poznat primer je ograničavanje slobode izražavanja pripadnika obaveštajnih službi s ciljem očuvanja tajnosti njihovog rada. Drugo, u kriznim situacijama, kada je državna bezbednost ozbiljno ugrožena, može se dozvoliti privremeno nepoštovanje i povreda određenih prava. Međutim, kao što pokazuje Prilog br. 3, neka ljudska prava su nepovrediva.

Prilog br. 3:

Nepovrediva ljudska prava

Prema članu 4, stav 2, Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, ne dozvoljavaju se povrede ovih prava:

- na život (član 6);
- na nepodvrgavanje mučenju ili okrutnom, nehumanom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju (član 7);
- na slobodu od ropstva ili služenja (član 8);
- na nemogućnost kažnjavanja zatvorom zbog neispunjavanja ugovorne obaveze (član 11);
- na nepodvrgavanje retroaktivnim kaznenim merama (član 15);
- na to da pred zakonom budemo tretirani kao osoba (član 16);
- na slobodu misli, savesti i vere (član 18).

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

Što se tiče ograničavanja prava na međunarodnom nivou, Evropska konvencija o ljudskim pravima, na primer, dozvoljava ograničavanje prava na javno suđenje, prava na poštovanje privatnosti, kao i ograničavanje verskih sloboda, slobode izražavanja i udruživanja »u skladu sa zakonom« (vidi u Prilogu br. 5 test kvaliteta zakona), kao i ograničavanja koja su »neophodna u demokratskom društvu« u interesu državne bezbednosti.^{xii} Pored toga, ako službe imaju zakonska ovlašćenja za ometanje privatne imovine ili komunikacija, građanima treba da budu stavljeni na raspolaganje pravni postupci za podnošenje pritužbi u slučajevima neispravnog postupanja. To je jedan od načina na koje zemlje potpisnice Evropske konvencije o ljudskim pravima mogu ispuniti svoju obavezu da obezbede efikasan pravni lek za dokazive povrede ljudskih prava prema članu 13 Konvencije (vidi i 21. poglavlje).

Pod pretpostavkom da postoji potreba za zakonskom regulativom u ograničavanju političkih i ljudskih prava, kao polazna tačka nameću se dva zaključka. Prvo, obaveštajne službe moraju biti uređene zakonskim propisima, i drugo, posebna ovlašćenja kojima se obaveštajne službe koriste moraju imati utemeljenje u zakonu.

Bezbednosne službe moraju biti uređene zakonskim propisima

Mnoge države preduzele su korake za zakonsko propisivanje uređenja svojih bezbednosnih snaga. Novije primere nalazimo u zakonodavstvu Bosne i Hercegovine, Slovenije, Litvanije, Estonije i Južnoafričke Republike.^{xiii} Međutim, odstupanja su znatna. Ne čudi što je čak i u zemljama sa dugom demokratskom tradicijom sve veći strah od zloupotrebe dužnosti i spornih pojedinosti u radu agencija koje deluju u domaćim okvirima. U zemljama u tranziciji domaće bezbednosne agencije često su dodatno opterećene nasleđem represivnog delovanja u prošlosti.

U skladu s tim mnoge zemlje su propisale zakone za svoje agencije, većinom u poslednjih dvadesetak godina. Razlozi za donošenje zakonskih mera za špijunske agencije nisu toliko izraženi – Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije i Severne Irske (UK) jedna je od retkih zemalja koja je 1994. donela zakonsku regulativu za svoju tajnu službu MI6 Zakonom o obaveštajnim službama.^{xiv} Samo nekoliko zemalja je usvojilo zakonske mere i za vojne obaveštajne službe^{xv} i za koordinaciju bezbednosnih službi.^{xvi}

Prilog br. 4:

Potreba za zakonskim uređenjem obaveštajnih službi s obzirom na Evropsku konvenciju o ljudskim pravima (UK)

U sudskom predmetu *Harman i Hjuitt protiv Ujedinjenog Kraljevstva*^{xvii}, koji se poziva na Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, a u vezi sa pritužbom na tajni nadzor i vođenje dosijea, što se kosi sa članom 8 Konvencije, koji govori o pravu na privatnost, nepostojanje izričitih statutarnih odredbi o delovanju Bezbednosne službe Ujedinjenog Kraljevstva (MI5) pokazalo se kao presudno za nemogućnost dokazivanja da su postupci službe bili »u skladu sa zakonom«. Postojeća upravna odredba, Direktiva Maksvel-Fajf iz 1952, nije bila dovoljan argument za tajni nadzor i vođenje dosijea, jer nije imala snagu zakona i jer njen sadržaj nije bio pravno obavezujući ili sprovediv. Pored toga, načinom na koji je sročena nije »dovoljno jasno određen opseg i način na koji službena tela slobodno odlučuju pri izvođenju aktivnosti tajnog praćenja«.^{xviii} Posle sudske odluke, Ujedinjeno Kraljevstvo je usvojilo zakonski akt o MI5 (Zakon o bezbednosnoj službi iz 1989), i potom preduzelo iste korake za Tajnu obaveštajnu službu i Štab za komunikacije britanske vlade (GCHQ) (vidi Zakon o obaveštajnim službama iz 1994).

Posebna ovlašćenja kojima se koriste bezbednosne i obaveštajne službe moraju biti utemeljena u zakonu

Zakonitost zahteva da snage bezbednosti deluju samo unutar svojih ovlašćenja u skladu sa domaćim zakonima. Otuda sledi da se u slučajevima kršenja ljudskih prava iz Evropske konvencije mogu opravdati samo oni postupci koji su zakoniti. Na primer, kada je otkriveno da je grčka Nacionalna obaveštajna služba držala pod tajnim nadzorom Jehovine svedoke na način koji je prekoračivao njena ovlašćenja, smatralo se da je time prekršila član 8, koji garantuje poštovanje privatnosti pojedinca.^{xix}

Vladavina zakona, međutim, podrazumeva više od površnog utiska o zakonitosti. Evropska konvencija o ljudskim pravima dodatno upućuje na test »kvaliteta zakona« (vidi Prilog br. 5), koji zahteva da zakonsko određenje bude jasno, predvidljivo i dostupno. Na primer, u holandskom Kraljevskom dekretu navedeni su zadaci vojne obaveštajne službe, ali ne i njena ovlašćenja za tajni nadzor civila, pa je za tu odredbu rečeno da je nedovoljna.^{xx} Slično, u sudskom predmetu *Rotaru protiv Rumunije*^{xxi} Sud u Strazburu je utvrdio da Zakon o bezbednosnim dosijeima nije bio dovoljno jasan u smislu opravdanosti postupaka, jer nije odredio postupke s obzirom na starost dosjea i način njihove upotrebe, kao ni mehanizme njihovog nadzora.

Test »kvaliteta zakona« Evropske konvencije o ljudskim pravima stavlja posebnu odgovornost na zakonodavna tela. Jedan od mogućih načina udovoljavanja njegovim zahtevima jeste to da se u zakon uključe opšte odredbe o tome da se ovlašćenja koja službe imaju mogu koristiti samo kada je to »neophodno«, da u slučajevima kada postoji mogućnost izbora uvek treba birati postupke koji manje štete ljudskim pravima i da se uvek treba rukovoditi načelom primerenosti.^{xxii} U novom holandskom zakonu koristi se drugi način, koji je možda prihvatljiviji. On sadrži detaljne odredbe za svaku tehniku istrage kojom se služba može koristiti (vidi 6. poglavlje).^{xxiii}

Prilog br. 5:

Test kvaliteta zakona

Evropska konvencija o ljudskim pravima određuje da u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbednosti i javnog reda mogu biti ograničeni, između ostalog, pravo na privatnost (čl. 8), sloboda mišljenja, savesti i veroispovesti (čl. 9), kao i sloboda izražavanja (čl. 10) i sloboda okupljanja i udruživanja (čl. 11). Međutim, Konvencija propisuje da se takva ograničenja moraju sprovesti »u skladu sa zakonom«. Običajno pravo Evropskog suda za ljudska prava navodi, *inter alia*, da bezbednosne i obaveštajne službe mogu sprovesti svoja posebna ovlašćenja ako su ona određena zakonom. S tim u vezi Evropski sud kaže:

- Pod zakonom se podrazumevaju i pravila običajnog prava, kao i statuti i ostale podređene odredbe. U takvim slučajevima, da bi se nešto smatralo »zakonom«, Sud kaže da odredba mora biti dostupna i sročena dovoljno precizno da građani prema njoj mogu odrediti svoj način ponašanja (*Sandey Tajms protiv UK*, 26. april 1979, 2 EHRR (Evropski izveštaji o ljudskim pravima) 245, stav 47);

- Zakon koji dozvoljava neograničenu slobodu odlučivanja u pojedinačnim slučajevima ne poseduje bitne odlike predvidljivosti i ne može se smatrati zakonom u ovom smislu. Opseg slobode odlučivanja mora biti relativno precizno određen. (*Silver i drugi protiv UK*, 25. mart 1983, 5 EHRR 347, stav 85);
- Kontrole i ostale garancije sprečavanja zloupotreba ovlašćenja u delovanju obaveštajnih službi moraju se tačno odrediti da bi bile usklađene sa temeljnim ljudskim pravima. Moraju postojati zaštitne mere protiv zloupotrebe prava odlučivanja koje je određeno zakonom (*Silver i ostali protiv UK*, stav 88-89);
- Ako zaštitne mere nisu predviđene samim zakonom, zakon mora bar odrediti uslove i postupke u slučajevima povrede (*Klas protiv Federalne Republike Nemačke*, br. 5029/71, Izveštaj od 9. marta 1977, stav 63; *Kruslin protiv Francuske*, 24. april 1990, A/176-A, stav 35; *Huvig protiv Francuske*, 24. april 1990, A/176-B, stav 34).

Izvor: internet stranice Evropskog suda za ljudska prava <http://www.echr.coe.int/>
Jan Kameron, *Nacionalna bezbednost i Evropska 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 osvetljavanja prirode nadzora i širenju dobrih načina delovanja, Ženevski centar za demokratsku kontrolu nad oružanim snagama, Centar za ljudska prava Univerziteta u Daramu (Ujedinjeno Kraljevstvo) i Norveški parlamentarni odbor za nadzor obaveštajnih službi odlučili su da zajedničkim snagama pripreme nacrt pravnih standarda za demokratske načine provere bezbednosnih i obaveštajnih službi i prikupe i prikažu najbolje zakonske načine i postupke nadzora. Pravni standardi koje predlaže ovaj priručnik počivaju na analizi zakonskog okvira nadzora u liberalnim demokratijama u Severnoj i Južnoj Americi, Evropi, Africi i Aziji. Cilj je dolaženje do najboljih načina i postupaka iz zakona o nadzoru obaveštajnih službi raznih demokratskih država i na taj način stvaranje korisnog priručnika za parlamentarce i službeno osoblje, (vladine) službenike u institucijama za nadzor, same obaveštajne službe i civilno društvo (medije, istraživačke institute, itd). Priručnik obuhvata glavne aspekte demokratskog nadzora bezbednosnih i obaveštajnih službi, uključujući izvršnu vlast, zakonodavstvo i sudstvo, kao i nezavisne organizacije za nadzor kao što su narodni pravobranioци ili glavni inspektori.

Dobro upravljanje

Pravni standardi i najbolji načini delovanja odabrani su po kriterijumu ostvarivanja i podsticanja dobrog upravljanja u bezbednosnom sektoru. Kao važan deo demokratskog nadzora bezbednosnog sektora, dobro upravljanje od izuzetnog je značaja za svaku efikasnu vladu. Rečima Svetske banke:

Dobro upravljanje ispoljava se u predvidljivom, otvorenom i prosvetčenom kreiranju politike, sistemu upravljanja koji se temelji na profesionalnom etosu i promovisanju opšteg dobra, vladavini zakona, transparentnom postupanju i snažnom građanskom društvu koje učestvuje u pitanjima od javnog interesa.^{xxiv}

Suštinu dobrog upravljanja čine sledeća načela:

- pravednost
- aktivno učešće
- pluralizam
- partnerstvo

- prenošenje ovlašćenja na niže nivoe
- transparentnost
- odgovornost
- vladavina zakona
- ljudska prava
- sposobnost
- efikasnost
- spremnost da se odgovori na zahteve
- održivost.^{xxv}

Dok dobro upravljanje odražava pravila, institucije i načine rada koji doprinose efikasnoj i demokratskoj vladavini, uključujući poštovanje ljudskih prava, odlike lošeg upravljanja su »proizvoljno kreiranje politike, neodgovoran sistem upravljanja, nesprovođenje ili nepravедnost pravnog sistema, zloupotreba izvršne vlasti, građansko društvo koje nije uključeno u javni život, raširena korupcija«. ^{xxvi} Veoma je važno da vlast poštuje načela dobrog sprovođenja vlasti jer se tako olakšava postavljanje političkih i zakonskih granica u delovanju bezbednosnih i obaveštajnih službi.

Opseg

Međutim, opseg bavljenja ovom temom ograničen je na dva načina. Prvo, predloženi pravni standardi odnose se samo na obaveštajne službe, a ne na sprovođenje zakona. Drugo, govori se samo o opštim pitanjima demokratskog nadzora, jer se složenija pitanja uređuju izvršnim nalogima i uredbama.

Prikupljanje i proučavanje pravnih standarda nadzora može pomoći službenim licima u usvajanju novih i prepravljanju postojećih zakona o nadzoru, ali ne može biti lek za sve probleme nadzora. Razlog za to je u činjenici da zakoni ipak ne mogu biti sveobuhvatni. Politička i administrativna kultura, mediji i javno mnjenje predstavljaju najbolje zaštitne mere za očuvanje demokratskih vrednosti. Moderna istorija obiluje primerima zemalja koje su zanemarivale ljudska prava dok su se u isto vreme pozivale na zvučne zakonske dokumente i ugovore. Bez obzira na to, pravni okvir može biti od pomoći u afirmaciji demokratskih vrednosti i dati im simbolički značaj, što će moćne subjekte podstaći da ih poštuju. To naročito važi za stvaranje novih institucija – zakonski okvir može biti sredstvo uspostavljanja novog demokratskog poretka i konkretizacije reformi.

Potruga za opštim načelima može se učiniti uzaludnom s obzirom na različite političke i kulturne tradicije. Pored pomenute razlike između stabilnih zapadnih zemalja i demokratija u nastajanju, takođe postoje velike razlike u ustavnim modelima, npr. »predsednička izvršna vlast« kao u SAD, »dvojna izvršna vlast« kao u Francuskoj, ili engleska parlamentarna izvršna vlast. Neke zemlje svojim sudovima daju moć da menjaju ustav, po modelu američkog Vrhovnog suda, dok su u drugim (npr., Ujedinjeno Kraljevstvo) sudovi podređeni parlamentu. Čak i unutar jednog tipa sistema mogu postojati velika odstupanja – na primer, u Ujedinjenom Kraljevstvu, Australiji, Kanadi i Novom Zelandu pojavljuju se prilično različiti modeli nadzora bezbednosnih i obaveštajnih službi. ^{xxvii}

Zato nismo pokušavali da ponudimo jednostavan nacrt ili model koji bi se mogao uneti u domaće zakone bez obzira na razlike u ustavu. Želeli smo da lociramo zajedničke probleme koji se javljaju nezavisno od postojećih razlika i predložimo načine na koje se oni mogu rešavati, kao i da ponudimo minimalne demokratske standarde i primere dobrih pravnih postupaka u različitim zemljama. Prikupljajući i obrazlažući dobre pravne postupke nadzora bezbednosnih i obaveštajnih službi u demokratskim društvima, uz pomoć predloženih pravnih standarda, želeli smo da zakonodavcima, predstavnicima vlasti i građanskog društva u stabilnim demokratijama i demokratijama u nastajanju ponudimo smernice i mogućnosti za osmišljavanje zakona. Predložene pravne standarde ne treba shvatiti kao konačan skup pravila demokratskog nadzora. To je samo skup načela na osnovu kojih treba osmisлити posebna nacionalna pravila. »Zlatno pravilo« demokratskog nadzora ne postoji niti se do njega može doći.

Metodologija

Pravni standardi i najbolji načini delovanja moraju se razvijati na četiri nivoa nadzora obaveštajnih i bezbednosnih službi. Svaki od tih nivoa može se posmatrati kao jedan sloj demokratskog nadzora koji je obuhvaćen sledećim slojem:

- unutrašnja kontrola na nivou
- izvršna kontrola
- parlamentarni nadzor
- nadzor koji sprovode nezavisna tela za nadzor

Nadzor se prvo obavlja na nivou same agencije. Kontrola na ovom nivou obuhvata probleme kao što su pravilno sprovođenje zakona i politike vlade, ovlašćenja i delovanje direktora agencije, ispravnu upotrebu obaveštajnih podataka i dosijea, korišćenje posebnih ovlašćenja u skladu sa zakonom, kao i unutrašnje upravljanje agencijom. Takvi postupci unutrašnje kontrole na nivou same agencije nužna su osnova za spoljašnji demokratski nadzor koji sprovode izvršna vlast, parlament i nezavisna tela. Ovi mehanizmi unutrašnje kontrole obezbeđuju sprovođenje službenih mera i zakona na efikasan, profesionalan i zakonit način. Drugi sloj odnosi se na kontrolu koju obavlja izvršna vlast, a koja je usmerena na određivanje zadataka i prioriteta službi, uključujući i upućenost ministra u rad službi i kontrolu nad službama, kontrolu nad tajnim operacijama, kontrolu nad međunarodnom saradnjom i merama zaštite od ministarske zloupotrebe položaja. Treći sloj se tiče parlamentarnog nadzora, koji ima važnu ulogu u sistemu provera i podele odgovornosti, budući da nadzire opštu politiku, finansije i zakonitost službi. U većini zemalja delovanje službi je utemeljeno na zakonima koje donosi parlament. Rad nezavisnih tela za nadzor, što predstavlja četvrti sloj demokratskog nadzora, tiče se nezavisne provere sa stanovišta građana (npr. narodni pravobranilac ili parlamentarni poverenik), sa stanovišta brzog sprovođenja vladine politike (npr. glavni inspektor) i sa stanovišta trošenja novca poreskih obveznika (nezavisne revizorske kuće).

Dva važna subjekta nisu vidljivo uključena u takav slojevit pristup demokratskom nadzoru. Sudstvo (uključujući i međunarodne sudove) ovde je izostavljeno s obzirom na to da se o

njegovom delovanju raspravlja na različitim mestima unutar četiri nivoa, na primer u vezi sa korišćenjem posebnih ovlašćenja ili postupanjem sa pritužbama. Takođe je izostavljeno građansko društvo, jer se ovaj priručnik pre svega bavi ulogom (nezavisnih) državnih institucija. Ipak, o položaju građanina se raspravlja na različitim mestima u ovom dokumentu, na primer kada se govori o postupanju s dosijeima i podacima, ili o ulozi parlamenta kao predstavnika građana, kao i o postupcima koji se sprovode u slučaju pritužbi.

Primeri pravnih standarda i postupaka odabrani su posle opsežnog uporednog istraživanja demokratskih društava. Uzorak na kome je istraživanje rađeno uključuje, između ostalih, Argentinu, Australiju, Belgiju, Bosnu i Hercegovinu, Kanadu, Estoniju, Nemačku, Mađarsku, Luksemburg, Holandiju, Norvešku, Poljsku, Južnu Afriku, Tursku, Ujedinjeno Kraljevstvo i SAD. Sve odabrane zemlje predstavljaju demokratske sisteme čija su zakonodavstva donela zakone o nadzoru obaveštajnih službi; među njima ima primera i parlamentarnih i predsedničkih političkih sistema; uključene su stabilne demokratije i demokratije u nastajanju, kao i različite političke kulture.

Završne napomene, I deo - Uvod

- i OECD (Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj), Odbor za pomoć u razvoju, Izveštaj o razvojnoj saradnji 2000, str. 8. Izveštaj je dostupan na adresi: <<http://www.oecd.org/home/>>.
- ii UNDP (Program za razvoj Ujedinjenih nacija), Izveštaj o razvoju 2002, Produbljivanje demokratije u podeljenom svetu, str. 87. Izveštaj je dostupan na adresi: <<http://hdr.undp.org/reports/global/2002/en>>.
- iii OSCE, Pravilnik o političko-vojnim aspektima bezbednosti, 1994, stavovi 20 i 21.
- iv Parlamentarna skupština Veća Evrope, Preporuka 1402. Dostupno na adresi: <<http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta99/EREC1402.htm>>.
- v Born, H, Fluri, Ph, Džonson, A. (ur.), Parlamentarni nadzor bezbednosnog sektora; Načela, mehanizmi i praksa, (IPU/DCAF, Ženeva, 2003), str. 64-69.
- vi Vidi i Hengi, H, Razumevanje vršenja vlasti u bezbednosnom sektoru u: Hengi, H, Vinkler, T. (ur.), Izazovi u sprovođenju vlasti u bezbednosnom sektoru. (Berlin/Brunsvik, LIT Publishers, Nju Džerzi, 2003.)
- vii Li, I., Pažljivije praćenje špijuna: Tri decenije različitih iskustava u: Born, H, Džonson, L, Li, I, Ko prati špijune? Utemeljivanje odgovornosti obaveštajnih službi (Potomac Books, INC, Dals, Virdžinija, 2005.)
- viii Prema Born, H. i dr, Parlamentarni nadzor, str. 21.
- ix Parlamentarna skupština Saveta Evrope, Preporuka 1402, pnt. 2.
- x *Ibid.*, pnt. 5.
- xi Vidi i Načela o ograničavanju i odredbe o narušavanju iz Sirakuze u Međunarodnom ugovoru o građanskim i političkim pravima (UN Doc, E/CN.4/1985/Aneks 4.), dostupno na adresi: <<http://www1.umn.edu/humanrts/instree/siracusaprinciples.html>>; Lillich, R. B, Pariski minimalni standardi normi o ljudskim pravima u kriznom stanju, American Journal of International Law, br. 79 (1985), str. 1072-1081.
- xii Evropska konvencija o ljudskim pravima, čl. 6, 8, 9, 10 i 11.
- xiii Slovenija: Zakon o obrani, 28. decembar 1994, čl. 33-36; Litvanija: Temelji nacionalne bezbednosti Litvanije, 1996; Estonija: Zakon o telima bezbednosti usvojen 20. decembra 2000; JAR: Zakon o obaveštajnim službama, 1994
- xiv Isti zakon obuhvata i Agenciju za elektronsko prisluškivanje, Štab za komunikacije britanske vlade (GCHQ).
- xv Vidi, na primer, holandski Zakon o obaveštajnim i bezbednosnim službama 2002, član 7.
- xvi Član 5 istog holandskog zakona; Zakon o strateškim obaveštajnim službama Južnoafričke Republike, 1994.
- xvii Harman i Hjujt UK (1992) 14 EHRR 657.
- xviii *Ibid.*, para. 40.
- xix Cavačadis protiv Grčke, Appl. br. 28802/95, (1999) 27 EHRR CD 27.
- xx V i ostali protiv Holandije, Izveštaj Komisije od 3. decembra 1991; vidi i u primeni testa »zakonske odobrenosti« na različite oblike tajnog nadzora: Malon protiv UK (1984) 7 EHRR 14; Kan protiv UK, 12. maja 2000, Evropski sud za ljudska prava (2000) 8 BHRC 310; P. G. i J. H. protiv UK, Evropski sud za ljudska prava, 25. septembar 2001, Evropska konvencija o ljudskim pravima, Treći deo.
- xxi Br. 28341/95, 4. maja 2000. Vidi i Leander protiv Švedske (1987) 9 EHRR 433, gde se smatra da ako želi da bude »u skladu sa zakonom«, povreda privatnosti mora biti predvidljiva i odobrena na način dostupan pojedincu. U kontekstu provere bezbednosnih službi ne zahteva se da podnosilac može unapred predvideti čitav postupak (jer bi ga u tom slučaju bilo lako onemogućiti), nego da zakon bude dovoljno jasan da pruži opšta uputstva o postupku, što je ovde bio slučaj.
- xxii Ovo je pristup koji koriste u Estoniji (Zakon o bezbednosnim telima, stav 3).

-
- xxiii Zakon o obaveštajnim i bezbednosnim službama 2002, član 17-34.
- xxiv Svetska banka, Upravljanje: Iskustvo Svetske banke, citirano u Born, H. i dr, Parlamentarni nadzor, str. 23.
- xxv Posebno treba pomenuti Magdi Martinez Soliman, Menadžera za praksu demokratskog upavljanja, Biro za razvojnu politiku UNDP, zbog vrednog doprinosa načelima dobrog upavljanja. Za potrebe čitanja ovog priručnika pogledajte Glosar, koji sadrži izbor najvažnijih pojmova vezanih za odgovornost obaveštajnih službi. Što se tiče ostalih pojmova, pogledati, na primer, UNDP glosar dostupan na adresi: <<http://www.undp.org/bdp/pm/chapters/glossary.pdf>>.
- xxvi *Ibid.*
- xxvii Lustgarten, L, Li, I, Na sigurnom: Nacionalna bezbednost i parlamentarna demokratija (Oxford University Press, Oksford, 1994), poglavlja 15 i 16, koja se detaljnije bave pitanjem odgovornosti.

Il deo

Služba

4. poglavlje

Određivanje nadležnosti i ovlašćenja

Ključni aspekt obezbeđivanja odgovornosti bezbednosnih i obaveštajnih službi jeste jasno određivanje njihove uloge i oblasti delovanja. To je u nadležnosti zakonodavstva, s tim što odgovornost za razgraničavanje zadataka bezbednosne i obaveštajne službe leži na parlamentu, a njenje uloge se ne bi smele menjati bez učešća zakonodavaca. Takav način delovanja može pomoći u sprečavanju zloupotreba položaja vlade prema agencijama, naročito u zemljama u tranziciji. Zakonsko utemeljenje takođe je neophodno zbog posebnih ovlašćenja koja se često poveravaju bezbednosnim i obaveštajnim službama.

Takođe je važno da zakon ustanovi razliku između bezbednosne i obaveštajne službe i drugih institucija, kao što su organi za sprovođenje zakona, u čemu od koristi može biti zakonsko određenje nadležnosti i ovlašćenja. Ako se zakonom ne odrede jasne razlike, granice odgovornosti ostaju nejasne, pa postoji opasnost da se posebna ovlašćenja koja agencije imaju koriste i u rutinskim situacijama u kojima ne postoji jasna opasnost za državnu bezbednost.

Ovde moramo ukazati na razlike između pretnji nacionalnoj bezbednosti i krivičnih radnji koje nije uvek lako formulisati.ⁱ Terorizam i špijunaža su krivična dela koja direktno ugrožavaju ili se kose sa demokratskim procesima i tako dovode u pitanje integritet države i njenih ključnih institucija. Međutim, organizovani kriminal se razlikuje od toga. Veće Evrope usvojilo je sledeću definiciju:

Organizovani kriminal znači: protivzakonite radnje koje sprovode organizovane grupe od tri ili više lica, koje postoje duže vreme i cilj im je činjenje teških krivičnih dela kroz usklađeno delovanje, uz primenu zastrašivanja, nasilja, korupcije ili drugih načina za direktno ili indirektno ostvarivanje finansijske ili druge materijalne koristi.ⁱⁱ

Za mnoge zemlje organizovani kriminal i trgovina ljudima predstavljaju najveće društveno i ekonomsko zlo, mada ne ugrožavaju stabilnost i opstanak mehanizma vlasti. U nekoliko zemalja, naročito u demokratijama u tranziciji, ovi problemi bi mogli poprimiti razmere pretnje za stabilnost i opstanak mehanizama vlasti, pa se otuda s pravom mogu smatrati pretnjom za »nacionalnu bezbednost«.ⁱⁱⁱ U većini slučajeva organizovani kriminal se odlikuje širokim razmerima, dugotrajnošću i zavereničkom organizacijom koja ga razlikuje od »obične« kriminalne aktivnosti, ali ga ipak ne podiže na nivo koji opravdava upotrebu bezbednosnih i obaveštajnih službi u istrazi i borbi protiv njega. U nekim slučajevima mogu postojati dokazive veze između organizovanog kriminala i terorizma, ali takve veze se ne mogu pretpostaviti u svakom slučaju. Zato se u nekim zemljama obaveštajnim i bezbednosnim agencijama daju ovlašćenja da pomažu agencijama za vršenje vlasti, mada one nisu glavne odgovorne institucije za istraživanje organizovanog kriminala.^{iv}

Prilog br.6:

Evropski sud za ljudska prava i "nacionalna bezbednost"

Dosadašnja praksa suda pokazuje da se sledeće aktivnosti – između ostalih – mogu smatrati pretnjom nacionalnoj bezbednosti:

- špijunaža (na primer, Klas protiv Savezne Republike Nemačke presuda od 6. septembra 1978, član 48);
- terorizam (idem);
- podsticanje na/odobravanje terorizma (presuda u slučaju Zana od 19. decembra 1997, članovi 48-50);
- subverzija parlamentarne demokratije (presuda u slučaju Leander od 26. marta 1987, član 59);
- separatističke ekstremističke organizacije koje ugrožavaju jedinstvo ili bezbednost države nasilnim ili nedemokratskim sredstvima (presuda u slučaju Ujedinjene komunističke partije Turske i drugih od 30. januara 1998, članovi 39-41);
- podsticanje neposlušnosti vojnih kadrova (Prijava br. 7050/75 *Erousmit protiv Ujedinjenog Kraljevstva* – Izveštaj Evropske komisije za ljudska prava usvojen 12. oktobra 1978).

Izvor: Sudska praksa ECHR.

U svakom slučaju, bolje je iscrpnim zakonskim odredbama jasno definisati razne aspekte nacionalne bezbednosti nego ostaviti nadležnost i ovlašćenja bezbednosnih i obaveštajnih službi otvorenim za različita tumačenja korišćenjem izraza kao što je »zaštita državne bezbednosti«. Značaj jasnog određivanja sadržaja pojma nacionalne bezbednosti ilustruju dva primera – jedan iz običajnog prava uvaženog međunarodnog arbitra (Evropskog suda za ljudska prava, vidi Prilog br. 6), a drugi iz novijeg zakona usvojenog u Bosni i Hercegovini (vidi Prilog br. 7).

Pored toga, korisno je pogledati izveštaj stručnjaka Veća Evrope u kojem se kaže da su »ostale delatnosti koje se mogu smatrati pretnjama za nacionalnu bezbednost: (a) spoljašnje pretnje ekonomskom blagostanju države, (b) pranje novca u razmerama koje mogu ugroziti bankarski i monetarni sistem, (c) nedozvoljeni pristup elektronskim podacima koji se tiču odbrane, spoljnih poslova ili drugih pitanja od temeljnog značaja za državu i (d) organizovani kriminal u razmerama koje mogu ugroziti bezbednost ili dobrobit javnosti ili znatnog dela javnosti«.^v

Primer Bosne i Hercegovine ukazuje na značaj postojanja propisanog zakonskog određenja »nacionalne bezbednosti«. Prvo, ono omogućuje parlamentarcima da se direktno uključe u proces rasprave o važnim nacionalnim interesima. Često su te uopštene rasprave korisne u rasvetljavanju problema i doprinose kvalitetu zakona. Drugo, jasno određenje doprinosi opravdanosti postupaka koje obaveštajne službe koriste da bi zaštitile zakonski utvrđene bezbednosne interese. Postojanje zakona koji jasno određuje aspekte nacionalne bezbednosti na taj način pomaže u zaštiti države od politizacije i teških zloupotreba njenih obaveštajnih službi.

Drugi važan aspekt koji se tiče ovlašćenja i nadležnosti službi odnosi se na njihova teritorijalna ovlašćenja i različite nivoe delovanja. U ovom delu jasno se razlikuju četiri faktora koji donekle mogu varirati: unutrašnja (domaća) služba, spoljna služba (za inostranstvo), ovlašćenja ograničena na prikupljanje i analizu podataka, kao i ovlašćenja

za delovanje na osnovu domaćih i stranih kontraobaveštajnih pretnji. Što se tiče prva dva faktora, uobičajeno da se »obaveštajnim agencijama« nazivaju službe sa ovlašćenjima i nadležnostima izvan državnih granica, a »bezbednosnim agencijama« one sa ovlašćenjima i nadležnostima unutar državnih granica. Obe službe mogu biti zadužene da aktivno traže ili da jednostavno prikupljaju i analiziraju podatke. Različita podela delatnosti navedenih faktora ima za rezultat nekoliko načina organizacije službi u različitim državama:

A. Jedna služba za bezbednosnu i obaveštajnu delatnost (i unutrašnju i spoljašnju), npr. u Bosni i Hercegovini, Holandiji, Španiji i Turskoj.

B. Posebne službe za domaću i spoljašnju obaveštajnu i sigurnosnu delatnost, s odvojenim ili preklapajućim teritorijalnim ovlašćenjima, npr. u Ujedinjenom Kraljevstvu, Poljskoj, Mađarskoj i Nemačkoj.

C. Postoji domaća bezbednosna služba, ali nije potvrđena ili ne postoji spoljašnja obaveštajna služba.

Prilog br. 7:

Zakonsko određenje nacionalne bezbednosti (Bosna i Hercegovina)

U smislu ovog zakona, pod »pretnjama za bezbednost Bosne i Hercegovine« smatraće se pretnje suverenitetu, teritorijalnom integritetu, ustavnom poretku, osnovama ekonomske stabilnosti Bosne i Hercegovine, kao i pretnje globalnoj sigurnosti koje su štetne za Bosnu i Hercegovinu, uključujući:

1. terorizam, podrazumevajući i međunarodni terorizam
2. špijunažu usmerenu protiv Bosne i Hercegovine ili obaveštajnu aktivnost na neki drugi način štetnu za sigurnost Bosne i Hercegovine
3. sabotažu usmerenu protiv vitalne nacionalne infrastrukture Bosne i Hercegovine ili na neki drugi način usmerenu protiv Bosne i Hercegovine
4. organizovani kriminal usmeren protiv sigurnosti Bosne i Hercegovine ili na neki drugi način štetan za bezbednost Bosne i Hercegovine
5. trgovinu drogama, oružjem i belim robljem usmerenu protiv Bosne i Hercegovine ili na neki drugi način štetnu za bezbednost Bosne i Hercegovine
6. nezakonitu međunarodnu proizvodnju oružja za masovno uništavanje ili njegovih delova, 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
9. dela organizovanog nasilja ili zastrašivanja nacionalnih ili verskih skupina u Bosni i Hercegovini.

Izvor: Član 5. Zakona o obaveštajno-sigurnosnoj agenciji Bosne i Hercegovine iz 2004. g.

S tim u vezi treba pomenuti i posebno uređenje obaveštajnih službi u federalnim državama poput SAD ili Nemačke. Zbog njihove federalne državne organizacije svaka od 16 nemačkih država (*Bundesländer*) ima sopstvenu obaveštajnu službu (*Landesamt für Verfassungsschutz*), a one sarađuju međusobno i sa federalnom obaveštajnom službom (*Bundesamt für Verfassungsschutz*). U načelu, pokazalo se da što je više obaveštajnih službi, to je veća opasnost od nepotpunog nadzora.

U slučajevima kada obaveštajna služba ima ovlašćenja za delovanje u inostranstvu često postoje zaštitne mere za položaj vlastitih građana države u kojoj agencija deluje (vidi npr. zakonski okvir za delovanje australijske Tajne obaveštajne službe i Uprave za veze u odbrani).^{vi} Upotreba i kontrola upotrebe posebnih ovlašćenja obaveštajnih agencija zasluhuje posebnu obradu (vidi 6. poglavlje).

Održavanje političke neutralnosti

U postautoritarnim društvima često je prisutno sećanje na bezbednosne i obaveštajne službe sa širokim nadležnostima i sveobuhvatnim ovlašćenjima koje su korišćene za zaštitu diktatorskih režima od nezadovoljstva njihovih građana. Službe su u takvim režimima korišćene da bi se potisnula politička opozicija, sprečile bilo kakve demonstracije, uklonili lideri radničkih sindikata, medija, političkih stranaka i ostalih organizacija građanskoga društva. Delujući na takav način, službe su se duboko uplitale u politički i svakodnevni život građana. Nakon prelaska u demokratski sistem, novi čelnici bili su odlučni u želji da suze ovlašćenja i nadležnosti službi i garantuju njihovu političku neutralnost. Jasan primer takvog delovanja je argentinski Zakon o obaveštajnim službama iz 2001. godine. Ovaj zakon, između ostaloga, obuhvata institucionalne i zakonske zaštitne mehanizme koji sprečavaju da službenici vlade koriste službe za delovanje protiv političkih neistomišljenika (vidi Prilog br. 8).

Prilog br. 8:

Zaštitni mehanizmi za sprečavanje službenika vlade da koriste obaveštajne službe za delovanje protiv političkih neistomišljenika (Argentina)

»Nijedna obaveštajna služba ne može:

1. delovati represivno, koristiti moći prinude, obavljati policijske poslove ili sprovoditi kaznene istrage, osim ako to ne zatraži sud za potrebe sudskog postupka ili ako to ne dozvoljava zakon;
2. dolaziti do informacija, prikupljati obaveštajne podatke ili voditi dosije o pojedincima zbog njihove rasne pripadnosti, veroispovesti, privatnog delovanja ili političke ideologije, ili zbog njihovog članstva u stranačkim, društvenim, sindikalnim, komunikacijskim, zadružnim, kulturnim, radničkim i humanitarnim organizacijama, ili zbog njihovog zakonitog delovanja u bilo kojoj oblasti;
3. imati uticaja na institucionalnu, političku, vojnu, policijsku, društvenu i ekonomsku situaciju u zemlji, na njenu spoljnu politiku i postojanje zakonito osnovanih političkih stranaka, ili na javno mnijenje, pojedince, medije ili bilo koju vrstu udruženja.«

Izvor: Član 4. Zakona o nacionalnom obaveštajnom delovanju br. 25520 (Argentina)

Najbolji načini delovanja

- ✓ Uloga bezbednosne ili obaveštajne službe mora biti jasno određena i svedena na pojedinačno određna pitanja koja su detaljno opisana, uz objašnjenje šta se sve smatra ozbiljnom pretnjom za nacionalnu bezbednost i tkivo građanskog društva.
- ✓ Pojmovi nacionalne bezbednosti i tkiva građanskog društva treba da budu zakonski definisani.
- ✓ Teritorijalna ovlašćenja bezbednosne ili obaveštajne službe moraju biti jasno određena, a njihova ovlašćenja za delovanje izvan državne teritorije praćena zaštitnim mehanizmima.
- ✓ Zadaci i ovlašćenja agencije unutar njenih nadležnosti treba da budu jasno određeni zakonom koji donosi i inicira parlament.
- ✓ Važno je da postoje spremni zakonski i institucionalni zaštitni mehanizmi za sprečavanje zloupotreba obaveštajnih i bezbednosnih službi protiv domaćih političkih neistomišljenika, naročito u postautoritarnim državama.

5. poglavlje

Imenovanje načelnika

Jedan od glavnih aspekata zakonskog određenja delovanja obaveštajnih i bezbednosnih službi jeste postupak imenovanja načelnika. Osoba koja se bira mora posedovati kvalitete kao što su liderske sposobnosti, poštenje i nezavisnost. Pošto je u pitanju visoki službeni položaj, bitno je da postupak imenovanja učvršćuje i garantuje status tog položaja. Poželjno je da inicijativu za imenovanje pokrenu, uz potrebno savetovanje, članovi izvršne vlasti (šef države ili, u mešovitim sistemima, premijer).

Jedan od osnovnih preduslova je da imenovanje mora biti otvoreno za kontrolu koja je izvan domašaja izvršne vlasti. U različitim ustavnim tradicijama postoje razlike u načinu ispunjavanja tog zahteva kada je reč o visokim položajima vlasti. U nekim zemljama, na primer, Ujedinjenom Kraljevstvu, mehanizmi zaštite od zloupotreba počivaju na konvencijama čije kršenje dovodi do političke kritike i moguće osude koju daju nezavisni službenici. U drugim zemljama često se primenjuje službena potvrda ili postupak savetovanja koji omogućuje zakonodavnoj vlasti da stavi veto ili iznese svoje mišljenje o imenovanju. Takve postupke može garantovati zahtev određen ustavom da parlament mora odobriti službena imenovanja ili da se ona mogu zaustaviti glasanjem u parlamentu (na primer, Ustav SAD određuje da imenovanje federalnih zvaničnika ili sudija mora potvrditi Kongres). Treba naglasiti da odluka parlamenta da se ne slaže sa predloženim kandidatom nema uvek *de jure* za posledicu izglasavanje veta, ali to se često događa *de facto*. Treba spomenuti i načine delovanja u Belgiji, Australiji i Mađarskoj. U Belgiji se od glavnog načelnika zahteva da pre stupanja na dužnost položi zakletvu pred predsednikom Stalnog odbora za nadzor obaveštajnih i bezbednosnih službi.^{vii} U Australiji se o predloženom imenovanju premijer savetuje sa parlamentarnim liderom opozicije (vidi Prilog br. 9). Takav postupak treba da obezbedi široku političku podršku postupku imenovanja. Bez obzira na vrstu postupka, svim ovim načinima delovanja zajedničko je da inicijativu pokreće vlada, jer samo vlada ima pravo da predlaže kandidata, s tim da parlament onda vrši kontrolu i postavlja ograničenja. Parlament može sprečiti da neodgovarajući kandidati uopšte budu predloženi, što može dovesti do rasprave u vladi, a u nekim slučajevima i do pregovora sa drugim političkim faktorima da bi se sprečio politički sukob i osigurao bilateralan pristup.

Prilog br. 9:

Uloga Parlamenta u imenovanju načelnika (Australija)

»(...) Pre nego što se glavnom guverneru (šefu države) preporuči osoba za imenovanje na mesto glavnog načelnika, premijer mora konsultovati lidera opozicije u predstavničkom domu.«

Izvor: Zakon o obaveštajnim službama iz 2001, 3. deo, 17. odeljak (3).

Što se tiče uloge izvršne vlasti u imenovanju načelnika, zanimljiv je mađarski primer (vidi Prilog br. 10), s obzirom na to da se u njemu spominju i resorni ministar i premijer. Povećavanjem broja ministara uključenih u proces imenovanja, mađarski model teži dostizanju višeg nivoa političkog dogovoravanja između političara koji donose odluke.

Prilog br. 10:

Uloga izvršne vlasti u imenovanju načelnika (Mađarska)

11. odeljak, 2.

U ovom svojstvu ministar (...)

j) daje premijeru predloge za imenovanje i razrešenje glavnih načelnika.

Izvor: mađarski Zakon o službama nacionalne bezbednosti, odluka CXXV iz 1995.

Pored procesa imenovanja, neophodno je da postoje zaštitni mehanizmi protiv neprimerenog vršenja pritiska na načelnika, kao i protiv zloupotreba načelničkog položaja. Česte su odredbe o razrešenju s dužnosti u slučaju zloupotrebe, kao u navedenom primeru iz poljskog zakonodavstva (vidi Prilog br. 11).

Prilog br. 11:

Razlozi za razrešenje načelnika službe (Poljska)

Član 16.

Načelnik agencije može biti razrešen u slučaju:

da podnese ostavku na to mesto, da se odrekne poljskog državljanstva ili uzme državljanstvo druge zemlje, da bude sudski pravosnažno osuđen za počinjeno krivično delo ili poreski prekršaj, da izgubi preduslove nužne za obavljanje dužnosti, da zbog bolesti ne izvršava svoje dužnosti u neprekidnom periodu dužem od tri meseca.

Izvor: Zakon o službama unutrašnje i spoljne sigurnosti, Varšava, 24. maj 2002.

Najbolji načini delovanja

- ✓ Zakonom treba odrediti postupak imenovanja načelnika bezbednosne i obaveštajne agencije, kao i minimalne uslove ili faktore kojima se uslovljava razrešenje s dužnosti.
- ✓ Imenovanje treba da bude predmet provere izvan sistema izvršne vlasti, ako je moguće u parlamentu.
- ✓ Poželjno je da u postupak imenovanja načelnika bude uključena i opozicija.
- ✓ Zakon treba da predvidi zaštitne mehanizme protiv vršenja neprimerenog pritiska na načelnika i protiv njegovih zloupotreba položaja (na primer, odredbe o razrešenju u slučaju prekršaja).
- ✓ Kriterijumi imenovanja i razrešenja treba da budu jasno određeni zakonom.
- ✓ Poželjno je da u postupku imenovanja načelnika učestvuje više od jednog člana kabineta, npr. šef države / premijer i resorni ministar.

6. poglavlje

Odobranje upotrebe posebnih ovlašćenja

Neka obaveštajna tela bave se samo izveštavanjem i analizom podataka, na primer Agencija za nacionalne procene (Australija), Veće za informacije (Estonija) ili Zajedničko obaveštajno veće (UK). Međutim, u slučajevima kada sigurnosne i obaveštajne službe imaju aktivniju ulogu u prikupljanju podataka, obično imaju i posebna zakonska ovlašćenja, pogotovo ako njihova uloga uključuje i sprečavanje ili onemogućavanje radnji koje bi ugrozile nacionalnu bezbednost. Dakle, »posebna ovlašćenja« koje se odobravaju agencijama jesu ona koja direktno narušavaju građanske slobode (vidi Prilog br. 12).

Prilog br. 12:

Posebna ovlašćenja unutrašnjih bezbednosnih i obaveštajnih službi

Ponekad su za prikupljanje podataka obaveštajnim službama potrebna posebna ovlašćenja, kojima se ograničavaju ljudska prava, a naročito pravo na privatnost. Uz posebna ovlašćenja službe mogu:

1. sprovesti tajni nadzor i beležiti informacije, kao i slediti trag informacija;
2. pretraživati ograđene prostore i zatvorene objekte;
3. otvarati pisma i druge preporučene pošiljke bez dozvole pošiljaoca ili primaoca;
4. koristiti ukradeni ili lažni identitet, ključeve, posebne računarske programe ili signale za tajno ulaženje u baze podataka, njihovo kopiranje ili menjanje;
5. prisluškivati, primati, snimati ili pratiti razgovore, telekomunikaciju, ostale načine prenosa ili kretanja podataka u zemlji ili izvan nje;
6. tražiti od javnih telekomunikacionih kompanija podatke o identitetu njihovih korisnika, kao i o prošlom ili budućem prometu usluga;
7. imati pristup svim mestima sa kojih se može sprovesti nadzor.

Izvor: Ričard Best, *Obaveštajna pitanja za Kongres*, Kongresna služba za istraživanja, 12. septembar 2001, Vašington DC.

Uobičajeno je da bezbednosne i obaveštajne službe imaju veća ovlašćenja nego policija ili drugi organi za sprovođenje zakona jer se smatra da su pretnje bezbednosti ozbiljnije pitanje od običnih kriminalnih aktivnosti.

Nije nam cilj da odredimo ili tačno razgraničimo koja su ovlašćenja primerena. Želimo samo da odredimo koji se minimalni zakonski standardi, proizašli iz zaštite nepovredivih ljudskih prava, moraju imati u vidu. Na primer, bez obzira na to u kojoj meri je državna bezbednost ugrožena, ne postoje okolnosti pod kojima je primereno da država javnim službenicima dozvoljava ubijanje ili mučenje kao načine delovanja.

Posle napada 11. septembra Veće Evrope je smatralo da treba napraviti popis minimalnih standarda kojima se treba rukovoditi pri davanju posebnih ovlašćenja u borbi protiv međunarodnog terorizma (vidi poledinu Priloga br. 13).

Prilog br. 13:

Odabrane smernice Povereništva ministara Veća Evrope o ljudskim pravima i borbi protiv terorizma (iz 2002. godine)

II. Zabrana proizvoljnosti. Sve mere koje države preduzimaju u borbi protiv terorizma moraju biti u skladu sa ljudskim pravima i načelom vladavine zakona, što isključuje bilo kakav oblik proizvoljnosti, kao i diskriminativnog ili rasističkog postupanja, i moraju se nalaziti pod nužnim nadzorom.

III. Zakonitost protivterorističkih mera. 1. Sve mere koje države koriste u borbi protiv terorizma moraju biti zakonite. 2. Kada neka mera ograničava ljudska prava, ta ograničenja moraju biti što jasnije određena i moraju biti nužna i primerena cilju koji njihovom primenom treba da bude ostvaren.

IV. Bezuslovna zabrana mučenja. Primena mučenja ili neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili načina kažnjavanja strogo je zabranjena pod bilo kojim okolnostima, a pogotovo tokom hvatanja, ispitivanja ili boravka u zatvoru osobe optužene ili osuđene zbog terorističke aktivnosti, bez obzira na prirodu delâ za koja je osoba optužena ili zbog kojih je osuđena.

V. Prikupljanje i obrada ličnih podataka koju obavlja bilo koje nadležno telo na području državne bezbednosti. U kontekstu borbe protiv terorizma, prikupljanje i obrada ličnih podataka koju sprovodi neko nadležno telo na polju državne bezbednosti može narušavati načelo poštovanja privatnosti samo: (i) ako su takvi postupci u skladu sa odredbama domaćih zakona; (ii) ako su primereni cilju zbog kojeg se preduzimaju; (iii) ako ih može proveriti spoljašnje nezavisno ovlašćeno telo.

VI. Mere koje narušavaju privatnost. 1. Mere koje se koriste u borbi protiv terorizma, a koje narušavaju privatnost (naročito pretraživanje tela, stambenog prostora, prisluškivanje pomoću elektronskih uređaja, telefonsko prisluškivanje, praćenje prepiske i korišćenje tajnih agenata) moraju biti propisane zakonom. Mora postojati mogućnost da se zakonitost tih mera dovede u pitanje pred sudom. 2. Tela moraju planirati i nadzirati mere koje se preduzimaju u borbi protiv terorizma da bi se u najmanjoj mogućoj meri pribegavalo ubojitoj sili, pa u tom smislu korišćenje oružja u radu bezbednosnih snaga mora biti strogo primereno cilju zaštite lica od nezakonitog nasilja ili nužnosti izvođenja zakonitog hapšenja.

XV. Moguća odstupanja (...) 2. Države nikada ne smeju, ma kakva bila dela osobe osumnjičene za terorističke radnje ili osuđene zbog terorističkih radnji, odstupiti od prava na život koje je garantovano međunarodnim dokumentima, od zabrane mučenja, neljudskog ili ponižavajućeg postupanja, od načela zakonitosti presuda i mera te od zabrane retroaktivnog delovanja kaznenog zakona.

Izvor: Smernice o ljudskim pravima i borbi protiv terorizma koje je usvojilo Povereništvo ministara Veća Evrope 11. jula 2002, dostupno na

http://www.coe.int/T/E/Com/Files/Themes/terrorism/CM_Guidelines_20020628.asp

Upotreba obaveštajnih podataka u sudskim postupcima

Ukoliko se postupa u skladu sa međunarodnim pravom, konkretna posebna ovlašćenja koja se daju bezbednosnim ili obaveštajnim službama treba da budu uključena u okvire redovnih ovlašćenja kojima raspolažu tela nadležna za sprovođenje zakona u okviru kazneno-pravnog sistema i kaznenog postupka u datoj zemlji. Posebna ovlašćenja mogu uključivati telefonsko prisluškivanje, prisluškivanje uz pomoć elektronskih uređaja, presretanje pošte ili elektronskih komunikacija, tajno snimanje video-kamerama, ometanje poseda, vozila ili računarskih sistema. Pravni sistemi se razlikuju u pogledu stepena odstupanja ovih tehnika od opštih pravnih načela, na primer, imovinskog prava. Međutim, opšte je pravilo da, zbog ometanja privatnosti koje ih prati, takve radnje moraju biti zakonski utemeljene, a njihova primena se mora nadzirati.

U nekim zemljama, npr. Nemačkoj, u pravnim postupcima se mogu koristiti dokazi koje su prikupile bezbednosne službe, dok u drugim zemljama oni mogu biti samo pomoćno sredstvo u pravnim istragama bilo koje vrste. U nekim sistemima, na primer Irskoj i Španiji, za slučajeve koji se tiču navodnog terorizma nadležni su posebno osnovani sudovi ili tribunali koji mogu koristiti obaveštajne podatke. Isto tako, na polju istrage u kaznenim postupcima postoje značajne razlike u korišćenju dokaza između zemalja koje prihvataju instituciju istražnog sudije odnosno nezavisnog tužioca, bez obzira na to da li je reč o istražnom postupku ili optužnici.

Zbog takvih razlika bespredmetni su pokušaji da se detaljno propiše i u tančine izloži zajednički pristup mnogim problemima nadzora koji se tiču posebnih ovlašćenja. Krajnji domət ovih preporuka jeste nadzor, a ne detaljno razložena operativna kontrola ili standardi u zaštiti ljudskih prava. Otuda naše napomene o minimalnim uslovima prihvatljivog pristupa ostaju uopštene i ograničene na opšta načela vladavine zakona i primerenosti.

Nadzor posebnih ovlašćenja

Korisne praktične smernice koje se tiču nadzora u jednoj važnoj oblasti – praćenju – dalo je Mekdonaldovo povereništvo (istražno povereništvo u slučaju zloupotrebe ovlašćenja Kraljevske kanadske konjičke policije) 1980. godine. U cilju zaštite od praćenja koje zadire u privatnost, Mekdonaldovo povereništvo je predložilo sledeća četiri opšta načela:

- strogo pridržavanje vladavine zakona;
- istražne tehnike moraju biti primerene razmerama opasnosti koja je predmet istrage, uz uzimanje u obzir mogućeg ugrožavanja građanskih sloboda i demokratskog uređenja;
- tamo gde je to moguće, treba primenjivati manje nametljive postupke;
- višeslojan nadzor slobode odlučivanja, tako da što je zadiranje u privatnost veće, utoliko viša treba da bude instanca koja postupak odobrava.^{viii}

Načelima Mekdonaldovog povereništva treba dodati i petu odredbu: zakonske odredbe koje se tiču posebnih ovlašćenja treba da budu sveobuhvatne. Ako zakon pokriva samo neke od raspoloživih tehnika prikupljanja podataka, agencija će biti u iskušenju da

pribezne manje precizno određenim metodama (na primer, onima za koje nije potrebno odobrenje izvan same agencije). Zbog toga je treće načelo Mekdonaldovog povereništva još važnije. Primere sveobuhvatnih zakona možemo naći u Nemačkoj, Holandiji i Ujedinjenom Kraljevstvu.^{ix} Zanimljivo je da ti zakoni ne obuhvataju samo praćenje nego i prikupljanje podataka uz pomoć ljudskih izvora.

Načela Mekdonaldovog povereništva pružaju nam važan okvir za raspravu o nadzoru u sledećim segmentima: vladavina zakona, primerenost i kontrola u svrhu sprečavanja zloupotreba posebnih ovlašćenja.

Prvo, vladavina zakona. Uslov za vladavinu zakona jeste da posebna ovlašćenja kojima sigurnosne službe raspolažu imaju svoje utemeljenje u zakonu. Na primer, za telefonsko prisluškivanje ili prisluškivanje uz pomoću elektronskih uređaja potrebne su posebne zakonske odredbe. Naročito je poželjno da zakon bude jasan, na primer, u smislu razloga za upotrebu posebnih ovlašćenja, osoba koje se mogu pratiti, tačno određenih sredstava koja se mogu koristiti i perioda u kojem se mogu koristiti. Neki od ovih elemenata mogu se navesti i u dozvolama ili drugim ispravama, ali važno je da se daju konkretna uputstva.

Prilog br. 14:

Predmeti Evropskog suda za ljudska prava koji se tiču privatnosti

U čitavom nizu predmeta iz člana 8. Evropske konvencije o ljudskim pravima Evropski sud za ljudska prava potvrdio je potrebu za jasnim zakonskim utemeljenjem posebnih ovlašćenja, kao što su prisluškivanje telefona, praćenje privatnih komunikacijskih sistema i prisluškivanje uz pomoću elektronskih uređaja. Štaviše, Sud je na ta ovlašćenja primenio »test kvaliteta zakona« koji se fokusira na jasnost, predvidljivost i dostupnost zakonskih odredbi (vidi i Prilog br. 5). Zakonske odredbe o prisluškivanju telefona nisu prošle na ovom testu zbog delova u kojima je nedovoljno jasno određuje stepen slobode odlučivanja koji je poveren nadležnim telima, posebno u određivanju toga čiji se telefoni smeju prisluškivati, zbog kojih navodnih prestupa i koliko dugo, kao i zbog nejasnoće u delu o uništavanju snimaka i zapisa. Takođe, pravno zaštićena komunikacija između advokata i klijenta mora biti bolje osigurana od praćenja, a ne da odluka o snimanju takvih razgovora bude prepuštena nižim činovnicima. Mada se te odluke rukovode merilima dokumenta o ljudskim pravima koji nije univerzalno primenljiv, one su ipak koristan indikator strogog pristupa primeni posebnih ovlašćenja koja su zakonski utemeljena.

Izvori: *Harman i Hjuit protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (1992.) 14 EHRR 657; *Cavačadis protiv Grčke*, tužba br. 28802/95, (1999) 27 EHRR CD 27; *Maloun protiv UK* (1984) 7 EHRR 14; *Kan protiv UK*, 12. maj 2000, Evropska konvencija o ljudskim pravima (2000); BHRC 310; *P. G. i J. H. protiv UK*, Evropski sud za ljudska prava, 25. septembar 2001, Evropska konvencija o ljudskim pravima, Treći deo; *Leander protiv Švedske* (1987) 9 EHRR. 433.

Drugo važno načelo – primerenost –prema Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima takođe se primenjuje na posebna ovlašćenja (npr. praćenje), prikupljanje podataka, kao i na zakonske povlastice i izuzetke koji važe za bezbednosne i obaveštajne agencije. Sud za ljudska prava je u tom smislu primenio navedeni test da bi procenio da li su zakoni koji dozvoljavaju prisluškivanje telefona iz razloga državne bebednosti nužni sa stanovišta interesa demokratskog društva, a prema članu 8. Evropske konvencije o ljudskim pravima.^x Pritom je obratio pažnju na niz administrativnih zaštitnih mehanizama za

davanje dozvola i procenu ovlašćenja u nekoliko zemalja. Isti pristup je primenjen na zakonske odredbe koje dozvoljavaju otvaranje i zadržavanje bezbednosnih dosijea.^{xi}

Treće, važno je da postoje kontrole koje sprečavaju zloupotrebu posebnih ovlašćenja. Te kontrole mogu se ticati postupka odobravanja korišćenja posebnih ovlašćenja, perioda za koji se odobrenje daje, načina na koje se prikupljeni materijal može koristiti i pravnih lekova koji stoje na raspolaganju licima koja tvrde da je došlo do zloupotrebe navedenih ovlašćenja (vidi 21. poglavlje). Kontrole se mogu sprovesti pre i posle upotrebe ovlašćenja, kao što pokazuju sledeći primeri.

Pre praćenja ili prikupljanja podataka u mnogim sistemima traži se odobrenje lica koje deluje izvan agencije. To može biti sudija (kao u Bosni i Hercegovini, Estoniji, Kanadi) ili sud (na primer, u Holandiji, prema Zakonu o praćenju u spoljašnjoj obaveštajnoj delatnosti) ili ministar (kao u Ujedinjenom Kraljevstvu). U ovom poslednjem slučaju, budući da je ministar deo izvršne vlasti, važno je da postoje dobre kontrole političkih zloupotreba ovlašćenja. U tom smislu treba spomenuti nemački zakon koji traži da ministar odobri upotrebu posebnih ovlašćenja i da o njima izvesti parlamentarni odbor za nadzor obaveštajnih službi.^{xii}

Kontrola nakon događaja može se odnositi na zakone koji određuju šta se može zadržati (npr. kasete, fotografije, transkripti) i koliko dugo, kao i kome se takvi materijali mogu stavljati na raspolaganje i za koje svrhe. Zavisno od pravnog sistema, materijali koji su pribavljeni ili zadržani na način koji se kosi sa načelima datog pravnog sistema mogu se smatrati neupotrebljivim na sudu. Međutim, čak i u takvim slučajevima, to se može smatrati samo merom kontrole, dok će kazneni postupak verovatno već biti pokrenut zbog neprihvatljivog načina prikupljanja podataka.

Najbolji načini delovanja

- ✓ Vladavina zakona zahteva da sva posebna ovlašćenja kojima obaveštajne i bezbednosne službe raspolažu budu utemeljena na zakonu.
- ✓ Zakon treba da bude jasan, izričit i sveobuhvatan, tako da se agenciji ne daje povod da pribegava manje jasno određenim sredstvima.
- ✓ U zakon koji uređuje upotrebu i nadzor posebnih ovlašćenja treba da bude ugrađeno načelo primerenosti.
- ✓ Potrebno je da postoje kontrole koje će sprečavati zloupotrebu posebnih ovlašćenja, u kojima učestvuju lica izvan agencije, i koje se sprovode i pre i posle primene navedenih ovlašćenja.
- ✓ Sve aktivnosti bezbednosnih i obaveštajnih službi u borbi protiv terorizma treba da budu u skladu sa ljudskim pravima i načelom vladavine zakona. Bez obzira na to što je osoba optužena za terorističku delatnost ili osuđena zbog terorističke delatnosti učinila, obaveštajne službe nikada ne smeju odstupiti od prava na život garantovanog Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i Međunarodnim sporazumom o građanskim i političkim pravima.
- ✓ Da bi se zaštitila od proizvoljne primene posebnih ovlašćenja i kršenja ljudskih prava, delatnost agencije mora biti predmet odgovarajućeg nadzora i procenjivanja.

7. poglavlje

Podaci i dosije

Jednostavno rečeno, veliki deo rada bezbednosnih i obaveštajnih službi odnosi se na čuvanje podataka (npr. lični podaci) o radnjama i namerama pojedinaca. Pojedinci mogu osnovano biti predmet interesovanja agencije iz razloga koji imaju veze sa terorizmom, sabotiranjem ključnih infrastruktura ili špijunažom. Pored otkrivanja ili sprečavanja takvih radnji, lični podaci se mogu čuvati i radi kontrole bezbednosti, naročito u slučajevima pristupanja mestima od značaja za državu.

Međutim, postupci formiranja, održavanja i korišćenja dosijea koji sadrže lične podatke nose i neke očevidne opasnosti. To su: rizik od preopširnosti (prikupljanje podataka zato što bi oni *moгли* biti korisni, a ne sa nekom određenom svrhom), mogućnost da su podaci koji se čuvaju netačni, nepotpuni ili lažni, mogućnost da budu publikovani na neprikladan način (pogrešnim osobama ili sa pogrešnom namerom) i da nepovoljno utiču na životne ili poslovne prilike pojedinca, bez mogućnosti da se naneta šteta popravi.

Takve opasnosti su dovele do utvrđivanja međunarodnih normi koje se tiču čuvanja ličnih podataka. Primer za to je dokument Veća Evrope od 28. januara 1981, Konvencija o zaštiti građana u pogledu automatizovane obrade ličnih podataka, koja je stupila na snagu 1. oktobra 1985. Cilj konvencije je da »osigura... za svakog pojedinca... poštovanje njegovih prava i temeljnih sloboda, a naročito prava na privatnost u pogledu automatizovane obrade ličnih podataka koji se na pojedinca odnose« (član 1). Kao primer nacionalnih odredbi u ovoj oblasti naveden je noviji holandski zakon (vidi poledinu Priloga br. 15).

Evropski sud za ljudska prava smatra da sledeće aktivnosti nadležnih javnih organa - čuvanje podataka koji se tiču privatnog života pojedinca, njihova upotreba i odbijanje dozvole da se opovrgnu – predstavljaju narušavanje prava na poštovanje privatnog života iz člana 8. (1). Običajno pravo Suda zahteva da u svakoj zemlji postoji zakonski temelj za skladištenje i korišćenje podataka koji, da bi bio u skladu s »testom kvaliteta zakona«, dotičnoj osobi mora biti dostupan, a njegovo delovanje mora biti predvidljivo (tj. sročeno dovoljno jasno da svaki pojedinac – uz eventualni pravni savet – može saznati kako treba da postupi).^{xiii}

Prilog br. 15:

Pravo na proveru podataka (Holandija)

Članak 47. – Pravo na proveru ličnih podataka

1. Na zahtev privatnog lica resorni ministar će u najkraćem roku, ne dužem od tri meseca, dostaviti obaveštenje o tome da li su i koji lični podaci koji se tiču takvog lica bili obrađivani od strane agencije ili za njene potrebe. Resorni ministar može odlagati svoju odluku najviše četiri sedmice. Pre isteka gore navedenog roka dužan je da pismeno obavesti podnosioca zahteva o razlozima odlaganja.
2. Ukoliko odgovori na zahtev iz gornjeg stava, resorni ministar će u najkraćem roku, ne dužem od četiri sedmice od datuma obaveštenja o donetoj odluci, omogućiti podnosiocu zahteva da proveriti podatke koji ga se tiču.
3. Resorni ministar će obezbediti da identitet osobe koja podnosi zahtev bude valjano utvrđen.

Članak 51. – Pravo na proveru podataka koji nisu lični podaci

1. Na zahtev privatnog lica resorni ministar će u najkraćem roku, ne dužem od tri meseca, dostaviti obaveštenje o tome da li takvo lice može da proveriti podatke iz svog zahteva koji nisu lični, već se odnose na neko administrativno pitanje. Resorni ministar može odlagati svoju odluku najviše četiri sedmice. Podnosiocu zahteva treba da bude dostavljeno pismeno obrazloženje odlaganja pre isteka prvog roka.
2. U smislu zahteva iz prvog stava, resorni ministar treba da stavi na uvid podnosiocu zahteva tražene podatke u najkraćem mogućem roku, ne dužem od četiri sedmice od dostavljanja obaveštenja o donetoj odluci.

Izvor: Zakon o obaveštajnim i bezbednosnim službama iz 2002, član 47. i 51, Holandija
(neslužbeni prevod)

Najbolji načini delovanja

- ✓ Zakonski određen delokrug bezbednosnih i obaveštajnih službi treba da ograniči razloge i okolnosti pod kojima se mogu prikupljati podaci i otvarati dosijeji, u skladu sa imperativom poštovanja prava pojedinca i zakonskom namenom službi.
- ✓ Zakon treba da predvidi efikasnu kontrolu trajanja zadržavanja podataka, svrhe za koje oni mogu biti korišćeni i dozvoljeni pristup podacima. Zakon takođe treba da osigura poštovanje međunarodnih načela zaštite u načinu postupanja s raspoloživim podacima. Potrebno je definisati postupke kontrole, uključujući i nezavisne službenike van službe, kojima će se osigurati poštovanje navedenih smernica.
- ✓ Bezbednosne i obaveštajne službe ne bi trebalo da budu izuzete od lokalnih zakonskih odredbi koje se tiču slobode informisanja i pristupa dosijeima. Umesto takvog izuzimanja, u slučaju da postoje opravdani razlozi, treba im dozvoliti da se pozovu na posebno pravo izuzeća od načela otkrivanja podataka koji se odnose na uži pojam nacionalne bezbednosti i vezani su za ovlašćenja službe.^{xiv}
- ✓ Sudovima ili bilo kojim drugi nezavisnim mehanizmima koje zakon predviđa treba da bude omogućeno da slobodno utvrđuju, uz neophodan

- ✓ pristup podacima iz dosijea koji se u službama čuvaju, da li su takva izuzeća pravilno primenjena, u slučaju da neko lice podnese tužbu.
U slučaju da su podaci pribavljeni od međunarodne ili inostrane službe, njihova provera treba da bude omogućena u skladu sa odredbama koje se primenjuju u zemlji iz koje podaci potiču i prema normama koje važe u okvirima domaćih zakona.
- ✓ Podaci se mogu otkrivati stranim bezbednosnim službama, oružanim snagama ili nekoj međunarodnoj agenciji samo ako oni prihvate obavezu da ih čuvaju i koriste na isti način i uz iste mogućnosti provere koje postoje u domaćem zakonu o službi koja ih stavlja na raspolaganje (uz poštovanje zakona koji se odnose na službu koja ih prima).

8. poglavlje

Unutrašnja uprava i kontrola službe

Ovo poglavlje je posvećeno nezaobilaznim zaštitnim mehanizmima unutar službe koji su potrebni da bi se osigurala zakonitost i pravilnost rada. Nemoguće je zakonom definisati svaku pojedinost koja se tiče rada bezbednosnih i obaveštajnih agencija. Takav način mogao bi biti nepoželjan i zbog toga što javnosti otkriva previše podataka o osetljivim metodama rada. U svakom slučaju, važno je da te pojedinosti budu utemeljene u zakonu, da budu normirane da bi se sprečila zloupotreba i da tela za nadzor imaju pristup važnim pravilima upravljanja.

Prijavljivanje nezakonitog delovanja

Najpouzdanije informacije o nezakonitom delovanju neke bezbednosne ili obaveštajne službe verovatno će poteći iz same službe. Otuda je obaveza prijavljivanja i ispravljanja nezakonitog delovanja korisna. Ona istovremeno jača položaj službenika u agenciji jer podstiče njihovu brigu za zakonito delovanje. Na primer, američko Ministarstvo odbrane osmislilo je unutrašnji kanal za prijavljivanje problematičnog ili nepravilnog obaveštajnog delovanja pomoćniku ministra odbrane (koji je zadužen za nadzor obaveštajnih agencija) i glavnom savetniku, koji su dužni da obaveste ministra i zamenika ministra obrane.^{xv}

Isto važi i za odredbe o takozvanim dojavljivačima, koje štite takva lica od zakonskih represalija ako uočene probleme iznesu pred tela nadležna za nadzor. Sledeći primer iz Bosne i Hercegovine pokazuje kako se navedena pitanja mogu regulisati i zakonom o bezbednosnim i obaveštajnim službama.

Prilog br. 16:

Odredbe o prijavljivanju nezakonitih radnji u Zakonu o obaveštajno-sigurnosnoj agenciji BiH

Član 41

Ako zaposleni smatra da je dobio nezakonito naređenje, svoju sumnju u pogledu zakonitosti saopštava naredbodavcu. U slučaju da naredbodavac ponovi naređenje, zaposleni traži pismenu potvrdu naređenja. Ako zaposleni i dalje ima određene rezerve, naređenje prosleđuje neposrednom rukovodiocu naredbodavca i o tome obaveštava glavnog inspektora. Zaposleni može odbiti izvršenje naređenja.

Izvor: Zakon o Obaveštajno-sigurnosnoj agenciji BiH.

Takođe, službenici treba da budu izričito odgovorni za nezakonito postupanje (uključujući izvršavanje nezakonitih naređenja). U hijerarhijski i birokratski organizovanim ustanovama disciplinske mere su ponekad izraženije i efikasnije od krivične odgovornosti izvan ustanove.^{xvi}

S druge strane, u slučajevima prijavljivanja nezakonitog postupanja, službenici treba da budu zaštićeni i od disciplinskih mera i od krivičnih postupaka. Kao ilustracija zaštite od krivične odgovornosti za neovlašćeno otkrivanje u cilju zaštite javnog interesa može poslužiti član 15 (4) kanadskog Zakona o sigurnosti podataka iz 2003. godine. Prema ovom zakonu smatra se da svako lice koje je pod obavezom čuvanja tajnosti podataka čini prekršaj ako namerno i bez ovlašćenja saopštava posebne operativne podatke ili potvrđuje njihovu istinitost. Međutim, isti zakon kaže da takvo lice nije u prekršaju ako dokaže da je takav postupak bio u javnom interesu. Delovanje u javnom interesu podrazumeva da je sud ili sudija ustanovio da je javni interes otkrivanja bio veći od javnog interesa neotkrivanja podataka, te da je ovakvom postupku prethodio neuspeo pokušaj iznošenja problema unutrašnjim putevima, zameniku ministra ili telima zaduženim za nadzor.^{xvii}

Prilog br. 17:

Pravila zaštite kod otkrivanja (Kanada)

Pri donošenju odluke o tome da li je javni interes otkrivanja veći od javnog interesa neotkrivanja, sudija ili sud mora razmotriti sledeće:

- a. da li je stepen otkrivanja primeren onome što je neophodno za otkrivanje navodnog prekršaja i sprečavanje ponovnog činjenja ili nastavka navodnog prekršaja, zavisno od slučaja;
- b. da li je lice u pitanju pribeglo drugim raspoloživim sredstvima pre nego što je pristupilo otkrivanju i da li je pritom poštovalo važeće smernice, procedure i zakone koji se na to lice odnose;
- c. ima li dato lice opravdane razloge zbog kojih smatra da bi otkrivanje bilo u javnom interesu;
- d. javni interes koji se otkrivanjem štiti;
- e. stepen štete ili rizika od štete koju bi otkrivanje moglo izazvati;
- f. postojanje neizbežnih okolnosti koje opravdavaju otkrivanje.

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

Profesionalni etički kodeks za bezbednosne i obaveštajne 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 nužnim za obavljanje njihovih poslova na pravedan i moralno zadovoljavajući način. Osmišljavanje profesionalnog etičkog kodeksa i organizacija obuke za službenike obaveštajnih službi korisni su kao sredstvo utvrđivanja, objavljivanja i održavanja minimalnog nivoa zajedničkog načina delovanja među službenicima. Na primer, pomoćnik ministra odbrane u SAD (zadužen za nadzor obaveštajnih službi) ima, između ostalog, zadatak da vodi računa o usmeravanju, razvijanju svesti i obuci službenika u pitanjima koja se tiču nadzora obaveštajnih službi (npr. održavanje vladavine zakona, zaštita zakonskih i ustavnih prava građana SAD).^{xviii}

Južnoafrička Republika odlučila se za zakonski kodeks ponašanja za lica zaposlena u obaveštajnim službama, koji im daje jasne smernice u vezi etičkih aspekata njihove delatnosti (vidi Prilog br. 18).

Prilog br. 18:

Južnoafrički Kodeks ponašanja za lica zaposlena u obaveštajnim službama

Sledeći Kodeks ponašanja predložen je 1994. godine na Beloj listi o obaveštajnim službama i jednako se primenjuje na sva lica zaposlena u obaveštajnim službama Južnoafričke Republike. Kodeks ponašanja predviđa *inter alia*:

- izjavu o odanosti državi i ustavu
- poštovanje državnih zakona i podređenost vladavini zakona
- poštovanje demokratskih vrednosti, kao što je poštovanje ljudskih prava
- podvrgavanje zakletvi na tajnost
- poštovanje načela političke neutralnosti
- obavezu najvišeg stepena savesnosti i poštenja, objektivnosti i nepristrasne ocene podataka
- obavezu promovisanja međusobnog poverenja između kreatora politike i obaveštajnih stručnjaka.

U demokratskom sistemu vlasti agencije kojima je poveren zadatak obaveštajne delatnosti treba da prihvate da svoje zadatke obavljaju na sledeći način:

- Uz prihvatanje temeljnih ovlašćenja demokratskih institucija društva i onih zakonskih tela koje je društvo zadužilo da učestvuju u određivanju prioriteta obaveštajne delatnosti i/ili prate određivanje prioriteta obaveštajne delatnosti.
- Uz prihvatanje da se načela, uređenje i postupci organizacije nacionalne bezbednosti ne mogu menjati ako te promene ne odobre građani i njihova predstavnička tela.
- Uz prihvatanje obaveza iz sporazuma koji su sklopile sa biračkim telom preko skupa normi i kodeksa ponašanja na koji su obe strane pristale.

Izvor: Južnoafrička Republika, Bela lista o obaveštajnim službama (oktobar 1994), Aneks A.

Poštovanje profesionalnih etičkih pravila svakako je od neosporne važnosti na nivou unutrašnje uprave. Takođe je važno da postoji precizno definisan zakonski okvir koji upravlja radom pojedinih službenika. To donosi dve prednosti: prvo, na taj način se osigurava da se sloboda donošenja odluka sprovodi na uređen i dosledan način u čitavoj agenciji; drugo, tako se propisuju osetljivi načini delovanja čija bi javna dostupnost u tekstu zakona bila protiv javnog interesa. Prilog br. 19 (na poleđini) pokazuje koje vrste pitanja se mogu uređivati na takav način.

Prilog br. 19:

Zakon o obaveštajno-sigurnosnoj agenciji Bosne i Hercegovine

Član 27

Generalni direktor je odgovoran za donošenje, između ostalog, sledećih pravilnika, propisa i uputstava:

- a. Etičkog kodeksa
- b. Plana sigurnosti podataka
- c. Pravilnika o klasifikaciji podataka i ukidanju kategorije poverljivosti podataka
- d. Pravilnika o postupku bezbednosnih provera
- e. Pravilnika o zaštiti tajnih podataka i skladištenju podataka
- f. Propisa o distribuciji podataka
- g. Pravilnika o angažovanju, tretmanu i plaćanju doušnika
- h. Pravilnika o upotrebi, održavanju i korišćenju specijalnih i tehničko-operativnih sredstava
- i. Pravilnika o nošenju i upotrebi vatrenog oružja
- j. Pravilnika o radu
- k. Pravilnika o platama
- l. Pravilnika o unutrašnjem osiguranju
- m. Pravilnika o disciplinskom postupku
- n. Pravilnika o zapošljavanju u inostranstvu
- o. Pravilnika o osnovnim i opštim zvanjima zaposlenih u Agenciji
- p. Pravilnika o saradnji sa telima i institucijama u Bosni i Hercegovini
- q. Pravilnika o zaključivanju Memoranduma o razumevanju sa telima i institucijama u Bosni i Hercegovini
- r. Pravilnika o saradnji sa međunarodnim telima i razmeni obaveštajnih podataka
- s. Pravilnika o oficirima za vezu
- t. Pravilnika o službenim ispravama

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

Najbolji načini delovanja

- ✓ Obaveštajne službe ne smeju biti iznad zakona. Zbog toga službenike koji sumnjaju na nezakonito postupanje ili znaju za takve slučajeve treba obavezati da svoje sumnje prijave.
- ✓ Potrebno je da postoje zakonom propisani načini delovanja koji garantuju potrebnu podršku i zaštitu za dojavljivače.
- ✓ Lica koja rade u bezbednosnim službama treba da budu edukovana o kodeksu ponašanja, koji obuhvata pitanja etičkih granica njihovog delovanja. Ova edukacija treba da bude pravovremena, da prati promene i bude dostupna službenicima tokom čitavog perioda zaposlenja.
- ✓ Treba osmisliti pravila unutrašnjeg upravljanja sa jasnim zakonskim statusom.
- ✓ Kada je reč o pitanjima koja su previše detaljna ili previše osetljiva da bi bila uključena u zakon, treba ih rešavati u skladu sa službenim pravilima unutrašnjeg upravljanja koja imaju jasan zakonski status.

Završne napomene, II deo - Služba

- i O razlikama vidi eseje Broder, J-P, Gil, P. u: Broder, J-P, Gil, P, Telborg, D, *Demokratija, zakon i bezbednost: Službe unutrašnje bezbednosti u savremenoj Evropi*, (Ashgate, Aldershot, 2003).
- ii Veće Evrope, *Analiza kriminala: Organizovani kriminal – Istraživanje o najboljim načinima delovanja br. 4*, (Veće Evrope, Strazbur, 2002), str. 6.
- iii »Svaka zemlja treba da odredi da li su radnje koje je zabrinjavaju takvog dometa ili takvog značaja da poprimaju razmere pretnje po nacionalnu bezbednost države, imajući u vidu da bezbednost države nije isto što i opstanak na vlasti određene vlade.« Veće Evrope, Izveštaj stručnjaka: Evropsko veće za probleme kriminala, grupa stručnjaka za unutrašnje bezbednosne službe, Dodatak IV, Završni izveštaj o radu, 40703, par. 3. 2.
- iv Npr. u UK, vidi Zakon o bezbednosnoj službi iz 1996, odeljak 1, koji govori o sekundarnoj ulozi »podrške nastojanjima policijskih snaga i ostalih agencija za sprovođenje zakona u sprečavanju i uočavanju teškog kriminala«.
- v Veće Evrope, Izveštaj stručnjaka, par. 3. 2.
- vi Zakon o obaveštajnim službama iz 2001, odeljak 15.
- vii Zakon o nadzoru policije i obaveštajnih službi, 1991, čl. 17.
- viii Komisija za istraživanje određenih radnji Kraljevske kanadske konjičke policije, *Sloboda i bezbednost prema zakonu*, (Otava, 1980), vol. 1, str. 513, i dalje.
- ix Nemački Sicherheitsüberprüfungsgesetz iz 1994, holandski Zakon o obaveštajnim i bezbednosnim službama 2002; UK, Zakon o uređenju istražnih ovlašćenja 2000.
- x *Klas protiv Savezne Republike Nemačke*, (1979) 2 EHRR 214; *Merš protiv Luksemburga*, (1985) 43 D i R 34.
- xi *Leander protiv Švedske* (1987) 9 EHRR 433; *Esbestor protiv UK*, tužba br. 18601/91, 2. april 1993.
- xii Nemački Bundesverfassungsschutzgesetz, 1990, § 9 (3) 2.
- xiii U *Rotaru protiv Rumunije*, tužba br. 28341/95, 4. maj 2000, Sud u Strazburu smatrao je da zakon o bezbednosnim dosijeima nije bio dovoljno jasan u smislu razloga i postupaka jer nije predvideo postupke u vezi sa starošću dosijea, njihovim korišćenjem, osobama koje imaju pristup dosijeima, oblikom dosijea, kao ni mehanizme njihovog nadzora. Vidi i *Leander protiv Švedske* (1987) 9 EHRR 433, gde se kaže: da bi bilo »u skladu sa zakonom«, narušavanje privatnosti mora biti predvidljivo i zakonski određeno na način koji je dostupan pojedincu. U kontekstu bezbednosnih provera to ne znači da pojedinac treba da bude u stanju da u celosti predvidi postupak (jer bi ga tako lako mogao zaobići), već da zakon treba da bude dovoljno jasan da odredi opšta pravila postupka, što je ovde bio slučaj.
- xiv Za raspravu o načinu funkcionisanja takvih izuzetaka u Kanadi vidi: Li, I, *Zakonit pristup bezbednosnim dosijeima: kanadsko iskustvo, Obaveštajna delatnost i nacionalna bezbednost*, vol. 12:2, (1997), str. 126-153.
- xv Dodatne informacije dostupne su na adresi: <<http://www.pentagon.mil/atsdio/mission.html>>.
- xvi Vidi npr. Zakon o Obaveštajno-sigurnosnoj agenciji Bosne i Hercegovine, čl. 59. Zaposleni se mogu smatrati odgovornim za kršenje službenih dužnosti utvrđenih ovim zakonom. Pod povredom službenih dužnosti podrazumeva se: a) preduzimanje radnji koje su definisane kao krivično delo protiv službene dužnosti ili drugo krivično delo, odnosno prekršaj kojim se nanosi šteta ugledu Agencije; b) odavanje državne, vojne ili službene tajne u suprotnosti sa postojećim zakonima i propisima; c) zloupotrebe i prekoračenja ovlašćenja; d) neizvršavanje zakonitih naređenja neposrednog rukovodioca; e) preduzimanje radnji koje mogu omesti ili sprečiti građane ili neka druga lica u ostvarivanju prava u skladu sa ovim i drugim relevantnim zakonima; f) uzrokovanje veće materijalne štete tokom rada, namerno ili usled krajnje nepažnje; g) neopravdan izostanak sa posla; h) zakasnelo i neuredno izvršavanje poverenih

poslova i zadataka; i) povreda etičkog kodeksa. Neće se smatrati da disciplinska odgovornost iz ovog člana podrazumeva 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.

^{xvii} Član 15. 5 kanadskog Zakona o bezbednosti podataka iz 2003.

^{xviii} Ostale informacije su dostupne na adresi: <<http://www.pentagon.mil/atsdio/faq.html>>.

III deo

Uloga izvršne vlasti

9. poglavlje

Zašto je potrebna izvršna kontrola

U modernim državama bezbednosne i obaveštajne službe igraju presudnu ulogu u služenju i pomaganju vlastima u unutrašnjoj, odbrambenoj i spoljnoj politici tako što pribavljaju i analiziraju relevantne obaveštajne podatke i reaguju na ustanovljene pretnje. To važi jednako za domaću bezbednost (posebno za suzbijanje terorizma, kontrašpijunažu i odgovaranje na pretnje demokratskom poretku) i u oblasti međunarodnih odnosa, diplomatije i odbrane. Međutim, od presudnog je značaja da agencije i službena lica koja obavljaju ove zadatke budu pod demokratskom kontrolom preko izabраниh političara, a ne da odgovoraju samo sebi; u demokratiji su upravo političari vidljivi čuvari javne službe.

Krajnja ovlašćenja i zakonitost rada obaveštajnih službi zavise od zakonodavnog odobrenja njihovih ovlašćenja, načina rada i potrošnje. Međutim, iz praktičnih razloga i zbog osetljive prirode ovog posla stvarna spoljašnja kontrola službi mora biti u rukama izvršne vlasti. Između efikasne izvršne kontrole i parlamentarnog nadzora (vidi IV deo) nema nikakvih unutrašnjih protivrečja. Naprotiv: efikasan parlamentarni nadzor zavisi od efikasne ministarske kontrole službi. Parlamenti se mogu s poverenjem osloniti na ministre da odgovaraju za postupke obaveštajnih službi jedino ako ministri imaju stvarnu moć kontrole i dovoljno su informisani o postupcima koji se preduzimaju u njihovo ime. Tamo gde toga nema, jedina alternativna mogućnost je da neko parlamentarno telo ili službenik pokuša da popuni ovu prazninu. To je, međutim, neodgovarajuća zamena jer zakonodavna tela mogu ocenjivati korišćenje ovlašćenja i potrošnju samo *ex post facto*, a ni po prirodi nisu dobro organizovana za upravljanje i vođenje takvih poslova, dok vladine ustanove to jesu.

U zdravom ustavnom poretku ministri treba da imaju oba ovlašćenja, dovoljan stepen kontrole nad obaveštajnim službama i pravo da od njih zahtevaju informacije kako bi obavili svoje dužnosti kao članovi izvršne vlasti koji deluju u ime javnosti. Ministri imaju pravo da zahtevaju potpunu odanost službi u sprovođenju vladine politike, u interesu države. Oni takođe treba da imaju na raspolaganju dovoljnu kontrolu i informacije da bi bili u stanju da odgovaraju parlamentu za način na koji službe koriste svoja zakonska ovlašćenja i za njihovu potrošnju.

Ipak, efikasna kontrola od strane izvršne vlasti ne podrazumeva direktnu kontrolu nad upravljanjem bezbednosnim i obaveštajnim delovanjem. Da bi se sprečila zloupotreba i ostvarila efikasna kontrola, zakonski treba odrediti zaduženja i ovlašćenja nadležnih ministara i načelnika službi. U interesu efikasnosti ta bi ovlašćenja i zaduženja morala biti odvojena, ali komplementarna. Ako su ministri previše direktno uključeni u svakodnevna pitanja, oni ne mogu delovati kao izvor spoljašnje kontrole, čime je oslabljena čitava organizacija nadzora. Teško je precizno odrediti liniju razdvajanja između uloge ministara

i načelnika službi. Ipak, koristan model možemo pronaći u kanadskom Zakonu o obaveštajno-bezbednosnoj službi iz 1984. godine. U njemu je za *kontrolu i upravljanje* službom zadužen načelnik službe, koji *uputstva dobija* od ministra.ⁱ Poljski zakon o obaveštajnoj delatnosti sadrži zanimljivu odredbu kojom se jasno razlikuju zaduženja i ovlašćenja premijera i načelnika službi (vidi Prilog br. 20).

Prilog br. 20:

Razlika između ovlašćenja i zaduženja ministra i načelnika službe (Poljska)

Član 7

- Premijer daje uputstva za rad službi.
- Načelnici službi izlažu premijeru plan rada za sledeću godinu, najkasnije tri meseca pre kraja svake kalendarske godine.
- Načelnici službi, svaki u svom delokrugu, podnose premijeru izveštaj o radu svoje službe u protekloj godini, svake godine pre 31. januara.

Izvor: Zakon o službi unutrašnje bezbednosti i spoljnoj obaveštajnoj službi, 2002, Poljska

Holandski zakon o obaveštajnoj delatnosti takođe zaslužuje pažnju. On zahteva da službe i njihov koordinator »obavljaju svoje dužnosti u skladu sa zakonom i odgovaraju resornom ministru.«ⁱⁱ S tim u vezi, u ovoj odredi naglasak je stavljen na nužnost poslovanja »u skladu sa zakonom«, što ograničava i vodeću ulogu ministra.

U društvima u tranziciji, u kojima granica između civilne i vojne vlasti nije tako jasna, može biti neophodno da se jasno formulišu zabrane kojima se sprečavaju moguće zloupotrebe. Na primer, u novom zakonu Bosne i Hercegovine predsednik Veća ministara ima čitav niz precizno određenih uloga u osmišljavanju politike i ocenjivanju rada,ⁱⁱⁱ ali član 10 mu izričito zabranjuje preuzimanje, »u celosti ili delom«, »prava i obaveza« glavnog načelnika ili zamenika glavnog načelnika.^{iv}

Isti zakon takođe nabroja prava i obaveze glavnog načelnika i na jasan način definiše njegove svakodnevne upravljačke zadatke. Oni, između ostalog, obuhvataju pripremu godišnjeg obračuna službe, vođenje analitičke, tehničke, administrativne i partnerske saradnje, kao i spoljašnje delatnosti službe. Takođe su navedeni zadaci zaštite od neovlašćenog otkrivanja izvora obaveštajnih podataka, namera i delatnosti, kao i dobijanja odobrenja i podrške ministra spoljnih poslova (posredovanjem predsednika Veća ministara) za radnje koje mogu imati ozbiljne posledice za spoljnu politiku Bosne i Hercegovine.^v

10. poglavlje

Ministrova saznanja o službama i kontrola obaveštajne delatnosti

Efikasna demokratska kontrola i podrška prihvaćenom načinu rada zavisi od dvosmernog procesa pristupa na relaciji između ministara i obaveštajnih službenika. Ministri treba da imaju pristup važnim podacima kojima služba raspolaže i procenama utemeljenim na takvim podacima i treba da budu u mogućnosti da obaveste javnost, u slučajevima kada je to potrebno, o delatnosti bezbednosnog sektora. Takođe, obaveštajni službenici treba da imaju mogućnost da obaveste vladine ministre o izuzetno osetljivim pitanjima. Zato je važno da ministri prema službama vode politiku otvorenih vrata.

Zakon treba da sadrži jasne odredbe o političkom usmeravanju i, u slučaju unutrašnjih službi, o političkoj nezavisnosti, da bi se tako osiguralo da pitanja politike službi određuju političari koji su odgovorni pred javnošću. Preporučuje se da ti mehanizmi budu izričito navedeni u zakonu i da ih prate odgovarajuće zakonske obaveze, ne zbog toga što je poželjno da svakodnevni odnosi službi i ministara budu potpuno zakonski određeni, već zbog toga što zakonski okvir u kojem su ovlašćenja i odgovornosti jasno određeni može sam po sebi pomoći u onemogućavanju zloupotreba i podsticanju razvoja radnog okruženja u kojem vladaju otvorenost i spremnost na saradnju.

Evo nekoliko pitanja koja moraju biti definisana zakonom (vidi Prilog br. 21). Što se tiče ministra, zakoni o obaveštajnoj delatnosti treba da odrede sledeće elemente: podelu odgovornosti za osmišljavanje politike u bezbednosnim i obaveštajnim pitanjima (naravno, unutar zakonski određenog delokruga službi); pravo na zahtevanje izveštaja od službi; zadržavanje prava na izdavanja odobrenja u politički osetljivim pitanjima (na primer, u saradnji sa službama drugih zemalja)^{vi} ili radnjama koje zadiru u temeljna ljudska prava (na primer, odobrenja upotrebe posebnih ovlašćenja, bez obzira na to da li je potreban dodatni pristanak nekog spoljašnjeg faktora, na primer, sudije).^{vii} Što se tiče službe, zakonom treba urediti sledeće obaveze: obavezu sprovođenja vladine politike, obavezu podnošenja izveštaja ministrima, kao i obavezu traženja odobrenja u određenim osetljivim slučajevima. Prilog koji sledi navodi prava ministra u odnosu na obaveze službi.

Jasni mehanizmi izvršne kontrole mogu obuhvatiti sledeće odredbe: uslov da se instrukcije daju u pisanom obliku, da se pismeno uobliče politika ili ciljevi prema kojima će se određivati prioriteta službe, pravo na dobijanje izveštaja, zahtev da isključivo ministri odobravaju delovanje u osetljivim slučajevima, postupke za usvajanje obračuna i redovno podnošenje izveštaja i revizija.

Prilog br. 21 Prava ministra	Obaveze agencije
✓ ministarska odgovornost za uobličavanje politike u bezbednosnim i obaveštajnim pitanjima ✓ ministarsko pravo na dobijanje izveštaja od službi ✓ zadržavanje prava odobravanja delovanja u politički osetljivim pitanjima (kao što je saradnja sa službama drugih zemalja) ili radnjama koje zadiru u temeljna prava (odobravanje upotrebe posebnih ovlašćenja bez obzira na to dali je potrebno dodatno spoljašenje odobrenje (npr. sudsko).	✓ obaveza sprovođenja vladine politike ✓ obaveza podnošenja izveštaja ministrima ✓ obaveza traženja odobrenja u posebno osetljivim pitanjima.

Kanadski zakon, na primer, navodi situacije u kojima se od načelnika Kanadske bezbednosno-obaveštajne službe zahteva da se posavetuje sa zamenikom ministra (tj. najvišim službenikom ministarstva). To je potrebno u slučajevima kada načelnik mora doneti odluku koja se tiče »opšte politike rada službe«, kada ministar pismeno naredi traženje mišljenja i pre nego se zatraži sudski nalog za odobravanje tajnog nadzora (vidi Prilog br. 22).

Prilog br. 22: Savetovanje načelnika sa zamenikom ministra (ili ministrom)
7. odeljak 1. Načelnik će se savetovati sa zamenikom ministra o opštoj politici rada službe. 2. Načelnik ili bilo koji drugi službenik kojeg ministar odredi za traženje naloga u skladu sa odeljkom 21 ili 23 savetovaće se sa zamenikom ministra pre traženja naloga ili obnove naloga. Izvor: kanadski Zakon o bezbednosno-obaveštajnoj službi iz 1984, odeljci 7 (1) i (2)

U mnogim zemljama u izvršavanju zadatka kontrole ministru često pomaže glavni inspektor – institucija koju obično određuje zakon i kojoj su dodeljena različita prava i obaveze prema izvršnoj vlasti i parlamentu (za detaljnije određenje pojma glavnog inspektora treba videti V deo, koji govori o ulozi spoljašnjih tela za kontrolu). Glavni inspektor nadgleda da li službe sprovode vladinu obaveštajnu politiku na pravilan način.

Očigledno je da između prava izvršne vlasti i načelnika službi treba da postoji ravnoteža kako bi se sprečila zloupotreba. Za tu svrhu koriste se različiti zaštitni mehanizmi, kojima ćemo se detaljnije baviti u 13. poglavlju.

Najbolji načini delovanja

- ✓ Zakoni o obaveštajnoj delatnosti treba da sadrže dva odvojena prava pristupa: pravo pristupa izvršne vlasti važnim podacima i pravo načelnika službe na pristup nadležnom ministru.
- ✓ Ministar treba da bude zakonski odgovoran za uobličavanje politike bezbednosnog i obaveštajnog delovanja. Takođe treba da ima zakonsko pravo da dobija redovne izveštaje o radu službi i da bude zakonski odgovoran za odobravanje delovanja u politički osetljivim pitanjima.

11. poglavlje

Kontrola nad tajnim radnjama

Tajne radnje odnose se na nepriznato delovanje ili radnje koje neka obaveštajna služba preduzima na području ili u predmetu neke druge zemlje. Na primer, američki Izvršni nalog 12333 određuje pojam 'posebne radnje' kao u Prilogu br. 23.

Prilog br. 23:

Definicija tajnih radnji (SAD)

Posebne radnje su one koje se izvode van zemlje, u cilju pružanja podrške ciljevima državne spoljne politike, a planiraju se i izvršavaju tako da uloga vlade Sjedinjenih Država ne bude očevidna ili javno priznata, mada ona te radnje podržava. Ipak, cilj posebnih radnji ne može biti uticaj na političke procese u Sjedinjenim Državama, na javno mnjenje, političke odluke ili medije, i one ne mogu uključivati diplomatsku delatnost ili prikupljanje i obradu obaveštajnih podataka ili s tim povezane delatnosti.^{viii}

Izvor: SAD, Izvršni nalog 12333, 1981, stav 3.4 (h).

Tajne radnje nameću pitanje odgovornosti iz najmanje dva razloga. Prvo, takav način delovanja je tajan i zakon ga teško može kontrolisati (čak i ako su zakonodavci upoznati s njim). Bez obzira na to, parlament opravdano pokazuje interes za radnje koje preduzimaju državni službenici i za koje se troši novac poreskih obveznika. Drugi razlog tiče se etičke dimenzije. Iz istorije je poznato da su se programi tajnog delovanja u velikom broju slučajeva služili kontroverznim strategijama i tehnikama. Zbog činjenice da su tajni i često u neskladu sa zakonom zemlje na čijoj teritoriji se izvode, kod takvih postupaka sklonost zloupotrebama je uvećana. Utoliko je važnije da izabrani političari odrede temeljna pravila prihvatljivog ponašanja (na primer, poštovanje međunarodnog zakona o ljudskim pravima) i da budu odgovorni za odobravanje tajnog delovanja.

Malobrojne su zakonske odredbe koje se odnose na ovo područje. Jedan od retkih jasnih modela tajnog delovanja nalazi se u zakonu Ujedinjenog Kraljevstva, koji kaže da ministarsko odobrenje, kada je izdato, ima snagu zakonskog opravdanja za dela koja obaveštajne službe čine u inostranstvu, a koja se kose sa odredbama građanskog ili krivičnog prava (vidi Prilog br. 24).

Korisno je razmisliti o dva pitanja koja spomenuti predlog ne dotiče. Prvo, ne postoji zakonska obaveza pribavljanja ministarskog odobrenja za svaki slučaj kada se takve radnje preduzimaju. Drugi nedostatak se tiče same zakonitosti. Iz očiglednih razloga, država će oslobađanje od odgovornosti za prekomernu tajnu delatnost tražiti u sopstvenom zakonskom sistemu, dok ta ista delatnost očevidno može kršiti zakone zemlje u kojoj se sprovodi. Postoji, međutim, zakonski okvir koji se ne bi smeo zaobilaziti ili ignorisati, a to je skup međunarodnih zakona o ljudskim pravima.

Prilog br. 24:

Odobranje tajnog delovanja u inostranstvu (UK)

7. (1) Ako, bez obzira na ovaj odeljak, neko lice mora odgovarati u Ujedinjenom Kraljevstvu za bilo koju radnju počinjenu izvan teritorije britanskih ostrva, prema ovom odeljku takvo lice neće se smatrati odgovornim ako je takva radnja prethodno odobrena od strane ministra spoljnih poslova (...)

7. (3) Ministar spoljnih poslova ne može izdati ovde opisano odobrenje ako se prethodno nije uverio:

a. da su sve radnje koje će biti preduzete na osnovu odobrenja ili čitava akcija u okviru koje se ove radnje preduzimaju neophodni za pravilno obavljanje određenog zadatka obaveštajne službe;

b. da postoje efikasne mere kojima će se osigurati:

i. da se, na osnovu odobrenja, neće učiniti ništa više od onoga što je neophodno za pravilno obavljanje određenog zadatka obaveštajne službe;

ii. da će, u meri u kojoj se oslanjaju na odobrenje, priroda i moguće posledice preduzetih radnji biti opravdani i u skladu sa svrhom zbog koje se preduzimaju;

c. da u skladu sa odeljkom 2. (2) (a) postoje efikasne mere koje se odnose na otkrivanje podataka i da će svi podaci dobijeni radnjama koje se oslanjaju na odobrenje biti podložni delovanju tih mera.

Izvor: Zakon o obaveštajnim službama, Ujedinjeno Kraljevstvo, 1994, odeljak 7.

Zakonska prava i obaveze koje proizilaze iz ovog pravnog sistema smatraju se univerzalno primenljivim, tj. njihova primenljivost se ne menja sa promenom lokalne situacije. Međunarodni zakon o ljudskim pravima predstavlja skup univerzalnih pravnih garancija koje štite pojedince i grupe od delovanja vlasti koje narušava temeljne slobode i ljudsko dostojanstvo.^{ix} Postaje sve jasnije, naročito u slučaju Evropske konvencije o ljudskim pravima, da države mogu biti odgovorne ne samo za povrede ljudskih prava počinjene na svojoj teritoriji nego i u drugim područjima koja su pod njihovom nadležnošću, ili za slučajeve gde povreda proizlazi iz postupaka njihovih službenika ili je posledica tih postupaka, gde god oni delovali.

Kao delu sve šireg skupa međunarodnih zakona o ljudskim pravima, u kontekstu obaveštajnih službi i sprovođenja tajnih radnji posebnu pažnju treba posvetiti Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima (engl. skraćenica ICCPR),^x kao i Konvenciji protiv mučenja i drugog okrutnog, nehumanog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (engl. skraćenica CAT).^{xi} To se posebno odnosi na pravo na život (čl. 6 Međunarodnog pakta), pravo na nepodvrgavanje mučenju ili okrutnom, ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju (čl. 7 Međunarodnog pakta), kao i na pravo na slobodu i bezbednost ličnosti (čl. 9 Međunarodnog pakta), što su sve prava koja mogu biti ugrožena tajnim obaveštajnim delovanjem. Treba navesti dva nezakonita postupka koji su direktno povezani s gore navedenim: vansudsko lišavanje života i mučenje / ponižavajuće postupanje.

Što god da su ciljevi i koliko god uvjerljivim da se čine razlozi za preduzimanje tajne akcije, vansudsko lišavanje života, na primer, u slučaju da obaveštajci ubiju neprijatelja (u stranoj zemlji) predstavlja jasno kršenje prava na život izraženog u Međunarodnom paktu. Kako je pravo na život garantovano svakom ljudskom biću kao iskaz ljudskosti, od njega

se ne sme odstupaiti [čl. 4 (2) Međunarodnog pakta]. U ovom trenutku 152 zemlje su potpisnice tog dokumenta.^{xii}

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

Prilog br. 25:

Mučenje

Član 1. Konvencija protiv mučenja opisuje krivično delo mučenja na sledeći način:

»Za potrebe ove Konvencije izraz 'mučenje' znači bilo koji čin kojim se nekoj osobi namerno nanosi snažan bol ili patnja, fizička ili duševna, u svrhu pribavljanja podataka ili priznanja od te ili neke druge osobe; kojim se takva osoba kažnjava za delo koje je počinila ona ili neka druga osoba ili za koje se sumnja; kao i bilo kakav čin zastrašivanja, kada bol ili patnju nanosi ili njihovo nanošenje podstiče lice u javnoj službi ili neka druga osoba koja deluje u službenom svojstvu. To ne obuhvata bol ili patnju koja proizlazi iz zakonskih sankcija i 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. juna 1986.

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

- *stajanje uz zid*: teranje zatvorenika da nekoliko sati stoje u »iscrpljujućem položaju«, koji osobe koje su na to bile prisiljene opisuju kao »stajanje uz zid sa rukama postavljenim visoko iznad glave, raširenih nogu, stopala udaljenih od zida, tako da se stoji na nožnim prstima, a najveći deo težine tela je na prstima ruku«;
- *pokrivanje glave*: stavljanje i držanje vreća crne ili plave boje na glavi zatvorenika sve vreme osim tokom ispitivanja;
- *izlaganje buci*: držanje zatvorenika tokom postupka ispitivanja u prostoriji u kojoj je stalno prisutna glasna buka ili pištanje;
- *uskraćivanje sna*: uskraćivanje sna zatvorenicima tokom postupka ispitivanja;
- *uskraćivanje hrane i vode*: podvrgavanje zatvorenika nedovoljnoj ishrani tokom boravka u ustanovi i tokom postupka ispitivanja.^{xiii}

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

Merila zakonitosti domaćih aktivnosti obično su na višem nivou nego merila za aktivnosti u inostranstvu. Bez obzira na to, izvršna vlast ima ključnu ulogu u praćenju zakonitosti tajnih akcija obaveštajnih službi. Ona, *inter alia*, treba da nadzire poštovanje temeljnih odredbi o ljudskim pravima. Sledeći primer iz australijskog Zakona o obaveštajnim službama govori o značaju koji se pridaje učešću izvršne vlasti u nadzoru tajnih akcija (vidi Prilog br. 26).

Prilog br. 26:

Zakonsko utemeljenje ministarske kontrole nad tajnim akcijama (Australija)

odeljak 6. Uloge Australijskih bezbednosno-obaveštajnih službi (ASIS)

1. Uloge Australijskih bezbednosno-obaveštajnih službi su (...):
 - e. poduzimanje drugih radnji koje naredi nadležni ministar, a koje se tiču mogućnosti, namera ili delovanja osoba ili organizacija izvan Australije.
2. Nadležni ministar može narediti službama da preduzmu radnje iz stava (1) (e) samo:
 - a. ako se već posavetovao sa drugim ministrima čijih se nadležnosti ove radnje tiču;
 - b. ako se uverio da postoje zadovoljavajući mehanizmi koji će osigurati da u izvršenju naređenja neće biti učinjeno ništa više od onoga što je neophodno s obzirom na svrhu s kojom je naređenje izdato;
 - c. ako se uverio da postoje zadovoljavajući mehanizmi koji će osigurati da priroda i posledice dela koja će se činiti u izvršavanju naređenja budu primerene svrsi s kojom je naređenje izdato.
3. Naređenje iz stava (1) (e) mora biti pismeno.

odeljak 6. A Obaveštavanje Odbora o drugim radnjama

Ako izda naređenje iz stava 6 (1) (e), nadležni ministar mora što pre obavestiti Odbor o prirodi radnje ili radnji koje će se preduzeti.

Izvor: Zakon o obaveštajnim službama, Australija, 2001, odeljak 6.

Imajući u vidu da se takve aktivnosti kose sa zakonima zemlje u kojoj se sprovode, potrebno je primeniti zaštitne mehanizme za građane države koja preduzima akciju, a koji bi mogli biti pogođeni tajnim obaveštajnim delovanjem. Dobar primer je odeljak 15 australijskog Zakona o obaveštajnim službama iz 2001, koji zahteva da ministar nadležan za obaveštajne službe »mora izdati pismena uputstva o načinu na koji službe treba da prenose i čuvaju obaveštajne podatke koji se tiču australijskih državljana«. Pritom ministar treba da ima na umu »potrebu čuvanja privatnosti australijskih državljana u meri u kojoj je to uskladio sa uspešnim obavljanjem zadataka [obaveštajne službe]«. ^{xiv}

Najbolji načini delovanja

- ✓ Sve tajne akcije treba da odobrava nadležni član izvršne vlasti, u skladu sa zakonskim okvirom koji je odobrio parlament. Potrebno je redovno podnošenje izveštaja.
- ✓ U sklopu plana tajne akcije ne mogu se preduzimati radnje i službena lica ne mogu odobravati radnje koje bi kršile međunarodno ustanovljena ljudska prava.

12. poglavlje

Međunarodna saradnja

Područje koje je ministrima ili zakonodavcima posebno teško za kontrolu jeste delatnost u okviru međunarodnih / supranacionalnih tela i bilateralnih ugovora o saradnji.^{xv} Posle napada 11. septembra takvi ugovori su sve važniji i sve se češće sklapaju. Čak i ako se interesi dve države ne preklapaju u celosti, obaveštajne službe su obično spremne da daju *quid* za tuđi *quo*. Bilateralna saradnja obično obuhvata razmenu obaveštajnih podataka i rezultata analitičke obrade pitanja od zajedničkog interesa. Takvi bilateralni odnosi mogu se održati samo ako obe strane potpuno i strogo poštuju osnovni dogovor na kojem njihova razmena podataka počiva, a to je da će poreklo i pojedinosti obaveštajnih podataka dobijenih od partnerske službe biti zaštićeni srazmerno stepenu njihove osetljivosti i da se neće prosleđivati trećim licima.

Činjenica je da saradnja sa stranim agencijama predstavlja praktičnu potrebu, na primer u borbi protiv terorizma. Međutim, ona nosi, u najboljem slučaju, opasnost od ugrožavanja domaćih normi ustavnosti, zakonitosti i pravilnosti u neregulisanoj saradnji ili, u najgorem slučaju, opasnost od svesne upotrebe ugovora o saradnji za potrebe zaobilaženja domaće kontrole načina dolaženja do podataka ili zaštite privatnosti. Zato je neophodno da međunarodna saradnja obaveštajnih službi bude pravilno odobrena i da podleže minimalnim zaštitnim merama. Prilog koji sledi iscrpnije izlaže konkretne aktivnosti koje pripadaju području međunarodne saradnje.

Prilog br. 27:

Različiti načini delovanja u obaveštajnoj saradnji: bilateralna razmena

Najčešći oblik međunarodne obaveštajne saradnje jeste bilateralna razmena podataka i rezultata analitičke obrade tema od zajedničkog interesa. Osim bilateralne razmene postoje i drugačiji, bliži ili posebni odnosi i dogovori o saradnji, koji se mogu javljati u više oblika.

- Država se može obavezati na prikupljanje i/ili analizu podataka na jednom području i davati ih u zamenu za obaveštajne podatke druge zemlje koji pokrivaju neko drugo područje.
- Jedna država može dozvoliti drugoj korišćenje njene teritorije za aktivnosti prikupljanja podataka u zamenu za dobijanje tako prikupljenih podataka.
- Jedna država može pomagati drugoj da ostvari mogućnost prikupljanja podataka za sopstvene potrebe, uz dogovor da država koja pruža pomoć zauzvrat dobije rezultate.
- Aktivnosti zajedničkog prikupljanja mogu se preduzimati ako službenici obaveštajne službe jedne države rade zajedno sa svojim kolegama iz inostranstva ili se u radu nadopunjuju s njima.

- Dozvoljene su razmene analitičara ili tehničara između dve država.
- Jedna država može ponuditi obuku u zamenu za usluge obaveštajne službe druge države, ako joj strana služba u drugim poduhvatima može pružiti pomoć svojim jedinstvenim veštinama.

Pored značaja koji već ima na polju bilateralne razmene obaveštajnih podataka, načelo *quid pro quo* sve više se primenjuje i u multilateralnim oblicima obaveštajne saradnje. Uobičajeno je da tačne pojedinosti obaveštajne saradnje predstavljaju tajnu. Poznat primer je sporazum o razmeni obaveštajnih podataka između SAD, Ujedinjenog Kraljevstva, Australije, Kanade i Novog Zelanda koji datira iz Drugog svetskog rata i navodno počiva na neobjavljenom ugovoru iz 1947.^{xvi} Na području Evrope nastojanja da se napravi pomak u pravcu objedinjavanja suvereniteta i da se učini nešto više od samog iskazivanja političke spremnosti za obaveštajnu saradnju doživela su uspeh uvođenjem institucije Koordinatora EU za protivterorističko delovanje u martu 2004.^{xvii} Najvažniji cilj ove nove institucije jeste nadzor i koordinacija delovanja Evropskog veća u borbi protiv terorizma, na koji način treba da se osigura sprovođenje odluke o zajedničkom multilateralnom korišćenju i razmeni obaveštajnih podataka.

Pored regionalnog nivoa, u Deklaraciji o borbi protiv terorizma^{xviii}, koju su nedavno usvojile SAD i EU, takođe se izričito navodi potreba multilateralne razmene obaveštajnih podataka kao mera jačanja sposobnosti efikasnog delovanja u borbi protiv terorizma (vidi Prilog br. 28).

Prilog br. 28:

Multilateralna razmena obaveštajnih podataka: obnovljena nastojanja EU i SAD

3. 3. U skladu sa zakonima pojedinih država, uložićemo zajednički napor u cilju poboljšanja naše sposobnosti razmene podataka između obaveštajnih agencija i agencija za sprovođenje zakona da bismo tako sprečili terorističko delovanje i bolje iskoristili osetljive podatke, onako kako to dozvoljavaju zakoni pojedinih država, kao pomoć u krivičnom gonjenju terorista, na način koji štiti podatke i osigurava pravedno suđenje.

Izvor: Deklaracija o borbi protiv terorizma SAD i EU, potpisana u Šenonu u Irskoj 26. juna 2004.

U načelu, saradnja sa stranim službama treba da se sprovodi isključivo u skladu sa dogovorima koje su odobrili demokratski odgovorni političari, obično izvršna vlast.^{xix}

Slede primeri situacija u kojima je potrebna efikasna ministarska kontrola nad postupcima u obaveštajnoj saradnji kako bi se obezbedilo poštovanje načela odgovornosti.

• **Pitanje »uverljive porecivosti«**

Uverljiva porecivost je politička doktrina stvorena pedesetih godina, a podrazumeva stvaranje sistema ovlašćenja i komandnih lanaca koji su dovoljno neodređeni i neformalni da se, ukoliko to bude potrebno, njihovo postojanje može poricati. Takva zamisao je proizvod strateškog planiranja u doba hladnog rata, prema kojem su moćnici iz redova

izvršne vlasti mogli obaveštajnim službama izdavati sporna naređenja, tako da se postojanje ili stvarni izvori takvih naređenja, ako bude potrebno, mogu poricati; na primer, ako neka operacija doživi potpuni neuspeh pa bude potrebno da je se vlada odrekne. Mogući način upotrebe ove doktrine u današnje vreme može se videti, na primer, u situacijama kada vladu neke države ucenjuju nakon otmice njenih građana. U takvim prilikama vlade obično, iz razumljivih političkih razloga, odbacuju mogućnost direktnog pregovaranja sa teroristima. U isto vreme one ne žele da ostave utisak nezainteresovanosti za sudbinu otetih lica. U takvim situacijama često se izdaje naređenje pripadnicima tajne službe koji u ime vlade stupaju u kontakt sa otmicarima. U takvim prilikama važno je postići ravnotežu između potrebe za tajnošću i potrebe da se državni službenici mogu pozvati na odgovornost zbog svojih postupaka.

- **Saradnja sa stranim obaveštajnim službama čiji postupci narušavaju nepovrediva ljudska prava**

Mada se to u javnosti poriče, u vanrednim situacijama obaveštajne službe mogu se naći u iskušenju da pribavljaju podatke koji se tiču neodložnih pitanja državne bezbednosti ne vodeći pri tom mnogo računa o načinu na koji su ti podaci dobijeni. Međutim, međunarodni zakon jasno zabranjuje, na primer, u sudskim postupcima koji se tiču terorizma ili deportacije, upotrebu izjava dobijenih u drugoj državi korišćenjem metoda mučenja.^{xx} Prema članu 15 Konvencije UN protiv mučenja, izjava neke osobe dobijena mučenjem neprihvatljiva je kao dokaz u bilo kojem sudskom postupku, osim u postupku protiv navodnog počinioaca dela mučenja. Ta zaštitna mera je proširena u Ženevskoj konvenciji i nekim drugim međunarodnim pravnim normama koje takođe odbacuju izjave dobijene korišćenjem drugih okrutnih, nehumanih i ponižavajućih načina postupanja, uključujući i mučenje.^{xxi}

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

Primenom mučenja ili čak upotrebom rezultata mučenja demokratska država slabi svoje argumente protiv terorista usvajajući njihove metode rada i na taj način gubi visoke moralne pozicije koje su svojstvene otvorenom demokratskom društvu.^{xxii}

Upotreba podataka dobijenih uz pomoć mučenja treba da bude zabranjena *per se*. Mučenje krši temeljna ljudska prava. U tom smislu efikasna ministarska kontrola obaveštajnih službi može pružiti neophodan zaštitni mehanizam kojim se obezbeđuje da ta zabrana bude poštovana u svim prilikama.

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

Zakoni treba da sadrže jasne zaštitne mere protiv izbegavanja kontrole koja je predviđena domaćim zakonom o saradnji sa stranim službama. Nemački zakon (vidi Prilog br. 29 na poledini) daje takav primer.

Ako su podaci dobijeni od neke strane ili međunarodne organizacije, treba ih podvrgnuti kontroli koja je predviđena u zemlji porekla i normama koje se primenjuju u domaćem

zakonu. Podatke treba otkrivati stranim bezbednosnim i obaveštajnim službama ili međunarodnoj agenciji samo ako se one obavežu da će ih čuvati i upotrebljavati u skladu sa merilima koja se primenjuju u domaćem zakonu zemlje koja ih otkriva (kao i zakonima koji se odnose na službu koja podatke dobija).

Prilog br. 29:

Davanje podataka o svojim državljanima stranim bezbednosnim službama: primer iz nemačkog Zakona o obaveštajnoj delatnosti

Čl. 19 (3)

Podatke koji se tiču domaćih državljana služba može staviti na raspolaganje stranoj bezbednosnoj službi i ostalim nadležnim stranim službama, kao i supranacionalnim i međunarodnim organizacijama, pod uslovom da je dostavljanje tih podataka neophodno za obavljanje dužnosti službe, ili zbog toga što to zahtevaju bezbednosni interesi institucije koja ih prima. Davanje podataka prestaje ako se kosi sa preovlađujućim spoljnim interesima Savezne Republike Nemačke ili ako je potrebno zaštititi interese pogođenih privatnih lica. Davanje podataka treba da bude zabeleženo u javnim spisima. Korisniku treba napomenuti da se podaci prosleđuju uz dogovor da se mogu koristiti samo za one svrhe zbog kojih su dostavljeni. Služba zadržava pravo da zatraži informacije o načinu na koji je korisnik upotrebljava podatke.

Izvor: *Bundesverfassungsschutzgesetz* (BVErfSchG), Nemačka, novembar 2002, čl. 19 (neslužbeni prevod)

Treba primetiti da međunarodna saradnja nije ograničena samo na bilateralne / multilateralne sporazume između državnih obaveštajnih službi, nego može obuhvatati i obavezu saradnje sa međunarodnim tribunalom. Navodimo primer Međunarodnog krivičnog suda za bivšu Jugoslaviju (engl. skraćenica ICTY) (vidi Prilog br. 30).

Prilog br. 30:

Obaveza saradnje obaveštajne službe Bosne i Hercegovine sa Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju

Član 6.

Služba saraduje sa Međunarodnim krivičnim tribunalom (u daljem tekstu: Međunarodni tribunal) za bivšu Jugoslaviju, *inter alia*, tako što Tribunalu dostavlja podatke u vezi sa osobama koje su odgovorne za ozbiljna kršenja međunarodnog humanitarnog prava na teritoriji bivše Jugoslavije od 1991. godine.

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

Najbolji načini delovanja

- ✓ Neophodno je da međunarodnu saradnju na pravilan način odobre ministri i da ona podleže minimalnim merama zaštite da bi se osiguralo poštovanje domaćeg zakona i međunarodnih zakonskih obaveza.
- ✓ Zakonske zaštitne mere su neophodne da bi se sprečila razmena obaveštajnih podataka na način koji zaobilazi norme nepovredivih ljudskih prava ili kontrole predviđene domaćim zakonom.

13. poglavlje

Zaštitne mere protiv ministarske zloupotrebe

U prethodnim poglavljima smo tvrdili da je ministarska kontrola jedan od ključnih elemenata demokratske odgovornosti bezbednosnih i obaveštajnih službi. Međutim, postoji opasnost da izvršna vlast politički zloupotrebi ove službe. U zemljama u tranziciji i u zapadnim demokratijama poznati su primeri političkih previranja izazvanih slučajevima kada su ministri upotrebljavali bezbednosne i obaveštajne službe za privatne ili političke svrhe, npr. naređivali službama da prisluškuju političke neistomišljenike ili korstili imovinu službi za komercijalne svrhe. Zbog toga je veoma važno da postoje zaštitne mere koje garantuju nepristrasnost i profesionalizam službi. U sledećem delu teksta naglasak je na institucionalnim mehanizmima zaštite (takođe vidi 8. poglavlje o unutrašnjem usmeravanju i kontroli službe).

Mada je za demokratiju neophodna, izvršna kontrola bezbednosnog sektora ima određene moguće nedostatke. Prvo, postoji opasnost od preterane tajnosti, kada se vlada prema podacima dobijenim od javnih službenika odnosi kao prema svom vlasništvu; pod maskom »državne bezbednosti« ona može pokušati da prikrije informacije koje se tiču odgovornosti ili postupaka bezbednosnih službi, a koje bi prema zakonu morale biti predmet javne rasprave. Drugo, može se naći u iskušenju da koristi bezbednosne agencije ili njihove mogućnosti za pribavljanje informacija za potrebe domaće politike, tj. za skupljanje podataka o domaćim političkim protivnicima ili podataka koji mogu narušiti ugled tih osoba. Zato su veoma poželjne zaštitne mere koje službenicima nalažu da odbiju neopravdane naloge vlade (na primer, da pribavljaju podatke o domaćim političkim protivnicima).

Ravnoteža između osiguravanja pravilne demokratske kontrole bezbednosnog sektora i sprečavanja političke manipulacije veoma je delikatna. U 5. poglavlju smo spomenuli potrebu osmišljavanja zaštitnih mera za načelnike službi u obliku bezbednosti položaja, postavljanja zakonskih granica u smislu određivanja onoga što se od službi može tražiti, kao i ustanovljavanja nezavisnih mehanizama kojima se može izražavati zabrinutost zbog moguće zloupotrebe. Ako se službenici bezbednosnih agencija boje neprimerene političke manipulacije, potrebno je da imaju na raspolaganju postupke pomoću kojih mogu izraziti svoju zabrinutost i izvan organizacije. Zbog toga su važni postupci koji se primenjuju prilikom dojavljivanja ili izražavanja nezadovoljstva (vidi II deo, 8. poglavlje, o prijavljivanju nezakonitih postupaka).

Zaštitni mehanizmi

Zakoni o bezbednosnim i obaveštajnim službama treba da sadrže jasna uputstva koja se tiču političke kontrole i, u slučaju unutrašnjih službi, političke nezavisnosti, kako bi se

obezbedilo da pitanja politike rada određuju političari koji su odgovorni pred javnošću. Prava izvršne vlasti treba da imaju odgovarajuću protivtežu da bi se sprečilo da izvršna vlast zloupotrebi službu. Za tu svrhu mogu se koristiti različiti oblici zaštitnih mera. U Kanadi, Mađarskoj i Australiji postoji obaveza da se određena ministarska uputstva dostavljaju u pisanom obliku (vidi mađarski primer u dole navedenom Prilogu br. 31).

Prilog br. 31:

Upravljanje i kontrola nacionalnih bezbednosnih službi u Mađarskoj

Odeljak 11

1. (b) Ministar u pisanom obliku određuje aktuelne zadatke službi i dostavlja ih glavnim direktorima polugodišnje; za dostavljanje informacija koje su od njega zatražili članovi vlade naređenja daje u pisanom obliku.

Izvor: Zakon o nacionalnim bezbednosnim službama iz 1995, Mađarska, odeljak 11.

Može se takođe tražiti da ministarska uputstva budu otkrivena licima izvan službe. Kanadski zakon, na primer, traži da se ona dostavljaju telu za proveru,^{xxiii} a australijski zakon zahteva da se predaju glavnom inspektoru za obaveštajnu i bezbednosnu delatnost u što kraćem roku posle izdavanja naređenja (vidi Prilog br. 32).

Prilog br. 32:

Dužnosti ministra prema Agenciji (Australija)

Odeljak 32.B: Ministar je dužan da svoja uputstva i smernice prosledi glavnom inspektoru.

1. Ovaj se odeljak odnosi na sve smernice ili uputstva koje nadležni ministar daje direktorima službi ASIS ili DSD.
2. Ministar je dužan da dostavi glavnom inspektoru jedan primerak izdatog uputstva ili smernice u najkraćem mogućem roku posle izdavanja uputstva ili smernice načelniku službe, istog dana ili dan nakon izdavanja.
3. Ministar je dužan da u najkraćem mogućem roku posle dana otpočinjanja dostavi glavnom inspektoru primerak uputstva ili smernice koja je izdata pre tog dana i još se primenjuje.

Izvor: australijski Zakon o glavnom inspektoru za obaveštajnu i bezbednosnu delatnost, 1986, odeljak 32.B.

Unutar konteksta šireg sistema kontrola i balansa, australijski zakon uvodi još jednu zaštitnu odredbu, dužnost glavnog načelnika da podnosi izveštaj lideru opozicije.^{xxiv} Treba napomenuti da je takvo postupanje već uhodana neformalna praksa i u drugim državama, a njen cilj je, *inter alia*, sprečavanje ministarske zloupotrebe. Dvopartijski pristup bezbednosnim i obaveštajnim pitanjima lakše će se očuvati ako vodeći opozicioni članovi parlamenta nemaju osećaj da su potpuno isključeni iz »kruga tajnosti«. Australijski primer se oslanja na demokratiju britanskog tipa, mada je u pitanju federacija. U složenijim federalnim predsedničkim državama može postojati čitav niz aktera koje treba obaveštavati u skladu sa načelom »iskazane potrebe«.^{xxv}

Sledeći primeri iz zakona Bosne i Hercegovine i Ujedinjenog Kraljevstva poučni su u tom smislu što sadrže jasne odredbe o tome da obaveštajne / bezbednosne službe ne smeju

biti podložne nikakvim pokušajima narušavanja njihove nepristrasnosti – bilo promovisanjem interesa nekih političkih stranaka ili potkopavanjem kredibiliteta legitimnih političkih pokreta unutar zemlje (vidi Priloge 33 i 34).

Prilog br. 33:

Mere kojima se štiti nepristrasnost Agencije

A. Primer iz bosanskog zakona:

Član 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 Službi.

Član 56.

1. Služba mora biti apolitična, ne sme se baviti promovisanjem, zaštitom ili potkopavanjem interesa bilo koje političke stranke, legitimne političke organizacije ili konstitutivnog naroda.
2. Služba ne može voditi istragu o činovima protesta, podrške ili iskazivanja nezadovoljstva koji su organizovani i sprovedeni na zakonit način.

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

B. Primer iz zakona UK:

odeljak 2. Glavni načelnik

2. (1.) Aktivnosti službe ostaju pod nadzorom glavnog načelnika koga imenuje ministar odbrane.

(2.) Glavni načelnik je odgovoran za efikasnost službe i njegova je dužnost da osigura:

- (a) da postoje postupci kojima se osigurava da se podaci prikupljaju u onoj meri u kojoj je to neophodno za pravilno izvršavanje zadataka službe i da ih ona ne otkriva više nego što je to potrebno za ostvarivanje navedenog cilja ili za sprečavanje ili uočavanje ozbiljnog krivičnog dela ili za potrebe nekog krivičnog postupka;
- (b) da služba ne preduzima nikakve radnje u cilju promovisanja neke političke stranke.

Izvor: Zakon o bezbednosnoj službi, Ujedinjeno Kraljevstvo, 1989, odeljak 2.

Treća vrsta zaštitnih mera je već spomenuta »politika otvorenih vrata« prema kojoj se načelniku službe daje pravo da pristupa premijeru ili predsedniku. U Ujedinjenom Kraljevstvu, na primer, načelnici Bezbednosne službe, Tajne obaveštajne službe i Štaba za komunikacije, mada su jedni odgovorni ministru unutrašnjih poslova, a drugi ministru spoljnih poslova, svi imaju pravo pristupa premijeru.^{xxvi}

Prilog br. 34:

Pravo načelnika službe da pristupi premijeru (UK)

Načelnik obaveštajne službe podnosi godišnji izveštaj o radu obaveštajne službe premijeru i ministru odbrane i može im u bilo kom trenutku podneti izveštaj o bilo kom pitanju u vezi sa radom službe.

Izvor: Zakon o obaveštajnim službama iz 1994, odeljak 2 (4), Ujedinjeno Kraljevstvo

Najbolji načini delovanja

- ✓ Zakoni o obaveštajnoj delatnosti treba da sadrže zaštitne mere protiv ministarske zloupotrebe i politizacije obaveštajnih službi. Nije teško utvrditi različite moguće zaštitne mehanizme, kao što je zahtev da sva ministarska uputstva budu izdavana u pisanom obliku i/ili da se dostavljaju spoljašnjem telu za kontrolu, kao i zahtev da ministar dostavlja izveštaj lideru opozicije.
- ✓ Obaveštajne službe ne bi smele preduzimati nikakve radnje u cilju promovisanja interesa neke političke stranke.
- ✓ Obaveštajne službe ne bi smele voditi istragu o činovima protesta, podrške ili iskazivanja nezadovoljstva koji su organizovani i sprovedeni na zakonit način.

Završne napomene III dela – Uloga izvršne vlasti

- i Zakon o obaveštajnoj službi, Kanada, R. S. 1985.
- ii Zakon o obaveštajnim i bezbednosnim službama, Holandija, čl. 2.
- iii Zakon o Obaveštajno-sigurnosnoj agenciji iz 2004, čl. 8, BiH.
- iv Zakon o Obaveštajno-sigurnosnoj agenciji iz 2004, čl. 10, BiH.
- v Zakon o Obaveštajno-sigurnosnoj agenciji iz 2004, čl. 27, BiH.
- vi Kanadski Zakon o bezbednosno-obaveštajnoj službi iz 1984, od. 13.
- vii Australijski zakon traži da ministri nadležni za ASIS [Australijske bezbednosne i obaveštajne službe] i DSD [Uprava za veze u odbrani, Ministarstvo odbrane] izdaju načelnicima službi pismena uputstva za postupanje u situacijama kada službe pribavljaju podatke o Australijancima: Zakon o obaveštajnim službama iz 2001, od. 8 (1).
- viii Američki Izvršni nalog uvodi meru *predsedničke kontrole*: »Nijedna služba osim CIA (ili oružanih snaga SAD u vreme rata koji je objavio Kongres ili tokom razdoblja koje je obuhvaćeno izveštajem Predsednika Kongresu prema Rezoluciji o ratnim ovlašćenjama [87 Stat. 855]) ne sme sprovesti nikakvu posebnu aktivnost, osim ako predsednik ne utvrdi da neka druga služba može na bolji način ostvariti postavljeni cilj«.
- ix Konde, H. V, *Priručnik terminologije međunarodnih ljudskih prava*, (University of Nebraska Press, Lincoln, Nebraska, 2004), str. 111.
- x Rezolucija Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 2200 A (XXI), 21 UN GAOR Supp. (no 16.) na 52, UN Doc. A /6316 (1966), stupila na snagu 23. marta 1976.
- xi Rezolucija Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 39/46, 39 GAOR Supp. (no 51) na 197, UN Doc. A/39/51 (1985), stupila na snagu 26. juna 1987.
- xii Ured Visokog komesara za ljudska prava UN, *Status ratifikacije temeljnih međunarodnih ugovora o ljudskim pravima* (od 9. juna 2004), dostupno na mreži na adresi: <http://www.unhcr.ch/pdf/report.pdf>
- xiii Irska protiv Ujedinjenog Kraljevstva, Presuda, Evropski sud za ljudska prava, str. 96, dostupno na adresi: <<http://hudoc.echr.coe.int/Hudoc1doc/HEJUD/sift/91.txt>>.
- xiv Ova ministarska pravila su objavljena i dostupna su na mreži na adresi:<http://www.asis.gov.au/rules_to_privacy.html>.
- xv Vidi npr. čl. 85 bugarskog Ustava, koji zahteva parlamentarno odobrenje za ugovore sa vojnim ili političkim implikacijama.
- xvi Vidi Rihelson, J, Bal, D, *Veze koje povezuju*, (Allen & Unwin, London, 1990)
- xvii Deklaracija EU o borbi protiv terorizma, Brisel, 25. mart 2004, str. 13, dostupno na mreži na adresi: http://www.delrus.cec.eu.int/en/news_561.htm.
- xviii SAD-EU Deklaracija o borbi protiv terorizma, potpisana u Šenonu u Irskoj u junu 2004, dostupna na adresi: <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/06/20040626-5.html>>
- xix Vidi npr. zakon BiH, čl. 64, prema kojem je potrebno odobrenje »predsedavajućeg« pre nego što Agencija uđe u bilo kakve poslove sa obaveštajnim i sigurnosnim službama drugih zemalja. (Uz to, mora se savetovati sa ministrom spoljnih poslova pre nego što uđe u pregovore sa nekom institucijom iz druge države, međunarodnom organizacijom ili institucijom više država). »Predsedavajući« mora obavestiti odbor za obaveštajnu delatnost o svim takvim dogovorima.
- xx Vidi kako Odbor za ljudska prava tumači Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima: Opšti komentar Međunarodnog pakta 20, st. 12, 10. mart 1992, supra, beleška 188; smernica 16 UN Smernica o ulozi tužioca (usvojene na Osmom kongresu UN o sprečavanju kriminala i postupanju sa prestupnicima, Havana, Kuba, septembar 1990).
- xxi Član 99 Treće ženevske konvencije: »Nad ratnim zarobljenikom ne sme se sprovesti nikakva moralna ili fizička prisila kako bi se primorao da prizna svoju krivicu za delo za koje je optužen.« Član 31. Četvrte ženevske konvencije: »Nikakva fizička ili moralna prisila ne sme se sprovesti nad zaštićenim osobama, a naročito ne da bi se dobile informacije od njih ili od drugih lica.« Takođe vidi član 12 Deklaracije o zaštiti svih lica od podvrgavanja mučenju ili

drugim okrutnim, nehumanim ili ponižavajućim postupcima ili kaznama; član 69 (7) Rimskog statuta Međunarodnog krivičnog suda; Načelo 27, UN Skup načela za zaštitu svih lica koja se nalaze u bilo kojoj vrsti zatočeništva ili lišenosti slobode.

^{xxii} Sudija po pozivu Nøjberger (izdvojeno mišljenje) u A i drugi protiv ministra unutrašnjih poslova, Apelacioni sud (Građansko odeljenje), [2004] EWCA Civ 1123.

^{xxiii} Vidi npr. Zakon o CSIS-u, od. 6 (2), koji zahteva da se pismena naređenja koja ministar daje direktoru službe CSIS predaju Odboru za kontrolu obaveštajne delatnosti. U Australiji, prema Zakonu o obaveštajnim službama iz 2001, odeljak 8 (2), ministri nadležni za ASIS (Australijske tajne i obaveštajne službe) i DSD (Uprava za veze u odbrani, Ministarstvo odbrane) mogu davati pismena uputstva koja direktori agencija moraju slediti.

^{xxiv} Zakon o obaveštajnim službama, Australija, 2001, odeljak 19.

^{xxv} Izdvajamo primer iz Bosne i Hercegovine, iz člana 6 novog zakona: »Kada je to potrebno radi ispunjavanja dužnosti u skladu sa ovim zakonom, Agencija pravovremeno obaveštava sledeća službena lica i tela o obaveštajnim pitanjima, na sopstvenu inicijativu i na njihov zahtev: Predsedništvo Bosne i Hercegovine (kolektivno) (u daljem tekstu: Predsedništvo), predsedavajućeg Veća ministara, ministra spoljnih poslova, ministra bezbednosti, ministra odbrane, predsednike, potpredsednike i premijere Federacije i Republike Srpske, ministre unutrašnjih poslova Federacije i Republike Srpske, predsedavajućeg i zamenike predsedavajućeg Zastupničkog doma Bosne i Hercegovine, predsedavajućeg i zamenike predsedavajućeg Doma naroda Bosne i Hercegovine, predsedavajućeg i zamenike predsedavajućeg Narodne skupštine Republike Srpske, predsedavajućeg i zamenike predsedavajućeg Zastupničkog doma Federacije, kao i Sigurnosno-obaveštajnu komisiju Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Sigurnosno-obaveštajna komisija)«.

^{xxvi} Zakon o bezbednosnoj službi, 1989, od. 2 (4); Zakon o obaveštajnoj službi, 1994, od. 2 (4), 4 (4).

IV deo

Uloga parlamenta

14. poglavlje

Zašto je potreban parlamentarni nadzor

Nadzor ili praćenje bezbednosnog sektora ne sme biti ograničeno na domen izvršne vlasti jer to izaziva moguće zloupotrebe. Pored uloge u određivanju zakonskog okvira, parlamenti često preuzimaju zadatak nadzora postupaka izvršne vlasti.

U demokratskom sistemu nijedno područje državne aktivnosti ne bi smelo biti zatvoreno za parlament, uključujući i bezbednosni i obaveštajni sektor. Prisustvo parlamenta donosi zakonitost i demokratsku kontrolu odgovornosti. Takođe omogućava da bezbednosne i obaveštajne agencije služe državi u celini i štite ustav, a ne da služe uskim političkim ili drugim interesima. Dobra kontrola osigurava stabilan, dvopartijski pristup pitanjima bezbednosti, što je dobro i za državu i za same službe. Prisustvo parlamentaraca garantuje da će trošenje novca poreskih obveznika biti na pravi način odobreno i opravdano.

Međutim, u parlamentarnom nadzoru postoje određene opasnosti. Bezbednosni 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 zavere pri čemu se koristi povlašćen položaj parlamenta. Štampa i javnost na taj način mogu steći pogrešan utisak, a kod pripadnika službi bezbednosti može se javiti osećaj nepoverenja prema parlamentarcima. Iskreni pokušaji otvorenog pristupa ili curenje osetljivih podataka za koje zakonodavac ima privilegovano pravo pristupa mogu ugroziti efikasnost vojnih ili bezbednosnih operacija.

Efikasno praćenje rada bezbednosnih službi naporan je i nimalo primamljiv zadatak za političare, koji se gotovo u celosti izvodi u senci. Osetljive parlamentarne istrage zahtevaju da se u parlamentu osigura jednako bezbedno okruženje za svedoke i dokumente kao i u samim službama. Neophodna tajnost u radu može kod parlamentaraca uključenih u nadzor i kod drugih aktera izazvati međusobno nepoverenje. Zbog njihovog povlašćenog pristupa tajnim podacima kolege im mogu zavideti ili imati osećaj nepoverenja prema onima koji su unutar kruga tajnosti. Zato je nužno da izbor članova parlamenta koji će učestvovati u nadzoru bezbednosnog sektora bude takav da uživa široko poverenje i da ga javnost smatra legitimnim.

Prilog br. 35 pokazuje da je parlamentarni nadzor bezbednosnih i obaveštajnih službi prihvaćena pojava u demokratskim društvima. Prilog daje pregled načina organizacije i ovlašćenja u parlamentarnom nadzoru bezbednosnih i obaveštajnih službi u sedam izdvojenih demokratija u obe Amerike, Evropi i Africi. O različitim delovima ovog prikaza biće govora u poglavljima koja slede.

Prilog br. 35: Poređenje spoljašnjih i parlamentarnih tela za nadzor u odabranim zemljama					
(1) Država	(2) Delokrug nadzornog tela	(3) Ovlašćenja nadzornog tela u računovodstvenoj kontroli	(4) Vrsta nadzornog tela; članovi, odobrenje, imenovanje tela za nadzor	(5) Ovlašćenja za poziv pod pretnjom kazne	(6) Obaveza prethodnog obaveštenja
(A) Argentina	Proverava zakonitost i efikasnost službi, uključujući i pritužbe građana.	Ovlašćenja provere i odobrenja.	Parlamentarno nadzorno telo sastavljeno od 14 poslanika koje imenuje Parlament. Nema bezbednosne provere.	Ne.	Nije zakonski određeno.
(B) Kanada	Proverava zakonitost i efikasnost službe.	Nema ovlašćenje odobrenja, ali može komentarisati budžet.	Spoljašnje nezavisno stručno nadzorno telo sastavljeno od najviše 5 stručnjaka; imenuje ih premijer. Članovi su pod zakletvom.	Da.	Nije obavezno prethodno obaveštavanje.
(C) Norveška	Nadzor je pre svega usmeren na zakonitost službi, uključujući zaštitu ljudskih prava.	Nema ulogu u nadzoru budžeta.	Spoljašnje stručno parlamentarno nadzorno telo; najviše 7 članova (koji nisu poslanici, ali ih imenuje Parlament).	Da, sve osobe koje su pozvane obavezne su da se pojave pred odborom.	Službama je zabranjeno savetovanje sa odborom o budućim operacijama.
(D) Poljska	Nadzire zakonitost, način delovanja, upravljanje i međunarodnu saradnju službi. Ne proverava efikasnost.	Odbor proverava nacrt budžeta za službe i njegovo sprovođenje.	Parlamentarno nadzorno telo; sastavljeno od najviše 9 članova, članovi su poslanici koje imenuje Parlament. Svi članovi prolaze bezbednosnu proveru.	Ne.	Nema zakonske obaveze.
(E) Južnoafrička Republika	Delokrug nadzora obuhvata zakone, postupke, upravljanje, finansijsko upravljanje i potrošnju službi.	Odbor ne nadzire budžet za službe <i>per se</i> , ali njegov delokrug uključuje finansijsko upravljanje službama.	Parlamentarno nadzorno telo; odbor sastavljen od 15 poslanika, imenuje ih predsednik. Članovi prolaze bezbednosnu proveru.	Da.	Nema zakonske obaveze.
(F) Ujedinjeno Kraljevstvo	Finansije, upravljanje i način delovanja MI5, MI6 i GCHQ sa osvrtnom na efikasnost. Ne proverava zakonitost.	Odbor nadzire finansije uz pomoć predsednika Odbora za državne završne račune, ali nema ovlašćenje odobrenja.	Parlamentarno nadzorno telo od 9 članova, poslanika iz oba doma, imenuje ih premijer.	Ne.	Nema zakonske obaveze.
(G) SAD	Proverava sve obaveštajne agencije. Odobrava najviše obaveštajne dužnosti. Proverava i zakonitost i efikasnost službi.	Oba odbora za nadzor imaju ovlašćenje odobrenja budžeta.	Dva kongresna nadzorna odbora sastavljena od 37 kongresmena (20 iz Predstavničkog doma i 17 iz Senata), imenuju ih predsednici ova dva doma.	Da, oba odbora imaju takva ovlašćenja.	Da, osim u slučaju iznimne hitnosti, kada službe mogu kasnije sa obaveštenjem 2 dana.
Izvor: Born, H; Džonson, L; K; Li, I. (ur); Ko prati špijune? Utemeljivanje odgovornosti obaveštajnih službi (Dulles, VA: Potomac Books, Inc, 2005)					

Prilog br. 35 prikazuje sadašnje stanje u sedam odabranih demokratija. Treba naglasiti da je parlamentarni nadzor bezbednosnih i obaveštajnih službi novija pojava, čak i u stabilnim demokratijama.ⁱ Polovinom sedamdesetih godina otkriven je niz zloupotreba u tajnim i obaveštajnim službama u sistemima liberalne demokratije, što je doprinelo uvođenju parlamentarnog nadzora širom sveta.ⁱⁱ Posle SAD, zakone o nadzoru obaveštajnih službi donele su Australija i Kanada 1979. i 1984.ⁱⁱⁱ Krenuvši iz anglosaksonskog sveta (mada je do UK stigao tek 1989), talas reforme zahvatio je Evropu osamdesetih i devedestih godina – Dansku 1988, Austriju 1991, Rumuniju 1993, Grčku 1994, Norvešku 1996 i Italiju 1997.^{iv} Ove promene su naišle na podršku Parlamentarne skupštine Veća Evrope i Skupštine Zapadnoevropske unije.^v Van Evrope napredak je sporiji, mada ima izuzetaka, kao što pokazuju primeri Argentine i Južnoafričke Republike.

15. poglavlje

Delokrug parlamentarnih tela za nadzor

Prihvaćena međunarodna norma je da parlament osniva jedno telo za nadzor svih važnijih bezbednosnih i obaveštajnih agencija (»funkcionalni« pristup nadzoru), umesto da ima više nadzornih tela za pojedinačne službe (»institucionalni« pristup). »Funkcionalni« pristup olakšava objedinjen nadzor jer u praksi različiti delovi obaveštajnog sektora zapravo blisko sarađuju. Postoji opasnost da telu za nadzor koje je utemeljeno isključivo na »institucionalnom« pristupu istraga bude onemogućena ukoliko se kreće u smeru obaveštajnih podataka službe koja je izvan njegovog zakonskog delokruga.

Postoje, međutim, i bitna odstupanja od ovog pristupa. U SAD postoje odvojeni kongresni odbori u Predstavničkom domu i Senatu, a oba su zadužena za nadzor zakonitosti rada službi. U Ujedinjenom Kraljevstvu zakonska nadležnost Odbora za obaveštajne i bezbednosne službe obuhvata samo deo obaveštajnog sistema (pod njegovom nadležnošću nisu Vojna obaveštajna služba, Zajednički odbor za obaveštajnu delatnost i Nacionalna služba za kriminalističku analitiku). Međutim, u praksi, u saradnji sa vladom, parlamentarni odbor povremeno proverava i njihov rad.

Načelno, postoje dva načina zakonskog određenja uloge parlamentarnih odbora za nadzor. Prvi je davanje opšteg pregleda ovlašćenja, da bi se zatim pojedinačno izdvojila pitanja koja ne mogu biti predmet istrage. Primere takvog pristupa nalazimo u zakonima Ujedinjenog Kraljevstva i Australije.^{vi} Drugi način je da pokušamo da sastavimo sveobuhvatan popis zadataka nadzornog tela, kao u primeru iz priloga na poledini (uzetom iz Pravilnika američkog Posebnog senatskog odbora za obaveštajne službe).

Druga bitna razlika tiče se pitanja da li nadzorno telo može da proverava pojedinosti iz poslovanja ili je ograničeno na pitanja načina delovanja i finansiranja (vidi Prilog br. 37 na poledini). Nemački Bundestag je ovlastio svoje Parlamentarno kontrolno veće da proverava i opšte načine delovanja i pojedinačne postupke. Ono je potpuno obavešteno o oba pitanja i o njihovom sprovođenju. Takođe, postoji obaveza upoznavanja Veća sa delovanjem obaveštajnih službi i aspektima obaveštajne delatnosti koji su privukli pažnju medija. Uz to, Veće mora biti potpuno obavešteno o važnim odlukama koje utiču na pravila postupanja unutar agencija.^{vii}

Prilog br. 36:

Obuhvatan popis zadataka parlamentarnog tela za nadzor

Odeljak 13 (prerađeno)

(a) poseban odbor sprovede ispitivanje s obzirom na sledeća pitanja:

1. kvalitet analitičkih sposobnosti obaveštajnih agencija SAD i načini objedinjavanja

- analitičke sposobnosti i uobličavanja politike poslovanja obaveštajnih agencija;
2. opseg i prirodu ovlašćenja ministarstava i agencija izvršne vlasti kojima se dozvoljava uključivanje u obaveštajnu delatnost i poželjnost donošenja statuta za svaku obaveštajnu agenciju ili ministarstvo;
 3. organizaciju obaveštajne delatnosti u izvršnoj vlasti na način koji dovodi do: vršenja dužnosti na najbolji način, nadzora i odgovornosti na području obaveštajnog delovanja, smanjivanja dupliranja ili preklapanja, kao i poboljšanja discipline zaposlenih u spoljnim obaveštajnim agencijama;
 4. izvođenje tajnih i prikrivenih aktivnosti i postupci obaveštavanja Kongresa o takvim aktivnostima;
 5. poželjnost menjanja bilo kog zakona, uredbe ili postupka Senata, izvršnog naloga, pravila ili odredbe u cilju zaštite obaveštajnih tajni i mogućnosti za publikovanje podataka kod kojih ne postoje značajni razlozi za tajnost;
 6. poželjnost osnivanja stalnog odbora za obaveštajne službe u Senatu;
 7. poželjnost osnivanja zajedničkog odbora za obaveštajne službe u Senatu i Predstavničkom domu;
 8. odobravanje novčanih sredstava za obaveštajne aktivnosti.

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

Prilog br. 37:

Elementi parlamentarnog nadzora (Nemačka)

Odeljak 1 (1). U pogledu delatnosti Saveznog biroa za zaštitu ustava (*Bundesamt für Verfassungsschutz*), Vojne kontraobaveštajne službe (*Militärischer Abschirmdienst*) i Savezne obaveštajne službe (*Bundesnachrichtendienst*) savezna vlada podleže nadzoru Parlamentarnog kontrolnog veća (*Parlamentarisches Kontrollgremium*).

Odeljak 2. Savezna vlada dostavlja Parlamentarnom veću opsežne podatke o opštoj delatnosti tela navedenih u odeljku 1 (1), kao i o radnjama od posebnog značaja. Na zahtev savezne vlade Parlamentarno veće mora dostaviti izveštaj i o drugim radnjama.

Odeljak 2.a. U sklopu svoje obaveze dostavljanja podataka iz gore navedenog odeljka 2, savezna vlada mora, ako se to od nje zatraži, dopustiti Parlamentarnom veću da proveri spise i dosijea službi, da razgovara sa službenicima, kao i da omogući posetu veća službama.

Izvor: Zakon o parlamentarnom nadzoru obaveštajne delatnosti Nemačke federacije. Zakon o Parlamentarnom kontrolnom veću, Nemačka, april 1978. (citirani tekst obuhvata amandmane iz 1992. i 1999), odeljak 2, 2.a.

Parlamentarno telo za nadzor koje ima pravo kontrole obaveštajnih operacija može imati šira ovlašćenja (na primer, prinudno davanje dokaza na uvid). Međutim, neminovna su ograničenja u načinu sprovođenja istrage i opsegu podataka koji se mogu izneti pred parlament ili u javnost. Telo za nadzor deluje u tajnosti, što stvara barijeru između njega i ostatka parlamenta. Pod uslovom da uspe da potvrdi svoju nezavisnost i delotvornost, navedeni problemi neće ugroziti njegov kredibilitet. Međutim, parlament i javnost se jednim delom moraju osloniti i na poverenje u nadzorno telo i njegovo pravilno obavljanje nadzora poslovanja agencija, jer dokazi koji bi išli tome u prilog ponekad neće biti dostupni. Još

jedna opasnost leži u mogućnosti da se nadzorno telo takve vrste previše približi agencijama za čiji je nadzor zaduženo. Na primer, mada se čini da zakonska obveza prethodnog obaveštavanja nadzornog tela o pojedinačnim postupcima agencije jača nadzor, takva odredba može onemogućiti naknadne kritike nadzornog tela usmerene na ove postupke.

Drugi mogući pristup je ograničavanje uloge parlamentarnog nadzora na pitanja načina poslovanja i finansiranja. To su pitanja o kojima se lakše može raspravljati pred javnošću i za koja nacionalni interes zahteva znatno manja ograničenja u pogledu onoga što se može otkriti (mada objavljivanje tačnih budžetskih pojedinosti može ugroziti nacionalnu bezbednost). Međutim, problem kod ovog pristupa je u tome što skreće sa jednog od ključnih zadataka parlamentarne provere, a to je osiguravanje delotvornog sprovođenja vladine politike na određenom području. Bez pristupa *nekim* operativnim pojedinostima nadzorno telo se ne može uveriti u efikasnost bezbednosne i obaveštajne agencije u sprovođenju najavljene politike. Isto važi i za proveru zakonitosti rada agencija ili njihovog poštovanja temeljnih prava, što su zadaci koji su u nekim zemljama povereni nadzornim telima. Takvom sprovođenju parlamentarnog nadzora može nedostajati kredibilitet ako ne pruži jasne dokaze o ponašanju određene agencije.

Takođe, čini se da krug tajnosti ili barijera tajnosti izaziva nedoumice u osmišljavanju parlamentarnog nadzora; ako deluje unutar barijere tajnosti, nadzor može biti efikasan, ali se njegova efikasnost ne može dokazati, a izvan nje može teći paralelno, a da pri tom nikada zaista ne dosegne aktivnosti agencija kojima se bavi.

U praksi je usvojeno nekoliko strategija za prevladavanje ove teškoće. Jedan od načina je osnivanje institucija ili biroa koji u ime parlamenta mogu ući u krug tajnosti i podneti izveštaj parlamentarnom telu za nadzor. U nekim zemljama tu ulogu imaju glavni inspektori (mada imaju i drugu ulogu u jačanju izvršnog nadzora – vidi 22. poglavlje).

Drugi način je da se naloži upućivanje operativnih pitanja parlamentarnom telu za nadzor (kao stručnom telu nadležnom za to područje) *ad hoc*, a upućuje ih vlada ili sam parlament. Sledeći prilog pokazuje kako je ovaj način definisan zakonom u Australiji.

Prilog br. 38:

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

Odeljak 29. Zadaci Odbora:

(1.) Zadaci Odbora su sledeći:

b. provera bilo kog pitanja u vezi sa ASIO, ASIS ili DSD koje Odboru uputi:

(i) resorni ministar ili

(ii) jedan od domova Parlamenta.

Izvor: Zakon o obaveštajnim službama iz 2001, Australija, odeljak 29.

Istrage *ad hoc* najčešće se primenjuju u slučajevima navodnih problematičnih postupaka agencija. Pod takvim okolnostima pristup potrebnim podacima verovatno će biti odobren jer je vladi i agencijama u interesu da pokažu da sarađuju. Međutim, položaj nadzornog tela može se ojačati ako ono ima pravo da odbije sprovođenje istrage *ad hoc* ako nije sasvim sigurno da će mu biti dozvoljen dovoljan pristup podacima.

Još jedan primer užeg delokruga nudi slučaj norveškog Parlamentarnog odbora za nadzor obaveštajne delatnosti. Ovaj odbor nije sastavljen od parlamentaraca, ali ga imenuje Parlament i odgovoran je pred Parlamentom, a zadatak mu je da prati da li službe poštuju vladavinu zakona i ljudska prava (vidi Prilog br. 39). Unutar takvog suženog delokruga odbor ima velika istražna ovlašćenja koja se protežu na čitavu norvešku obaveštajnu strukturu. Njegov nadzor *ex post facto* može obuhvatati i konkretne operacije, ali samo sa stanovišta zakonitosti.

Prilog br. 39:

Parlamentarni nadzor usmeren na vladavinu zakona i ljudska prava: primer Norveške

Odeljak 2. Svrha nadzora:

1. utvrditi i sprečiti svako nanošenje nepravde bilo kom licu i osigurati da načini delovanja ne prelaze granice onoga što je pod datim okolnostima neophodno;
2. osigurati da radnje koje se preduzimaju ne nanose nepotrebnu štetu građanskom životu;
3. osigurati da sve radnje budu u okviru kodifikovanog prava, administrativnih ili vojnih odredbi i nepisanog prava (...).

Izvor: Uredba o nadzoru obaveštajnih, tajnih i bezbednosnih službi. Uredba br. 7 od 3. februara 1995, Norveška

Najbolji načini delovanja

- ✓ Horizontalni opseg nadležnosti: nadležnost jednog ili više parlamentarnih tela za nadzor treba da se proteže na čitavu obaveštajnu zajednicu, uključujući sve pomoćne službe i službenike.
- ✓ Vertikalni opseg nadležnosti: nadležnost parlamentarnog tela za nadzor može obuhvatati nešto ili sve od navedenog: (a) zakonitost, (b) efikasnost, (c) korisnost, (d) planiranje sredstava i računovodstvo, (e) delovanje u skladu sa relevantnim konvencijama o ljudskim pravima, (f) način poslovanja i upravljanja obaveštajnim agencijama.
- ✓ Svih šest gore navedenih aspekata trebalo bi da se nalaze u nadležnosti parlamentarnog tela za nadzor ili drugih nezavisnih državnih tela, npr. nacionalnog saveta za reviziju, glavnog inspektora, javnog pravobranioca ili suda. Treba izbegavati preklapanje nadležnosti.
- ✓ Što je obaveštajna zajednica veća i što je više obaveštajnih službi, to je veća potreba za posebnim parlamentarnim (pod)odborima za nadzor.
- ✓ Nadležnost parlamentarnog tela za nadzor treba da bude jasna i određena.
- ✓ Preporuke i izveštaji parlamentarnog tela za nadzor treba da budu: (a) objavljeni, (b) razmatrani u parlamentu, (c) nadzirani u smislu njihovog sprovođenja u radu vlade i obaveštajne zajednice.
- ✓ Sredstva i zakonska ovlašćenja koja su na raspolaganju parlamentarnim telima za nadzor treba da budu u skladu sa dometom njihovih nadležnosti.

16. poglavlje

Sastav parlamentarnog tela za nadzor

Da bi stekla kredibilitet i uživala poverenje, potrebno je da nadzorna tela na ovom polju delovanja imaju širok delokrug, da ih imenuje sam parlament i da predstavljaju presek političkih stranaka. Mada je, tamo gde je to moguće, poželjno da članovi poseduju relevantna stručna znanja (na primer, da su prethodno obavljali dužnosti ministra), prema našem mišljenju to treba da budu građanska lica. Da bi nadzor bio uspešan, neophodno je da postoji jasno razgraničenje između tela za nadzor i agencija koje se nadziru. Posebna teškoća se javlja u zemljama u tranziciji, u smislu prisustva bivših pripadnika bezbednosnih agencija u nadzornim telima. Tamo gde su službe bile umešane u održavanje bivšeg represivnog režima, takav sastav nadzornog tela sigurno će ugroziti poverenje u postupak nadzora, pa ga je zato najbolje izbeći, ako treba i uvođenjem zakonske zabrane.

Isto tako, da bi bio efikasan, parlamentarni odbor mora sa agencijama koje nadzire imati odnos zasnovan na poverenju. To nas navodi na zaključak da je za postizanje efikasnosti najbolje da odbor bude relativno malobrojan (a da se pritom ne ugrozi načelo zastupljenosti različitih stranaka u njemu).

Budući da nadzor bezbednosnih i obaveštajnih službi zahteva stručnost i vreme, neki parlamenti su odlučili da osnuju vanparlamentarni odbor, čiji članovi nisu parlamentarci, ali ih imenuje parlament i njemu su odgovorni (npr. Norveška, Kanada [predložene reforme]^{viii}).

Različiti pristupi imenovanju članova parlamentarnih tela za nadzor variraju od zemalja u kojima članove imenuje predsednik vlade (posle savetovanja sa liderom opozicije, kao u slučaju Ujedinjenog Kraljevstva)^x preko slučajeva gde izvršna vlast predlaže, ali sam parlament imenuje članove (kao u Australiji)^x do primera da zakonsku obavezu imenovanja ima isključivo zakonodavna vlast (kao u Nemačkoj^{xi} i Norveškoj^{xii}). Imenovanje je jasno povezano sa bezbednosnom proverom i odobrenjem (vidi 17. poglavlje): izvršna vlast može biti mirnija kada je reč o pitanju bezbednosne provere u slučajevima kada ona ima formalnu obavezu imenovanja ili tamo gde ima monopol u predlaganju članova.

Predsednik nadzornog tela neminovno ima važnu ulogu u vođenju i određivanju njegovog načina rada, kao i u usmeravanju saradnje sa službama izvan službenih sastanaka odbora. Postoje različite tradicije koje se tiču predsednika parlamentarnih odbora. Bez obzira na razlike, kredibilitet parlamentarnog tela za nadzor biće veći ako mu se na čelu nalazi pripadnik opozicije ili ako se na čelo odbora imenuju pripadnici opozicije i vladajuće stranke.

Prilog br. 40:

Imenovanje članova parlamentarnih tela za nadzor: primeri iz nekoliko zemalja

Nemačka:

»Odeljak 4 (1). Na početku svakog izbornog perioda nemački Bundestag bira članove Parlamentarnog veća za nadzor među svojim članovima; ... (3) Izabrani su oni koji dobiju većinu glasova članova nemačkog Bundestaga.«

Izvor: Zakon Nemačke Federacije o Parlamentarnom veću za nadzor, 1978, izmene

Ujedinjeno Kraljevstvo:

»10 (2). Odbor treba da ima do devet članova (a) koji će se birati među članovima oba parlamentarna doma, (b) od kojih nijedan neće biti ministar u vladi, (3) članove Odbora imenuje premijer posle konsultacija sa liderom opozicije (...).«

Izvor: Zakon o obaveštajnoj službi, 1994.

Holandija:

»Odbor [za nadzor] smatra da je njegov kredibilitet sužen i da bi u Odboru morali biti lideri svih parlamentarnih stranaka.«

Izvor: *Izveštaj Odbora za bezbednosne i obaveštajne službe o delovanju u poslednjih pet meseci 2003. godine*, Drugi dom Parlamenta, period zasedanja 2003-2004, 29 622, br. 1, 3. jun 2004.

Argentina:

»[Dvodomni zakonodavni] Odbor sastoji se od 14 zakonodavaca, od kojih sedam imenuje Zastupnički dom, a sedam Senat. Predsednika, dva potpredsednika i sekretara Zajedničkog odbora biraju prostom većinom njegovi članovi, za period od dve godine, i to tako da se smenjuju članovi jednog i drugog doma. (...) Ne postoji nikakav poseban postupak uskraćivanja saglasnosti kod predlaganja mogućih članova ili smenjivanja članova Odbora osim nedostatka ili gubljenja poverenja članova i, posebno, predsednika političke stranke kojoj kandidat ili član pripada. Svi zakonodavci mogu biti birani u članstvo Zajedničkog odbora.«

Izvor: Estevez, E.

Novovekovni izazov za Argentinu: Nadziranje obaveštajnog sistema u:
Born, H; Džonson, L; Li, I. (ur) *Ko prati špijune?*

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

Mađarska:

(...) U bilo kom trenutku predsednik Odbora može biti isključivo pripadnik opozicije.

Izvor: Odeljak 14. 1, Uredba br. CXXV iz 1995. o nacionalnim bezbednosnim službama, Mađarska

Predsednika treba da bira parlament ili sam odbor, a ne da ga imenuje vlada. Poverenje u rukovođenje odborom na ovaj način je veće jer se on smatra nezavisnim od vlade. Zahtevu da predsednik odbora bude iz redova vladajućih stranaka mora se udovoljiti jedino u slučaju da se takav zahtev odnosi i na sve druge parlamentarne odbore. Čak je i pod takvim okolnostima poželjno da izbor predsednika između kandidata koji zadovoljavaju postavljene uslove bude u rukama parlamenta ili samog odbora, te da predsednik ostane na toj dužnosti dok to odgovara parlamentu ili odboru.^{xiii}

Najbolji načini delovanja

- ✓ Parlamentarna tela za nadzor treba nedvosmisleno da »pripadaju« parlamentu.
- ✓ Parlament treba da bude odgovoran za imenovanje i, tamo gde je to potrebno, za smenjivanje članova odbora koji obavlja zadatak nadzora u njegovo ime.
- ✓ Sastav članova parlamentarnih tela za nadzor treba da bude višestranački i, ako je moguće, da odražava zastupljenost političkih stranaka u parlamentu.^{xiv}
- ✓ Ministrima vlade trebalo bi zabraniti članstvo (a od parlamentaraca bi trebalo tražiti da odstupe ako budu imenovani za ministre), jer će u protivnom biti ugrožena nezavisnost odbora.^{xv} Isto se odnosi na bivše članove agencija koje odbor nadzire.
- ✓ Sigurnost i trajanje mandata nekog člana u odboru treba da budu prepušteni odluci parlamenta, a ne predsednika vlade;^{xvi}
- ✓ Predsednika odbora treba da bira parlament ili sam odbor, a ne da ga imenuje vlada.

17. poglavlje

Bezbednosna provera i odobrenje članova nadzornoga tela

Provera je postupak ispitivanja prošlosti i političke pripadnosti nekog lica u cilju procene njegove podobnosti za položaj koji bi mogao biti povezan sa pitanjima nacionalne bezbednosti. Odluka o tome da li je potrebno da članovi parlamentarnog odbora prolaze kroz postupak provere i odobrenja zavisi od nekoliko međusobno povezanih faktora.

Ako je imenovanje ili predlog imenovanja u nadležnosti vlade, neslužbeni postupci provere će se u praksi verovatno sprovesti još pre imenovanja ili predloga, pa lica za koja se smatra da nisu pouzdana neće ni biti predložena. U raspravi o potrebi bezbednosne provere i odobrenja jednako je važno znati zadatke i ovlašćenja odbora. Provera članova odbora neće biti potrebna za odbore čiji se zadatak svodi na raspravu o načinu poslovanja ili odbore koji nemaju mogućnost izdavanja obavezujućih naloga ili zahteva za dostavljanje dokaza koji se tiču konkretnog obaveštajnog delovanja ili izvora.

Takođe su značajne ustavne razlike. U slučajevima gde se ustavna tradicija protivi bezbednosnoj proveru *ministara* nadležnih za bezbednosne i obaveštajne službe nije prikladno proveravati parlamentarce koji učestvuju u nadzoru.

S druge strane, u slučajevima gde (kao što je i preporučeno) odbor ima širu ulogu i ovlašćenja, poželjno je da članovi nadzornog tela imaju dovoljan pristup podacima i spisima. Ako se članovima nadzornog tela ne poverava takva dokumentacija (na primer, kada je to potrebno, da im se dozvoli pristup podacima najvišeg stepena tajnosti), nadzor će biti najblaže rečeno nepotpun. Zato su neki parlamenti (npr. norveški) zakonski odobrili članovima nadzornog tela (neposredan) pristup svim podacima koji su im potrebni za pravilno obavljanje zadataka nadzornog tela.

Prilog br. 41:

Odobrenje norveškom Parlamentarnom odboru za nadzor obaveštajne delatnosti

Izabranim licima [u Parlamentarnom odboru za nadzor] odobrava se pristup podacima najvišeg stepena tajnosti prema nacionalnoj klasifikaciji bezbednosnih podataka i ugovorima u kojima je Norveška potpisnica. Nakon imenovanja izdaje se službeno odobrenje.

Izvor: Uputstva za nadzor obaveštajnih, tajnih i bezbednosnih službi, Norveška, 1995, Odeljak 1, stav 2.

Provera članova parlamentarnog nadzornog tela stavlja nas pred dilemu: ko će biti nadležan za proveru? Postoji očigledan sukob interesa ako proveru onih koji treba da nadziru sprovode oni koji treba da budu nadzirani. Međutim, to je donekle neizbežno. Sumnju da bi kriterijumi provere mogli eliminisati sve one koji bi mogli biti neprijateljski raspoloženi prema bezbednosnim i obaveštajnim agencijama najbrže će raspršiti jasni javni kriterijumi provere i mogućnost da se negativan ishod provere dovede u pitanje. Kriterijumi i postupak provere treba da budu dovoljno jasni, održivi i čvrsti da mogu izdržati demokratsku proveru. Trebalo bi, međutim, imati na umu da u mnogim zemljama ishod provere ima samo snagu preporuke – u takvim slučajevima dovoljno je potvrditi mogućnost tela koje imenuje da nastavi sa imenovanjem bez obzira na negativan ishod provere (vidi Prilog br. 42).

Prilog br. 42:

Postupanje u slučaju uskraćivanja bezbednosnog odobrenja za članove Parlamenta u Bosni i Hercegovini

(...) U slučajevima kada Agencija odbije da izda bezbednosno odobrenje kandidatu; Kolegijum Parlamentarne skupštine može zahtevati od Agencije da ponovno razmotri odluku, ako postoje osnovani razlozi za ispitivanje njene opravdanosti. Ako Agencija potvrdi prvobitnu odluku o uskraćivanju, Kolegijum će razmotriti da li će ponuditi drugog kandidata ili potvrditi prvog (...).

Izvor: čl. 17. Zakona o obaveštajno-bezbednosnoj agenciji Bosne i Hercegovine, 2004.

Bolje je da provera članova odbora bude službena nego neslužbena. To je korektnije prema dotičnim parlamentarcima (koji će u tom slučaju biti svesni da ih proveravaju) i tako se otvara put odgovarajućim postupcima opravdavanja i osporavanja negativne odluke.

Postupci osporavanja negativne odluke predstavljaju složenu oblast jer podrazumevaju pronalaženje ravnoteže između pravednog postupanja, nacionalne bezbednosti i zaštite privatnosti pojedinca. Načelno, najbolje je ako se pitanja koja se tiču parlamentaraca mogu rešavati primenom uobičajenih sredstava koja su dostupna državnim službenicima i drugim licima kojima je onemogućen pristup, da ne bi postali predmet javne rasprave i prepirke u parlamentu.

Članove parlamentarnih odbora za nadzor treba proveravati samo u slučajevima kada zbog opsega nadležnosti odbora mogu doći u kontakt sa osetljivim podacima o konkretnim postupcima agencije. Tamo gde je provera neophodna ona bi trebalo da bude službena: parlamentarac koji se proverava treba da bude svestan da se provera sprovodi, kriterijumi i postupak koji se primenjuju treba da budu objavljeni, ishod treba da bude saopšten i telu koje imenuje (na način kojim se u najvećoj mogućoj meri poštuje privatnost dotične osobe) i samom parlamentarcu, a treba da postoji i mogućnost osporavanja ishoda pred nezavisnim telom.

Najbolji načini delovanja

- ✓ Članove parlamenta treba proveravati jedino ako nadležnost odbora uključuje rad sa poverljivim dokumentima koji se tiču načina rada službi.
- ✓ Za slučajeve kada bezbednosne i obaveštajne službe odbiju da izdaju bezbednosno odobrenje članovima parlamenta, treba osmisliti postupke rešavanja sukoba na autoritativan način, dajući pravo konačne odluke parlamentu ili njegovom vodstvu.
- ✓ Kriterijumi provere treba da budu jasni, javni, održivi i čvrsti da bi mogli izdržati demokratsku proveru.

18. poglavlje

Ovlašćenja parlamenta za dobijanje podataka i dokumenata

Parlament i, posebno, nadzorno telo, treba da ima dovoljno velika ovlašćenja za dobijanje podataka i dokumenata od vlade i obaveštajnih službi. Tačan stepen pristupa bezbednosnim i obaveštajnim podacima i vrsta podataka kojima parlamentarno telo ima pristup zavise od zadataka koje to telo obavlja. Nadzorno telo čija uloga uključuje proveru pitanja zakonitosti, efikasnosti i poštovanja ljudskih prava treba da ima pristup drugačije vrste od onog tela koje se bavi samo politikom poslovanja. Isto tako, ono će imati razloga da zahteva pristup dokumentima (a ne samo podacima ili iskazima imenovanih svedoka).^{xvii} Jasno je da nadzorno telo treba da ima neograničen pristup svim podacima nužnim za obavljanje svojih zadataka.

Prilog br. 43:

Pristup podacima u slučaju argentinskog Zajedničkog odbora

Čl. 32.

Zajednički odbor [za nadzor obaveštajnih službi i delatnosti] ima potpuna ovlašćenja da samostalno nadzire i istražuje. Na njegov zahtev, a u skladu sa odredbama člana 16, agencije u sklopu Nacionalnog obaveštajnog sistema daće na uvid podatke ili isprave koje Odbor zatraži.

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

Razlike u zadacima objašnjavaju razlike u opsegu ovlašćenja nadzornih tela za pristupanje operativnim pojedinostima u različitim zakonskim sistemima. Neke zemlje, npr. SAD, određuju da je izvršna vlast dužna da vodi računa o tome da nadzorno telo bude dovoljno obavešteno.

Prilog br. 44:

Dužnost potpunog i pravovremenog obaveštavanja kongresnih odbora o obaveštajnoj delatnosti (SAD)

1. Predsednik treba da osigura da odbori za obaveštajnu delatnost budu potpuno i pravovremeno obavešteni o obaveštajnom delovanju SAD, uključujući i važne obaveštajne radnje u pripremi, kao što propisuje sledeći odeljak (...).
 - (b) Izveštaji koji se tiču nezakonite obaveštajne delatnosti. Predsednik treba da osigura da odbori za obaveštajnu delatnost budu u najkraćem roku obavešteni o bilo kakvoj nezakonitoj obaveštajnoj delatnosti, kao i o korektivnim merama koje su preduzete ili su planirane u vezi sa takvom nezakonitom delatnošću.

Izvor: Kodeks SAD, glava 50, odeljak 413 (a)

Takođe, američke odredbe o kongresnom nadzoru zahtevaju da predsednik obaveštava kongresne odbore za obaveštajnu delatnost o tajnim operacijama (vidi 11. poglavlje). Sledeći prilog prikazuje dužnosti izvršne vlasti u tom smislu.

Prilog br. 45:

Obaveštavanje kongresnih odbora za obaveštajnu delatnost o tajnim radnjama (SAD)

(...) (b) obaveštavanje odbora za obaveštajnu delatnost; davanje podataka na uvid U onoj meri u kojoj je to u skladu sa potrebama zaštite od neovlašćenog otkrivanja tajnih podataka koji se odnose na poverljive obaveštajne izvore i metode ili druga posebno osetljiva pitanja, načelnik glavne obaveštajne agencije i čelnici svih ministarstava, agencija i ustanova u vladi SAD koje su uključene u tajnu delatnost treba da:

1. iscrpno i pravovremeno obaveštavaju odbore za obaveštajnu delatnost o svim tajnim delatnostima (i većim neuspesima) koje se nalaze u nadležnosti, u koje su uključeni ili koje se sprovode za ili u ime bilo kog ministarstva, agencije ili ustanove vlade SAD;
2. stave na raspolaganje odborima za obaveštajnu delatnost sve podatke ili građu koja se tiče tajne delatnosti, a koja je u posedu, na čuvanju ili pod nadzorom bilo kog ministarstva, agencije ili ustanove vlade SAD, a koju zahteva bilo koji od odbora za obaveštajnu delatnost kako bi mogao izvršiti dužnost za koju je ovlašćen.

(c) Vreme obaveštavanja; otkriveni podaci

Predsednik će se pobrinuti da o svim podacima čije je otkrivanje dozvoljeno prema odredbama pododeljka (a) obavesti odbore za obaveštajnu delatnost u što kraćem roku posle dobijanja odobrenja i pre početka tajne akcije koja je odobrena na osnovu otkrivenih podataka, osim u slučajevima koje predviđaju stavovi (2) i (3).

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

Sistemi se razlikuju u pogledu odnosa prema iznošenju osetljivih podataka. U SAD dužnost obaveštavanja postoji ne samo prema nadzornom telu nego i prema izvršnoj vlasti. U Australiji je, s druge strane, parlamentarnom odboru zabranjeno da traži otkrivanje »poslovno osetljivih podataka«;^{xviii} odbor ne može zahtevati dokumentaciju od načelnika agencija, službenika ili glavnog inspektora, a ministri mogu upotrebiti veto da bi sprečili otkrivanje dokaza.^{xix} Takvo pravo veta efikasno sprečava nesuglasice oko pristupa podacima u domen politike. Važno je da su ovlašćenja dobijanja podataka u skladu sa nadležnostima nadzornog tela.

U nekim zemljama propisano je da nadzorno telo ima pravo da dobija podatke i dokumentaciju od stručnih lica iz obe službe, ali i građanskoga društva, npr. od ekspertskih organizacija i univerziteta. Takva odredba garantuje da parlament može dobiti i drukčija mišljenja od onih koja zastupa vlada. Odredba će biti efikasnija ako nadzorno telo može pod pretnjom kazne pozvati neko lice da svedoči i uzeti iskaz svedoka pod zakletvom.

Prilog br. 46:

Traženje spoljnog stručnog mišljenja (Luksemburg)

»Kada se [parlamentarna] kontrola tiče područja za koje je potrebno posebno znanje, [Parlamentarni] odbor za nadzor može odlučiti, uz dvotrećinsku većinu glasova i posle savetovanja sa načelnikom obaveštajne 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 Luksembur, 2004, čl. 113
(neslužbeni prevod)

Međutim, pošto su podaci i dokumentacija često povezani sa osetljivim pitanjima (koja se tiču privatnih lica) i/ili sa nacionalnom bezbednošću, nadzorna tela u mnogim zemljama ulažu veliki napor u sprečavanje neovlašćenog otkrivanja podataka. Postoje argumenti koji idu u prilog jasnim zabranama kojima se određuje koje podatke članovi parlamentarnog nadzornog tela ili njihovo pomoćno osoblje ne smeju neovlašćeno otkrivati. Neovlašćeno otkrivanje podataka može ne samo da ugrozi interese nacionalne bezbednosti nego i narušiti poverenje koje je neophodno za uspešne odnose između nadzornog tela i službi. Taj problem je delom u domenu zakona (SAD^{xx} i Norveška^{xxi}), a delom zavisi od pravilnog ponašanja članova nadzornog tela, tj. pažljivog i savesnog odnosa prema tajnim podacima.

Najbolji načini delovanja

- ✓ Nadzorno telo treba da ima zakonsko ovlašćenje za pokretanje istrage.
- ✓ Članovi nadzornih tela treba da imaju neograničen pristup svim podacima koji su potrebni za sprovođenje njihovog zadatka nadzora.
- ✓ Nadzorno telo treba da ima mogućnost da poziva svedoke pod pretnjom kazne i uzima iskaze pod zakletvom.
- ✓ Izvršna vlast treba da ima obavezu obaveštavanja nadzornog tela o pitanjima koja su u njegovoj nadležnosti.
- ✓ Nadzorno telo treba da preduzima korake i osmišljava mere koje će doprineti zaštiti podataka od neovlašćenog otkrivanja.
- ✓ Nesuglasice između agencija i nadzornog tela oko pristupa podacima treba u krajnjoj instanci izneti pred sam parlament.

19. poglavlje

Podnošenje izveštaja parlamentu

Izveštaji parlamentarnih odbora predstavljaju glavni metod sticanja poverenja javnosti u postupak parlamentarnog nadzora. U nekim zemljama odbor može podnositi izveštaje čitavom parlamentu, grupi zastupnika koji predstavljaju različite političke stranke ili predsedništvu parlamenta, a da se izveštaj ne objavljuje. U drugim zemljama tradicija nalaže da svi izveštaji parlamentu budu javni dokumenti.

Iz razloga bezbednosti neophodno je da postoji granica koja određuje šta se može ili šta bi trebalo objaviti. Međutim, ako za takve odluke nije odgovoran sam odbor, sistem nadzora nije opravdan i može se zloupotrebjavati da bi se prikrila neefikasnost ili zloupotreba dužnosti.

Parlamentarni odbor za nadzor treba da bude obavezan da podnosi izveštaj bar jednom godišnje (vidi Prilog br. 47). Načelni izbor vremena izveštavanja, oblik izveštaja parlamentarnog odbora i odluke o objavljivanju dokaza trebalo bi prepustiti odboru. Bolje je ako parlamentarno nadzorno telo izveštaje podnosi direktno parlamentu nego ako to čini preko vlade, jer se na taj način jača »privrženost« odbora parlamentu. Poželjno je, ipak, da vlada bude obavještena o završnom izveštaju dovoljno unapred da bi posle objavljivanja izveštaja mogla da odgovori na njega. U slučaju da podnošenje izveštaja ide preko vlade, treba da postoji jasna zakonska obveza da ministri iznesu kompletan izveštaj pred parlament u predviđenom vremenskom roku.

Prilog br. 47:

Obaveštavanje zakonodavca i izvršne vlasti o delovanju i preporukama Odbora (JAR)

1. U roku od pet meseci od prvog imenovanja, a posle toga svake godine u roku od dva meseca od 31. marta Odbor treba da podnese Parlamentu izveštaj o aktivnostima Odbora tokom prethodne godine, zajedno sa rezultatima rada i preporukama koje smatra potrebnim, a po jedan primerak izveštaja treba da bude dostavljen predsedniku i svakom ministru nadležnom za odgovarajuću službu.
2. Odbor može na zahtev Parlamenta, predsednika ili ministra odgovornog za svaku službu ili u bilo kom trenutku kada sam Odbor to smatra potrebnim podneti Parlamentu, predsedniku ili ministru poseban izveštaj u vezi sa bilo kojim pitanjem koje se tiče sprovođenja njegovih zadataka, a po primerak tog izveštaja treba da se dostavi na razmatranje Parlamentu, predsedniku ili nadležnom ministru.

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

Problemi otkrivanja poverljivih podataka u izveštajima odbora mogu se rešiti nametanjem zakonske obaveze savetovanja sa agencijama o građi i dokazima koji su od njih dobijeni i uključeni u izveštaj (što je u svakom slučaju dobar način postupanja) ili zabranom objavljivanja nekih ograničenih grupa podataka (na primer identiteta obaveštajnih operativaca), ali vlada ili agencija ne bi smele imati pravo veta.

Prilog br. 48:

Ograničenja u otkrivanju podataka Parlamentu (Australija)

Odbor u izveštaju Parlamentu ne sme otkriti:

- a. identitet osobe koja jeste ili je bila uposlenik službi ASIO ili ASIS, agent ASIO, ASIS ili DSD;
- b. bilo koji podatak na osnovu koga bi se mogao otkriti identitet takve osobe;
- c. operativno osetljive podatke ili podatke koji bi mogli ugroziti:
 - (i) državnu bezbednost Australije ili odnose Australije sa inostranstvom;
 - (ii) obavljanje dužnosti neke agencije.

Izvor: Zakon o obaveštajnim službama, 2001, Dodatak 1, 1. deo, odredba 7.1.

Bolji način delovanja je onaj u kojem vlada nema pravo veta na objavljivanje. U zemljama koje predviđaju veto svakako bi trebalo od vlade i agencija zakonski zahtevati da u opštim crtama navedu šta je izostavljeno iz objavljenog izveštaja i da saopšte zbog čega je navedeni deo izostavljen. Na ovaj način se takve odluke politički proveravaju redovnim parlamentarnim postupkom.

Najbolji načini delovanja

- ✓ Načelni izbor vremena izveštavanja, oblik izveštaja parlamentarnog odbora i odluke o objavljivanju dokaza trebalo bi prepustiti odboru.
- ✓ Odbor treba da podnosi izveštaj parlamentu najmanje jednom godišnje ili onoliko često koliko smatra da je to potrebno.
- ✓ Parlamentarno nadzorno telo treba da ima pravo da odlučuje da li je iz razloga bezbednosti potrebno izostaviti neke podatke iz javnog izveštaja.
- ✓ Vlada i agencije treba da dobiju na uvid nacrt izveštaja pre objavljivanja da bi mogle da daju primedbe o nužnom izostavljanju podataka iz bezbednosnih razloga.

20. poglavlje

Budžetska kontrola

Budžetska kontrola je u samom središtu parlamentarne kontrole. Većina zemalja je razvila ili razvija sistematski pristup proceni i odobravanju predloga budžeta. U svakoj zemlji parlament ima drugačiju ulogu u postupcima planiranja sredstava i računovodstva, na primer u smislu opsega budžetske kontrole, prava izmene budžeta, prava odobravanja naknadnih budžetskih zahteva, pristupa tajnim podacima (vidi 18. poglavlje) i korišćenja nezavisnih finansijskih revizora (vidi 23. poglavlje). Što su veća ovlašćenja parlamenta u ovim oblastima, to je on snažniji u raspravama sa vladom. U pogledu ovlašćenja u novčanim pitanjima, postoje tri vrste parlamenata. Navodimo ih po redosledu od najvećih prema najmanjim ovlašćenjama:

- *Parlamenti koji određuju budžet:* parlament ima nadležnost izmene ili odbijanja predloga budžeta za bezbednosne i obaveštajne službe, kao i nadležnost iznošenja sopstvenog alternativnog predloga budžeta;
- *Parlamenti koji utiču na budžet:* parlament može izmeniti ili odbiti budžet, ali nema nadležnost iznošenja sopstvenih predloga;
- *Parlamenti sa malim ili nikakvim uticajem na određivanje budžeta:* parlament nema mogućnost da izmeni budžet, odbije ga ili da iznese sopstveni predlog. U najboljem slučaju uloga im se svodi na pristanak na vladin predlog budžeta^{xxii}

U svakom slučaju, parlament bi u najmanju ruku morao imati pravo izjašnjavanja o pitanju budžeta s obzirom na to da se bezbednosne i obaveštajne službe finansiraju novcem poreskih obveznika. Ovim argumentom su parlamenti širom sveta izborili pravo učešća u postupcima planiranja sredstava i računovodstva za bezbednosne i obaveštajne službe.

Uticaj parlamenta u odlukama o novčanim pitanjima treba sagledavati sa dve strane: sa strane ukupnog postupka donošenja budžeta i sa strane delokruga parlamentarnog tela zaduženog za nadzor te posebne državne delatnosti.

Postupak donošenja budžeta

Parlament može pažljivo pratiti pitanja koja se tiču bezbednosnih i obaveštajnih službi u svim fazama budžetskog ciklusa, za koji je većina zemalja usvojila sistem planiranja i programiranja.^{xxiii}

Priprema budžeta: načelno, u ovoj fazi izvršna vlast predlaže raspodelu novca za različite svrhe, a parlament i njegovi članovi mogu dati doprinos tom postupku preko raznih formalnih i neformalnih mehanizama.

Odobranje budžeta: u ovoj fazi parlament treba da bude u mogućnosti da istraži i utvrdi javni interes i dovoljnost dodeljenog iznosa, a u nekim slučajevima i da ponudi posebne smernice u pogledu budžetskih sredstva za bezbednosnu delatnost. Takav primer posebnih smernica nalazimo u slučaju Kongresa SAD, gde Kongres određuje najvišu svotu izdvajanja (uključujući budžetska sredstva za istraživanje i razvoj i obavljanje poslova) i određuje najveći broj službenika koje službe mogu zaposliti u sledećoj fiskalnoj godini.^{xxiv}

Sprovođenje ili potrošnja: u ovoj fazi parlament nadzire i procenjuje vladinu potrošnju i može se zalagati za veću transparentnost i odgovornost (vidi niže, u odeljku koji se odnosi na to). U slučaju naknadnih budžetskih zahteva, parlament nadzire i proverava te zahteve da bi sprečio prekoračenje troškova. U nekim zemljama, na primer u SAD, nadležni kongresni odbori za nadzor obaveštajne delatnosti i nadležni pododbori Odbora za budžetska sredstva moraju biti obavešteni ako jedinice obaveštajne organizacije prebacuju novac sa jednog računa na drugi.^{xxv}

Revizija ili provera: u ovoj fazi parlament određuje da li je bilo nepravilnosti u korišćenju novca koji je vlada odobrila. Dalje, parlament povremeno procenjuje čitav postupak donošenja i revizije budžeta da bi osigurao odgovornost, efikasnost i tačnost. O ulozi biroa za reviziju raspravlja se u 23. poglavlju.

Budžetska kontrola i delokrug i ovlašćenja parlamentarnog nadzornog tela

Budžetsku kontrolu takođe treba shvatiti u kontekstu delokruga i ovlašćenja parlamentarnog tela za nadzor. U nekim zemljama to telo ima jasna ovlašćenja u novčanim pitanjima jer se smatra otelovljenjem glasa naroda. U drugim zemljama, na primer Norveškoj, parlament je odlučio da pravo odlučivanja o novčanim pitanjima ne dodeli (nezavisnom stručnom) odboru za nadzor, već da je zadrži u okviru punog sastava parlamenta ili parlamentarnog odbora za budžet. Razlog za takvu praksu nalazi se u činjenici da bi zbog budžetske kontrole odbor za nadzor bio sa-odgovoran za vladinu politiku. Zato je u Norveškoj Parlamentarni odbor za nadzor obaveštajne delatnosti usmeren samo na proveru zakonitosti rada službi i poštovanja ljudskih prava, dok je budžetski nadzor prepušten drugim parlamentarnim telima. Na takav način odbor za obaveštajnu delatnost može zadržati nezavisnost u kontroli službi.

Međutim, u drugim parlamentima, na primer u Argentini, Holandiji, Nemačkoj ili SAD, parlamentarni odbor za nadzor ima moć u odlučivanju o novčanim pitanjima, što ovim parlamentima pruža bolji uvid u način na koji službe troše novac. Da pojasnimo, u SAD i, na primer, u Nemačkoj, moć odlučivanja o novčanim pitanjima često je podeljena između odbora za budžet i odbora za nadzor obaveštajne delatnosti. Prvi se bavi budžetskim sredstvima, a drugi aspektima načina rada službi i odobravanjem sredstava.

Prilog br. 49 ilustruje način delovanja u Nemačkoj.

Prilog br. 49:

Finansijska revizija koju sprovodi nemačko Parlamentarno kontrolno veće
Odeljak 2.e.

1. Predsednik, njegov zamenik i ovlašćeni član mogu učestvovati, u savetodavnom svojstvu, na sastancima Poverljivog odbora (*Vertrauensgremium*, čiji članovi takođe sede u Posebnom odboru za budžet Bundestaga), koji deluje u skladu sa odeljkom 10.a Federalnog budžetskog kodeksa (*Bundeshaushaltsordnung*). Isto tako, predsednik Poverljivog odbora, njegov zamenik i ovlašćeni član mogu učestvovati na sastancima Parlamentarnog kontrolnog veća u savetodavnom svojstvu.

2. Primeri nacrti godišnjih ekonomskih planova službi dostavljaju se Parlamentarnom kontrolnom veću na dodatno razmatranje. Federalna vlada dužna je da dostavi Veću podatke o sprovođenju ekonomskih planova tokom budžetske godine. Za vreme rasprava u vezi sa ekonomskim planovima službi i njihovim sprovođenjem, članovi oba nadležna tela mogu učestvovati na sastancima drugog tela u savetodavnom svojstvu.

Izvor: Zakon o delatnosti Parlamentarnog kontrolnog veća,
Nemačka, april 1978. (izmenjen 1992. i 1999)

U skladu sa odeljkom 2.e Zakona o nemačkom Parlamentarnom kontrolnom veću, nacrti godišnjih budžeta agencija dostavljaju se Veću radi davanja mišljenja. Međutim, davanje mišljenja ne podrazumeva da Veće proverava te nacрте na način na koji to čini budžetski odbor. Umesto toga, Veće se bavi političkim raščlanjavanjem osnova budžeta i opširnih podataka koje oni sadrže – s obzirom na organizaciju, službenke, projekte i aktivnosti službi. Nakon što Veće završi s radom, prosleđuje ocenu nadležnom telu u Bundestagu ili Posebnom odboru za budžet, koji je zapravo nadležan za procenu nacrti budžeta. Federalna vlada takođe obaveštava Veće o izvođenju budžetskog plana tokom budžetske godine.^{xxvi}

Transparentnost i odgovornost

Odgovornost i transparentnost su nužni uslovi uspešnog planiranja sredstava. Najbolji način ostvarivanja odgovornosti leži u transparentnom postupku planiranja sredstava. Stvarna odgovornost i transparentnost mogu se razviti na osnovu sledećih načela uspešnog planiranja sredstava:^{xxvii}

Prethodno odobrenje – Parlament treba da odobri izvršnoj vlasti početak potrošnje.

Jedinstvenost – Sva potrošnja i prihodi treba da budu prikazani parlamentu u jedinstvenom objedinjenom budžetskom dokumentu.

Pravilnost – Od izvršne vlasti se zahteva da poštuje redovni vremenski okvir prema kojem svake godine predstavlja budžet parlamentu (umesto, na primer, svakih pet godina). Pravilnost takođe uključuje potrebu za određivanjem vremenskog okvira za potrošnju dodeljenih sredstava.

Određenost – Broj i opis svake budžetske stavke treba da doprinese jasnom pregledu vladine potrošnje. Zato opis budžetskih stavki ne bi smeo biti neodređen, a sredstva

predviđena za određenu stavku ne bi smela biti prevelika. Ako se parlamentu prikažu samo ukupni iznosi godišnjeg budžeta bezbednosnih i obaveštajnih službi, načelo određenosti je prekršeno.

Zakonitost – Sva potrošnja i sve aktivnosti treba da budu u skladu sa zakonom. U tom smislu, službama nije dozvoljeno pribavljanje sredstava izvan državnog budžeta (na primer, komercijalnom delatnošću).

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

Sveobuhvatnost – Državni budžet koji se tiče različitih aspekata bezbednosnog sektora mora biti sveobuhvatan i iscrpan. Ne sme se izostaviti nijedan oblik potrošnje. U tom smislu »rezervni« planovi i tajni budžeti – nedostupni članovima parlamentarnog odbora za nadzor – predstavljaju očigledno kršenje ovog načela. Parlamentarci u odboru za nadzor obaveštajne delatnosti i odboru za budžet treba da imaju pristup svim tajnim podacima. Odeljak 14, stav 4.9 mađarskog Zakona pokazuje kako se u zakonu može odrediti sveobuhvatnost budžetske kontrole.

Prilog br. 50:

Sveobuhvatna parlamentarna budžetska kontrola (Mađarska)

»Obavljajući parlamentarni nadzor, Odbor (...) treba da iznese svoje mišljenje o iscrpnom nacrtu budžeta nacionalnih obaveštajnih službi, tačkama budžeta drugih organizacija koje imaju pravo prikupljanja podataka povezanih sa ovom delatnošću i nacrt iscrpnog izveštaja o sprovođenju Zakona o budžetu u tekućoj godini, te mora za vreme rasprave o obračunu izneti Parlamentu predlog da prihvati dotični obračun. (...)«

Izvor: odeljak 14, 4.9 Zakona o nacionalnim bezbednosnim službama iz 1995, Mađarska.

Sistematičnost – Treba uspostaviti jasne veze između politike rada, planova, uložених budžetskih sredstava i dobijenih rezultata rada.

Efikasnost – Objašnjenje budžeta treba jasno da prenese ciljeve budžeta u smislu: a) utroška sredstava; b) ciljeva delovanja i sposobnosti postizanja zadatih ciljeva; i c) merljivih rezultata planova. Fleksibilan budžet treba da dozvoli promene svakog od ova tri parametra.

Navedena načela mogu se smatrati merilima kvaliteta pravilnog modernog planiranja sredstava. Ona podrazumevaju da standardna načela dobrog vršenja vlasti (vidi Uvod) koja regulišu ostale delatnosti u upravljanju treba da se odnose i na bezbednosne i obaveštajne službe. Izuzeci u smislu, na primer, tajnosti trebalo bi da budu zakonski ograničeni. Ako im nedostaju potrebni podaci o bezbednosnom sektoru, parlamentarci ne mogu pokrenuti raspravu o pitanjima budžeta za službe. Kao i u drugim državnim resorima, treba osmisliti zaštitne mehanizme da bi se izbeglo neprimereno otkrivanje tajnih podataka. Tim pitanjem se bavimo u 18. poglavlju, koje govori o pristupu parlamentaraca tajnim podacima. Što se tiče javnog pristupa podacima o budžetu, u nekim zemljama su ukupne svote budžeta bezbednosnih i obaveštajnih službi dostupne javnosti. Tako je, na primer, u Ujedinjenom Kraljevstvu.^{xviii}

Najbolji načini delovanja

- ✓ Nadzorno telo treba da ima pristup svim relevantnim budžetskim dokumentima, uz uslov da postoje mehanizmi zaštite kojima se izbegava odlivanje poverljivih podataka.
- ✓ Nadzor budžeta bezbednosnih i obaveštajnih službi treba da počivati na istim načelima dobrog vršenja vlasti koja se primenjuju u drugim delatnostima upravljanja. Izuzeci treba da budu propisani zakonom. Odatle proizlazi da nadzor budžeta treba da bude u zajedničkoj nadležnosti odbora za budžetska sredstva i odbora za nadzor obaveštajne delatnosti.
- ✓ Jaki parlamenti treba da imaju pravo odobravanja budžeta.
- ✓ Obaveštajne agencije treba da za svoje delovanje koriste samo ona sredstva koja je za to namenila i u tu svrhu odobrila izvršna vlast.
- ✓ Obaveštajne službe ne bi smele premeštati sredstva van agencije bez odobrenja zakonodavca.

Završne napomene IV dela – Uloga parlamenta

- i Sledeći tekst zasniva se na Li, I, *Tri decenije nadzora*, u: Born, H; Džonson, L; Li, I. (ur), *Ko prati špijune? Utemeljivanje odgovornosti obaveštajnih službi*, (Potomac Books, Inc, Dulles, Virginia, 2005).
- ii Neke zemlje su institucionalizovale i ozakonile parlamentarni nadzor još pre sredine sedamdesetih godina, npr. SAD, Nemačka i Holandija.
- iii Australijski Zakon o bezbednosnoj-obaveštajnoj organizaciji iz 1979. i kanadski Zakon o bezbednosnoj-obaveštajnoj službi iz 1984, Lustgarten, L; Li, I; *Na sigurnom: Nacionalna bezbednost i parlamentarna demokratija* (Clarendon Press, Oksford, 1994).
- iv Za uporedna razmatranja vidi: Broder, J-P; Gil, P; Telborg, D; *Demokratija, zakon i bezbednost: Službe unutrašnje bezbednosti u savremenoj Evropi* (Ashgate, Aldershot, 2003); Skupština Zapadnoevropske unije, *Parlamentarni nadzor obaveštajnih službi u zemljama Zapadnoevropske unije – trenutno stanje i izgledi za reformu* (Dokument A/1801, 4. decembar 2002); http://assemblyweu.itnetwork.fr/en/documents/sessions_ordinaires/rpt/2002/1801.html.
- v Veće Evrope, Parlamentarna skupština, *Preporuka 1402/1999*; Skupština Zapadnoevropske unije, *Rezolucija 113*, usvojena 4. decembra 2002 (9. zasedanje).
- vi Zakon o obaveštajnim službama iz 2001. br. 152, 2001, odeljci 28 i 29 (Odbor za ASIO, ASIS i DSD). Posebno obratiti pažnju na odeljak 30.
 - 3. Zadaci odbora ne obuhvataju:
 - (a) proveru prioriteta službi ASIO, ASIS i DSD;
 - (b) proveru izvora podataka, ostalih operativnih pomoćnih sredstava ili metoda dostupnih službama ASIO, ASIS ili DSD;
 - (c) proveru pojedinačnih delatnosti koje su u prošlosti ili koje trenutno predlažu ili preduzimaju ASIO, ASIS ili DSD;
 - (d) proveru podataka dobijenih od agencije strane vlade ili uz njenu pomoć u slučaju da ta vlada ne daje pristanak za otkrivanje podataka;
 - (e) proveru nekog aspekta aktivnosti službi ASIO, ASIS ili DSD koji se ne dotiče nekog australijskog državljanina;
 - (f) proveru pravila predviđenih odeljkom 15 ovog zakona;
 - (g) sprovođenje istrage u slučaju pritužbi pojedinaca na postupke službi ASIO, ASIS ili DSD.
- Zakon o obaveštajnim službama iz 1994, od. 10 (UK) kojim se uređuje Odbor za obaveštajnu i bezbednosnu delatnost sa ovlašćenjama istraživanja načina poslovanja, upravljanja i finansiranja bezbednosne službe (MI5), Tajne obaveštajne službe (MI6) i GCHQ.
- vii Nemački Bundestag, sekretarijat Parlamentarnog kontrolnog veća, *Parlamentarna kontrola obaveštajnih službi u Nemačkoj* (Bundespresseamt, Berlin, 2001).
- viii Do 2004. u kanadskom parlamentu nije postojao odbor za nadzor, iako je po Zakonu o bezbednosno-obaveštajnoj službi iz 1984. osnovan Odbor za proveru bezbednosno-obaveštajne delatnosti (zakonsko telo sastavljeno od članova Ministarskog veća). Uskoro treba da bude osnovan parlamentarni odbor za nadzor; vidi: Farson, S. *Ponovni susret sa osetljivom ravnotežom: Parlamentarna demokratija, obaveštajna delatnost i rat protiv terorizma u Kanadi*, u: Born, H. i dr, *Ko prati špijune?*.
- ix Zakon o obaveštajnim službama iz 1994, od. 10.
- x Zakon o obaveštajnim službama iz 2001, od. 14. Premijer se pre predloga imenovanja mora konsultovati sa vođama svih drugih parlamentarnih stranaka: od. 14 (2).
- xi Zakon o parlamentarnoj kontroli aktivnosti federalnih obaveštajnih službi (PKGrG) (1978, 1992, 1999. i 2001. prepravljena verzija). PKGrG određuje da na početku svakog zakonodavnog razdoblja nemački Bundestag treba da izabere članove Kontrolnog veća iz svog sastava (§4, stav 1 PKGrG) i da broj članova veća, njegov sastav i načini delovanja treba da budu propisani odlukom o osnivanju (§4, stav 2).

- Sastav: amandman Zakona o uređivanju Parlamentarnog veća (1995) povećao je broj članova na 9. Da bi bio izabran, svaki član veća mora dobiti podršku većine zastupnika u Bundestagu (§4, stav 3 PKGrG).
- xii Uputstva za nadziranje obaveštajnih, tajnih i bezbednosnih službi (EOS), 1995, odeljak 1.
»Odbor ima sedam članova, uključujući predsednika i potpredsednika, a sve ih bira Storting, prema preporuci predsedništva Stortinga, za period od najviše pet godina. Treba preduzeti mere kojima se izbegava istovremena zamena više od četiri člana.«
- xiii Na primer, vidi Zakon o obaveštajnim službama, od. 16 (Australija).
- xiv Zakon o obaveštajnim službama iz 2001, od. 14 (5) (Australija).
- xv Za primere pogledati Zakon o obaveštajnim službama iz 2001, od. 14 (6) (Australija).
- xvi Vidi, na primer, Zakon o obaveštajnim službama iz 2001, od. 15 (1) (Australija).
- xvii Za primere ovlašćenja u dobijanju dokumenata vidi Zakon o obaveštajnim službama iz 2001, od. 30 2 (4) (Australija).
- xviii Zakon o obaveštajnim službama iz 2001, od. 30 (Australija); niti mora tražiti da se otkriju »podaci koji bi mogli ugroziti državnu bezbednost Australije ili njene spoljne odnose«.
Prema odeljku 29 istog zakona 'operativno osetljivi podaci' uključuju sledeće podatke:
(a) o izvorima podataka, drugim operativnim pomoćnim sredstvima i metodama dostupnim službama ASIO, ASIS ili DSD;
(b) o pojedinačnim radnjama koje su sprovedene u prošlosti ili koje trenutno predlažu za sprovođenje službe ASIO, ASIS ili DSD;
(c) koje je dala strana agencija ili vlada, kada ta vlada ne daje odobrenje za javno otkrivanje podataka.
'Nadležni ministar' u vezi sa proverom nekog pitanja znači 'ministar nadležan za dotičnu agenciju u vezi sa tim pitanjem'.
- xix Zakon o obaveštajnim službama iz 2001. od. 32 (Australija). Ova uverenja se ne mogu osporiti na sudu, ali se moraju čuvati u Parlamentu. Mada se tako ograničavaju ovlašćenja nadzornog tela, ovakav postupak jasno locira odbijanje davanja podataka u domen politike, gde se ono može opravdavati ili osporavati.
- xx Kodeks SAD, član 413. Opšte odredbe o nadzoru od strane Kongresa, (d).
- xxi Zakon o nadzoru obaveštajne službe, službi za praćenje i bezbednosnih službi, 1995, Član 9, (Norveška), koji nalaže Komisiji i njenom sekretarijatu da poštuje obavezu čuvanja tajne i propise o rukovanju dokumentima.
- xxii Prilagođeno prema Norton, P. *Da li je parlament važan?*, (Harvester Wheatsheaf, Njujork, 1993)
- xxiii Born, H; Fluri, Ph; Džonson, A. (ur), *Parlamentarni nadzor bezbednosnog sektora: Načela, mehanizmi i praksa (priručnik br. 5 za parlamentarce)*, (IPU-DCAF, Ženeva), str. 130.
- xxiv Zakon o odobrenju sredstava za obaveštajnu delatnost za fiskalnu godinu 2004, od. 102.
- xxv Vidi npr. odeljak 414 i 415 Kodeksa SAD.
- xxvi Nemački Bundestag, Sekretarijat Parlamentarnog kontrolnog veća (PKGr), *Parlamentarna kontrola obaveštajnih službi u Nemačkoj*, jul 2001.
- xxvii Born, H. i dr, *Parlamentarni nadzor*, str. 131-132.
- xxviii Zakon o raspodeli budžetskih sredstava iz 2004, 9. poglavlje, glava 2, 48. deo, bezbednosne i obaveštajne agencije, dostupno na adresi:
<<http://www.legislation.hms.gov.uk/acts/acts2004/40009-az.htm#sch2pt48>>.

V deo

Uloga spoljašnjih tela za proveru

21. poglavlje

Rešavanje pritužbi građana

Bezbednosnim i obaveštajnim službama često se poveravaju posebna ovlašćenja, poput tajnog nadzora ili bezbednosne provere, koje, ako se koriste nepravilno ili pogrešno, mogu naneti teške nepravde pojedincima. Zato je važno da postoji neko sredstvo pravne zaštite koje je dostupno ljudima koji smatraju da su bili žrtve nepravde, na primer onima čije je pravo na privatnost narušeno ili čija je karijera ugrožena. Dalje, u bezbednosnoj ili obaveštajnoj službi, kao i u svakoj velikoj ustanovi, pritužbe mogu rasvetliti administrativne propuste i iz njih se može nešto naučiti, što doprinosi boljem radu. Međutim, upravo zbog tajne prirode postupka rada, teškoća u pribavljanju dokaza i opravdane potrebe agencija da štite osetljive podatke od javnog otkrivanja, pravna zaštita u obliku javnih sudskih rasprava na redovnim sudovima retko je delotvorna ili primerena. Takođe treba obezbediti da se sredstvima pravne zaštite ne mogu koristiti osobe koje su iz opravdanih razloga predmet interesovanja bezbednosne ili obaveštajne službe da bi mogle da saznaju nešto o radu agencije. U bilo kojem postupku rešavanja pritužbi teško je, ali nije nemoguće, postići ravnotežu između nezavisnosti, doslednosti i pravednosti s jedne strane i razumevanja bezbednosnih potreba s druge.

Oblike pravne zaštite u osnovi možemo podeliti na:

- vansudske procese (javni pravobranilac ili parlamentarni odbor) i
- postupke sudskog tipa (sudovi i tribunali).

Vansudsko rešavanje pritužbi

Različiti oblici nadzora rešavaju pritužbe na različite načine. Pravo istrage i odgovora na pritužbu protiv agencije može imati nezavisni službenik, poput javnog pravobranioca (tako je u Holandiji, vidi Prilog br. 51). U nekim zemljama pritužbe na službe na prilično sličan način rešavaju nezavisni glavni inspektori u sklopu celog nadzornog delokruga te funkcije (vidi 21. poglavlje). Tako je, na primer, na Novom Zelandu i u Južnoafričkoj Republici. Osim toga, ulogu u istraživanju pritužbi protiv agencija mogu imati posebni uredi osnovani u skladu sa zakonskim odredbama o slobodi informacija i zaštiti podataka. Institucije kao što je npr. javni pravobranilac poveravaju nezavisnim službenicima istragu u ime podnosioca pritužbe. Oni se obično više bave administrativnim greškama nego pravnim propustima kao takvima. U njihovom radu manje je naglašeno učešće samog podnosioca pritužbe u postupku i transparentnost. Svoju istragu obično završavaju izveštajem i (ako je pritužba usvojena) preporukom za ispravljanje slučaja i buduće delovanje, a ne presudom i formalnim pravnim lekom.

Prilog br. 51:

Rešavanje pritužbi: holandski nacionalni javni pravobranilac

Član 83.

Svako lice ima pravo podneti pritužbu nacionalnom javnom pravobraniocu na postupke ili navodne postupke nadležnih ministara, načelnika službi, koordinatora ili lica koja rade za službe ili za koordinatora, prema fizičkim ili pravnim licima, u skladu s ovim članom ili Zakonom o bezbednosnim istragama.

Izvor: Zakon o obaveštajnim i bezbednosnim službama iz 2002, Holandija, čl. 83.

Pritužbama i prigovorima građana takođe se može baviti parlamentarni odbor za nadzor obaveštajne delatnosti, kao na primer u Nemačkoj i Norveškoj (vidi Prilog br. 52).

Prilog br. 52:

Rešavanje pritužbi: norveški Parlamentarni odbor za nadzor obaveštajne delatnosti

»Nakon prispeća pritužbi Odbor će pokrenuti istragu rada službe u skladu s pritužbom. Odbor će pre svog odgovora utvrditi pruža li pritužba dovoljnu osnovu za poduzimanje daljnjih radnji.

Odgovori podnosiocu pritužbe treba da budu što je moguće iscrpniji a da ne otkrivaju poverljive podatke. Međutim, saopštenja kojima se odgovara na pritužbu protiv sigurnosne službe, a koja se tiču delatnosti tajnog nadzora, treba samo da kažu da li je pritužba bila utemeljena. Ako Odbor smatra da bi podnositelj pritužbe trebalo da dobije iscrpnije objašnjenje, to će predložiti dotičnom ministarstvu.

Ako pritužba pruža dovoljno osnova za prigovor ili druga zapažanja, treba uputiti argumentovano obaveštenje načelniku odgovarajuće službe ili odgovarajućem ministarstvu. Odgovori na pritužbe i u drugim slučajevima uvek treba da budu poslani načelniku službe protiv koje se podnosi pritužba.«

Izvor: Uputstva za praćenje obaveštajnih, tajnih i bezbednosnih službi (EOS), odeljak 8, u okviru poglavlja 1. Zakona o praćenju obaveštajnih, tajnih i bezbednosnih službi iz 1995, Norveška

Iako je rešavanje pritužbi odvojeno od parlamentarnog nadzora, među njima postoji veza. Od parlamentaraca se često traži da iznose prigovore pojedinih građana na rad vladinih ministarstava. Postoje i prednosti u tome što parlamentarno nadzorno telo rešava pritužbe protiv bezbednosnih i obaveštajnih agencija, jer će na taj način imati uvid u moguće propuste – u načinu poslovanja, zakonitosti i efikasnosti. S druge strane, ako se nadzorno telo previše poistovećuje s agencijama koje nadzire ili ako deluje u tajnosti, u rešavanju pritužbi mogu postojati teškoće. Podnosilac pritužbe može smatrati da žalbeni postupak nije dovoljno nezavisan. U slučajevima gde se isto telo bavi pritužbama i nadzorom najbolje je ako postoje jasno odvojeni pravni postupci za obavljanje ta dva zadatka. Uopšte, bolje je za ta dva zadatka zadužiti dva odvojena tela, ali da se postupci sprovode tako da nadzorno telo bude upoznato sa širim posledicama i značenjem pojedinačnih pritužbi.

U nekim zemljama probleme vezane za službe javnom pravobranitelju ili parlamentarnom nadzornom telu smeju izneti ne samo građani nego i zaposleni u službama. Na primer, u Nemačkoj službenici mogu takve probleme izneti Parlamentarnom kontrolnom veću, mada

ne u slučajevima »kad deluju u svom interesu ili interesu drugih članova tih ustanova ako ta pitanja nije razmotrio načelnik službe. Zaposleni u službi se zbog takvih postupaka ne smeju opominjati ili kažnjavati«.¹

Sudsko rešavanje pritužbi

Drugo rešenje je da se osnuje posebni tribunal koji rešava pritužbe protiv određene agencije ili pritužbe u vezi s upotrebom posebnih ovlašćenja, kao u Ujedinjenom Kraljevstvu. Pritužbe takođe može rešavati posebno nadzorno telo, kao u Kanadi (vidi primer u Prilogu br. 53).

Prilog br. 53:

Rešavanje pritužbi: kanadski Odbor za proveru bezbednosno-obaveštajne delatnosti

Prema kanadskom Zakonu o bezbednosno-obaveštajnom delovanju iz 1984. godine Odbor za proveru bezbednosno-obaveštajne delatnosti (SIRC), zakonsko nadzorno telo sastavljeno od članova Ministarskog veća, takođe je odgovorno za istraživanje pritužbi koje podnose pojedinci »u vezi s bilo kojim činom ili radnjom koju je preduzela služba« (od. 41), kao i za pritužbe protiv uskraćivanja bezbednosnog odobrenja (od. 42). Podnosioci pritužbe koji koriste tu meru moraju prvo problem izneti nadležnom ministarstvu i podneti pismenu pritužbu Odboru. Istraga se sprovodi iza zatvorenih vrata, iako podnositelj pritužbe ima mogućnost da uloži predstavku (od. 46) ili da koristi advokata. Ni podnositelj pritužbe niti služba ne smeju videti predstavke druge strane. Odbor ima ovlašćenje da pozivaju na svedočenje pod pretnjom kazne i uzimanja iskaza pod zakletvom (od. 50). Što se tiče izveštaja o nalazima, Odbor treba:

(a) nakon završetka istrage po pritužbi prema odeljku 41. da dostavi ministru i načelniku izveštaj o nalazima istrage i preporukama koje Odbor smatra potrebnim; (b) istovremeno ili nakon dostavljanja izveštaja prema stavki (a) o nalazima istrage da izvesti podnosioca pritužbe i da ga, ako to smatra potrebnim, izvesti o preporukama iz stavke (a).

Izvor: kanadski Zakon o obaveštajno-bezbednosnoj delatnosti, 1984.

Sudski postupak ne obuhvata uvek sudske rasprave. Tribunal u postupanju prema bezbednosnim službama i pritužbama na obaveštajnu delatnost ima neke prednosti u odnosu na redovni sud: može obezbediti visoku stručnost u području bezbednosne i obaveštajne delatnosti, sudije i branioci prema potrebi mogu prolaziti bezbednosnu proveru te se mogu osmisliti posebni postupci za postupanje s osetljivim podacima. S obzirom na prirodu predmeta, ti će postupci retko obuhvatati potpuno javnu sudsku raspravu. S druge strane, neki tribunali mogu podnosiocu pritužbe osigurati sudsku raspravu, ali će se on veerovatno suočiti s velikim praktičnim teškoćama u opravdavanju svog gledišta, u ostvarivanju pristupa važnim dokazima i osporavanju prikaza događaja koji nudi služba. Da bi se rešili takvi problemi, u Kanadi i Ujedinjenom Kraljevstvu uvedeni su posebni branioci koji imaju bezbednosno odobrenje. Njihov je zadatak osporavanje argumenata vezanih za bezbednost, pogotovo onih aspekata koji se ne otkrivaju podnosiocu pritužbe. To može pomoći tribunalu u objektivnijem procenjivanju dokaza i argumenata.

Evropska konvencija o ljudskim pravima i rešavanje pritužbi

Zemlje potpisnice Evropske konvencije o ljudskim pravima treba da imaju u vidu obaveze iz različitih prava Konvencije prema članovima 6, 8. i 13. koji treba da se poštuju u osmišljavanju načina rešavanja pritužbi. Član 6. predviđa pravo pravednog suđenja pred nezavisnim i nepristrasnim tribunalom u slučaju krivičnih dela i utvrđivanju građanskih prava i obaveza nekog lica. Smatra se da se član 6. odnosi, na primer, na postupke koji se tiču dokaza u krivičnom i građanskom postupkuⁱⁱⁱ dobijenih od doušnika ili tajnih državnih službenika.ⁱⁱⁱ Evropski sud za ljudska prava preporučuje korišćenje posebnih branilaca koji imaju bezbednosno odobrenje, jer se na taj način zadovoljava obaveza prava na pravedno suđenje iz člana 6. Konvencije.^{iv}

Međutim, čak i u slučajevima na koje se ne odnosi član 6, u istražnom postupku može postojati obaveza proceduralnih načina zaštite prema članovima 8. i 13. Oni nameću neku vrstu kontrole *ex post facto* u slučaju bezbednosnih mera koje zadiru u privatnost, poput tajnog nadzora ili bezbednosne provere. Za takvo delovanje, međutim, ne postoji čvrst okvir u Evropskoj konvenciji (na primer, lice nad kojim se vrši tajni nadzor ne treba uvek o tome biti naknadno obavješteno).^v Član 13. određuje pravo na delotvoran pravni lek pred nacionalnim telom nadležnim za slučajeve kršenja nekog od prava iz Konvencije. To ne treba u svakom slučaju da bude sud; Evropski sud za ljudska prava došao je do zaključka da kombinacija različitih mehanizama nadzora i žalbenih postupaka može biti dovoljna.^{vi} Kako se izrazila radna grupa Veća Evrope:

Na osnovu sudske prakse Suda u vezi s članovima 8. i 13. Konvencije može se zaključiti da činjenica da li je zadovoljena obaveza pravnog leka ne zavisi samo od postojanja mogućnosti korišćenja suda nego od celog niza mehanizama nadzora i njihove delotvornosti.^{vii}

Ključna merila uverljivog istražnog postupka nalažu da on:

- bude jasno odvojen od bezbednosne ili obaveštajne agencije;
- ima nužna ovlašćenja i pristup podacima koji su u posedu agencije, a potrebni su za rešavanje pritužbe;
- može dati delotvoran pravni lek u slučaju prihvatanja pritužbe i dodatno objašnjenje razloga odbijanja pritužbe.

Korisno je ako je u podnošenju pritužbe podnosiocu koji nema iskustva s pravnim postupkom dostupan nekakav oblik pomoći. Takođe bi trebalo omogućiti podnosiocu da u dovoljnoj meri sarađuje u istrazi ili istražnim postupcima kako bi se ceo postupak mogao smatrati pravednim bez obzira na to da li je organizovana službena sudska rasprava. U postupku istrage možda će iz razloga državne bezbednosti biti potrebno da se ograniče podaci ili razlozi koji se iznose podnosiocu pritužbe. Međutim, takva ograničenja treba da budu svedena na nužni minimum, odluku o ograničenju uvek bi trebalo da donosi lice ili telo koje vodi postupak, a ne agencija koja je pod istragom, a ograničenja bi trebalo da se nadoknade drugim proceduralnim zaštitnim merama (na primer, korišćenjem posebnog branioca koji dovodi u pitanje argumente agencije).

Najbolji načini delovanja

- ✓ Službena lica ili lica u tribunalu koji razmatra pritužbu treba da budu lica koja ispunjavaju ustavne i zakonske uslove za položaj tog stepena i za vreme svog mandata treba da imaju zakonsku sigurnost uživanja položaja.
- ✓ Što je moguće veći deo postupka treba da bude javan. Čak i u slučajevima kad je postupak zatvoren za javnost, trebalo bi ga što je više moguće otvoriti podnosiocu pritužbe i njegovim pravnim zastupnicima.
- ✓ Treba da postoji način da se bez istrage odbace one pritužbe za koje tribunal zaključi da su zlonamerne ili neozbiljne.
- ✓ Ako je zbog državne bezbednosti neophodno ograničiti učešće podnosioca pritužbe u postupku provere, odluka o tome trebalo bi da bude isključivo u rukama službenog lica ili tribunala koji obavlja proveru i trebalo bi da postoje zaštitne mere nadoknade (poput korišćenja »prigovora« ili »posebnog branioca«) kako bi se osiguralo da postupak bude pravedan i nepristrasan.
- ✓ Tribunal ili službeno lice trebalo bi da imaju ovlašćenje izdavanja pravno obavezujućih naloga kojima se osigurava delotvoran pravni lek podnosiocu pritužbe čiji je slučaj pravno osnovan. Taj pravni lek može obuhvatati isplatu nadoknade štete i uništavanje građe koja je u posedu bezbednosnih i obaveštajnih službi.
- ✓ Opseg provere i argumenti za proveru treba da budu jasno određeni zakonom i obuhvatati sadržaj postupaka (a ne samo aspekte načina postupanja) bezbednosnih ili obaveštajnih agencija.

22. poglavlje

Nadzor službi u delokrugu nezavisnih nadležnih tela

S obzirom na to da agencije imaju zakonsku »zaštitu« od političkih uticaja radi smanjenja mogućnosti političke manipulacije, kako vlada može biti sigurna da raspolaže svim važnim podacima i da agencije deluju u skladu s njenom politikom?

Iz tog razloga veliki broj zemalja osmislio je funkcije kao što su glavni inspektor, sudski poverenik ili revizor, koji proveravaju delatnost sigurnosnog sektora i koji imaju zakonsko ovlašćenje da pristupe podacima o službenicima.^{viii}

Na tu je zamisao prva došla obaveštajna zajednica SAD-a, u kojoj sada ima desetak glavnih inspektora. Svi su nezavisni od tih agencija. Postoje, međutim, bitne razlike: neke od tih funkcija određene su zakonom (na primer, glavni inspektori za Središnju obaveštajnu agenciju ili Ministarstvo odbrane), a druge se temelje isključivo na upravnim odredbama koje donosi nadležni ministar (u slučaju Obaveštajne agencije za odbranu i Nacionalnog ureda za prikupljanje obaveštajnih podataka). Bez obzira na navedenu podelu neki podnose izveštaj Kongresu, kao i izvršnoj vlasti. Delokrug velikog broja ovih inspektora obuhvata delotvornost, uz izbegavanje rasipanja, kao i praćenje zakonitosti i poštovanja vladine politike.

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

Kanadski glavni inspektor ima neograničen pristup podacima u posedu službe kako bi mogao obaviti svoje zadatke.

Prilog br. 54:

Zadaci kanadskog glavnog inspektora

Glavni inspektor odgovoran je načelniku nadležnog ministarstva vlade (zameniku ministra unutrašnjih poslova) i ima zadatak da:

- (a) prati usklađenost rada službe s njenom politikom rada;
- (b) proverava konkretne radnje u poslovanju službe i
- (c) podnosi ministru godišnju izjavu u kojoj se kaže koliko je glavni inspektor zadovoljan godišnjim izveštajem službe i da li su radnje koje je preduzimala služba kršile Zakon ili ministrove naloge i je li služba u tim radnjama neprimereno ili nepotrebno koristila bilo koje od svojih ovlašćenja.^{ix}

Izvor: kanadski Zakon o bezbednosno-obaveštajnoj službi, 1984, odeljci 30. i 32.

Slično tome, u Bosni i Hercegovini glavni inspektor je prema članu 33. Zakona o Obaveštajno-bezbednosnoj agenciji odgovoran za sprovođenje »zadatke unutrašnje kontrole«. S tim ciljem glavni inspektor sme da proverava delatnost agencije, da istražuje pritužbe, pokreće inspekciju, reviziju ili istragu na vlastitu inicijativu i da izdaje preporuke. Glavni inspektor dužan je najmanje svakih šest meseci da podnosi izveštaj Odboru za bezbednosno-obaveštajnu delatnost i da pravilno i pravovremeno obaveštava predstavnike izvršne vlasti o razvoju događaja. Ovlašćenja glavnog inspektora obuhvataju ispitivanje službenika agencije i dobijanje pristupa prostorijama i podacima agencije.

Druge zemlje – naročito Južnoafrička Republika^x – odredile su da glavni inspektori podnose izveštaje parlamentu. U takvim slučajevima institucija glavnog inspektora služi da bi se prevazišao rad u tajnosti, tj. ona je pokušaj da se preko izveštaja parlamentu javnost uveri da je poslovanje bezbednosne i obaveštajne agencije proučilo nezavisno lice koje ima pristup važnoj građi. Međutim, većina građe na kojoj se temelji procena poslovanja agencije mora nužno ostati u tajnosti, iako se može pokazati drugim nadzornim telima.

Čak i neki glavni inspektori čija je zakonska obaveza da odgovaraju izvršnoj vlasti mogu održavati neslužbeni saradnički odnos s parlamentarnim telima. Tako je, na primer, u Australiji, a kako je pre rečeno, veliki broj glavnih inspektora u SAD-u povremeno podnosi izveštaje Kongresu.

Bez obzira na to da li je institucija takve vrste odgovorna vladi ili parlamentu, u svakom su slučaju od presudne važnosti: pažljivo pravno određenje njegove nadležnosti, nezavisnosti i ovlašćenja. Od nezavisnih službenika može se tražiti da provere rad službe prema jednom ili više postojećih merila: delotvornosti, poštovanja vladine politike i ciljeva, pravilnosti u radu i zakonitosti. Međutim, u svakom od tih slučajeva instituciji glavnog inspektora trebaće neograničen pristup spisima i službenicima da bi mogla doneti pouzdanu procenu. U praksi nezavisni službenik retko može proveriti više od malog dela rada agencije. Neki od inspektora rade tako što uzmu »uzorak« postupaka i spisa agencija koje nadziru – taj način podstiče agenciju da uvede postupke šireg raspona i ima učinak neposrednog širenja na druge postupke. Neki su inspektori takođe ovlašćeni za rešavanje pojedinačnih pritužbi (kao u australijskom primeru).^{xii}

Najbolji načini delovanja

- ✓ Proveru postupaka bezbednosnih i obaveštajnih službi koja se vrše nad individualnim licima treba da sprovode nezavisne i nepristrasne službene osobe (poput javnih pravobranilaca ili glavnih inspektora), a ta provera treba da poštuje merila koja slede.
- ✓ Službeno lice koje sprovodi proveru treba da bude lice koje zadovoljava ustavne i zakonske uslove rada na tom položaju, i čiji položaj za vreme njegovog mandata treba da bude zakonom zaštićen.^{xiii}
- ✓ Opseg provere i argumenti za proveru treba da budu jasno zakonski određeni i obuhvatati i sadržaj radnji (a ne samo aspekte načina rada) koje preduzimaju bezbednosne i obaveštajne službe.
- ✓ Službeno lice treba da ima dovoljna zakonska ovlašćenja da može da proverava činjenična pitanja i dokaze u vezi s upotrebom ovlašćenja bezbednosnih i obaveštajnih službi.
- ✓ Službeno lice treba da ima konačno pravo određivanja oblika i opsega bilo koje naredbe, izveštaja ili odluke do koje je došlo nakon postupka provere.

23. poglavlje

Nezavisni uredi za reviziju

Obaveza finansijskog nadzora koju imaju izvršna vlast i parlament nije ni približno izvršena samim usvajanjem proračuna. Ne samo izvršna vlast nego i parlament mora da sprovede svoje zadatke nadzora i revizije imajući u vidu da je iznošenje potpuno revidiranih računa pred parlament deo demokratskog procesa i da bi postupak revizije trebalo da obuhvati i reviziju računa i reviziju izvođenja posla. Obračuni i godišnji izveštaji bezbednosnih i obaveštajnih službi važan su izvor informacija parlamentima u proceni načina trošenja javnog novca u protekloj proračunskoj godini.

Garantovanje nezavisnosti

U većini zemalja zakonom je predviđen ured za reviziju (koji se katkad naziva Glavni revizor, Ured za proračun ili Odeljenje za račune) kao telo nezavisno od izvršne, zakonodavne i sudske vlasti. Da bi se garantovala njegova nezavisnost:

- ✓ glavnog revizora imenuje parlament i on ima jasno utvrđen mandat;
- ✓ ima na raspolaganju praktične načine i sredstva za nezavisno sprovođenje svojih zadataka;
- ✓ ima nezavisno pravo podnošenja izveštaja parlamentu o bilo kojem pitanju u vezi potrošnje, u bilo kojem trenutku.

Parlament treba da se pobrine da se zakonom predvide pravne sankcije i da se one sprovedu u slučajevima kada u radu službenih osoba i nekog političkog tela ima nepravilnosti i pogrešnog upravljanja državnim sredstvima. Parlament takođe treba da se pobrine da se pravni lek primeni u slučaju propusta.

Revizija bezbednosnih i obaveštajnih službi

Cilj revizije bezbednosnih i obaveštajnih službi je da utvrdi da li je potrošnja u skladu sa zakonom i da to sprovodi na opravdan i delotvoran način. U tom pogledu neophodno je da službe budu otvorene za potpunu proveru koju obavlja glavni revizor, s izuzetkom manjih ograničenja kojima se štite identitet određenih izvora podataka i pojedinosti posebno osetljivih radnji.^{xiii}

Upravo zbog toga što službe deluju u tajnosti, zaštićene od medijskog nadzora i kontrolnih tela građanskog društva, važno je da revizori imaju širok pristup poverljivim 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 nezavisan i sasvim autonoman. Takođe bi trebalo da raspolaže sredstvima koja su potrebna da bi ispunio svoj zadatak. Njegova je uloga trostruka:

Finansijski nadzor

Ured za reviziju mora da potvrdi tačnost, pouzdanost i osnovanost finansijskog poslovanja svih tela izvršne vlasti i javnih tela. Mora da potvrdi da su sve finansijske 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 razrešenja od te obaveze. U slučajevima pronevere ili korupcije, ured za reviziju po svojoj je dužnosti obavezan da prijavi takva saznanja 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 korišćenja državnih sredstava

Moderan ured za reviziju koji deluje u interesu dobrog sprovođenja vlasti treba da osigura pravilno korišćenje javnih sredstava na osnovu sljedeća tri merila:

- (i) **rentabilnost ulaganja**: osigurava da se sredstva iskoriste na optimalan način, i kvalitativno i kvantitativno;
- (ii) **delotvornost**: procenjuje u kojoj su meri postignuti ciljevi i zadaci;
- (iii) **učinak**: procenjuje da li su sredstva iskorišćena na način koji je optimalan za ostvarenje postignutih rezultata.

Takav se nadzor *ex post* sprovodi na predlog ureda za reviziju ili na zahtev parlamenta.

Izvodi iz Glavnog izveštaja sa seminara Meduparlamentarne unije o parlamentu i proračunskom postupku (Bamako, Mali, novembar 2001)

Kao opšta načela dobrog sprovođenja vlasti, u reviziji rashoda službi trebalo bi da se koriste redovna pravila revizije koja se odnose na druge delatnosti upravljanja, uz neka manja ranije pomenuta ograničenja. Ono što razlikuje reviziju bezbednosnih i obaveštajnih službi od običnih revizija jesu mehanizmi izveštavanja. Da bi se zaštitio nesmetano delovanje te metode i izvori koje službe koriste, u mnogim zemljama postoje posebni mehanizmi izveštavanja. Na primer, u Ujedinjenom Kraljevstvu u Parlamentu se o ishodu finansijske revizije detaljno izveštavaju jedino predsednik Odbora za zaključni račun proračuna i Odbor za bezbednosnu delatnost. Ti izveštaji mogu da sadrže mišljenje o zakonitosti i svrsishodnosti potrošnje, pojavi mogućih nepravilnosti te o tome da li su službe poslovale u okviru proračuna ili su ga premašile. U Nemačkoj kontrolu računa i finansijskog upravljanja obaveštajnih službi vrši posebno telo (tj. *Dreierkollegium*) koje deluje u sklopu Državnog ureda za reviziju (*Bundesrechnungshof*). Državni ured za reviziju podnosi izveštaj o svojim poverljivim saznanjima o kontroli računa i finansijskom upravljanju posebnom pododboru Parlamentarnog odbora za kontrolu proračuna (tj. Poverljivom veću), Parlamentarnom kontrolnom veću za nadzor obaveštajne delatnosti, Federalnom uredu kancelara (*Bundeskanzleramt*), kao i Ministarstvu finansija.^{xiv} Parlament (a ne obaveštajne

službe) odlučuje koji delovi proračuna obaveštajnih službi treba da budu tajni.^{xv} Dalje, u mnogim zemljama javni godišnji izveštaji o bezbednosnim i obaveštajnim službama (npr. u Holandiji) ili o parlamentarnom telu za nadzor (npr. u Ujedinjenom Kraljevstvu) obuhvataju saopštenja o rezultatima finansijskih revizija.^{xvi}

Prilog koji sledi pokazuje kako se može obezbediti otkrivanje podataka o službama revizoru.

Prilog br. 56:

Zakonom propisano otkrivanje podataka o službama revizoru (UK)

»Otkrivanje podataka obaveštajne službe smatra se potrebnim za pravilno sprovođenje i podaci se, ako se otkrivanje sprovodi saglasno i u skladu s načinima koje je odobrio ministar unutrašnjih poslova, mogu otkriti finansijskom kontroloru i glavnom revizoru s ciljem izvršavanja njegovih zadataka.«

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

U mnogim je zemljama takođe slučaj da ured za reviziju istražuje zakonitost, delotvornost i svrsishodnost pojedinih poduhvata, poput izgradnje novog stožera (npr. u Kanadi i Ujedinjenom Kraljevstvu) ili kupovine novih sredstava obaveštajne veze (npr. u UK) ili razmene podataka između službi za koordinaciju protiterorističke politike (Holandija). Prilog br. 58 daje primer delokruga i opsega istrage kanadskog glavnog revizora.

Nacionalni ured za reviziju ne deluje u praznom prostoru, nego je umetnut u postojeći zbir postupaka provere finansijske odgovornosti, koji je propisan zakonom. Obično zakoni o finansijskoj odgovornosti navode u opštim crtama, a zakoni o obaveštajnoj delatnosti pojedinačno koje se uobičajene i posebne odredbe koriste. Prilog br. 57 daje primer nekih postupaka provere finansijske odgovornosti luksemburških obaveštajnih službi. Luksemburški primer pokazuje tri važne odlike mehanizma finansijske revizije. Prvo, posebno lice za vođenje računa obaveštajnih službi imenuje nadležni ministar, a ne načelnik obaveštajne službe, čime se to lice stavlja u položaj moći i pridonosi se nezavisnosti njegove funkcije. Drugo, zadatak je državnog ureda za reviziju da povremeno proveriti način na koji se finansijski upravlja službama. To podrazumeva da delokrug ureda seže dalje od procene i potvrde zakonitosti potrošnje i da takođe obuhvati obraćanje pažnje na rezultate rada, delotvornost i svrsishodnost tih službi.

Treće, zakon određuje da se Zakon o državnom proračunu, odgovornosti i javnim finansijama takođe primenjuje na obaveštajne službe (osim nekih posebnih izuzetaka). Stoga je cilj zakona da stvori okruženje u kojem se u što većoj meri koriste uobičajeni načini delovanja koji se primenjuju u uspešnom upravljanju finansijama.

Prilog br. 57:

Finansijska odgovornost (Luksemburg)

»(1) Rashodima obaveštajnih službi bavi se posebni računovođa obaveštajnih službi koga imenuje ministar nadležan za proračun u skladu s odredbama člana 68. izmenjenog Zakona o državnom proračunu, odgovornosti i javnim finansijama od 8. juna 1999.

(2) Dopune odredbi člana 68-73. pre pomenutog zakona jesu:

- povremenu kontrolu upravljanja obaveštajnom službom obavlja Državni ured za reviziju;
- sredstva kojima raspolaže posebni računovođa raspoređuju se za plaćanje troškova obaveštajne službe i beleže se u poslovnim knjigama posebnog računovođe;
- na kraju svakog tromesečja posebni računovođa podnosi izveštaj o upotrebi sredstava službenom licu koje ima pravo odobrenja potrošnje u vremenskom okviru koji je određen odlukom o dodeli sredstava;
- sredstva koja se ne utroše na plaćanje troškova tokom fiskalne godine za koju su namenjena ne vraćaju se u državnu blagajnu, nego se upisuju kao dodaci obaveštajnoj službi za sledeću fiskalnu godinu;
- službeno lice koje ima pravo da odobri potrošnju predaje finansijske podatke posebnog računovođe Državnom uredu za reviziju, koji ih odobrava;
- Državni ured za reviziju predaje izveštaj, zajedno sa svojim primedbama, premijeru, ministru unutrašnjih poslova;
- na kraju svake fiskalne godine premijer, ministar unutrašnjih poslova, nudi ministru kojem je poverena briga za proračun mogućnost razrešenja posebnog računovođe s njegove dužnosti. O razrešenju bi trebalo da se odluči pre 31. decembra fiskalne godine koja sledi 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

Nezavisna revizija poduhvata: primer projekta zgrade državnog štaba kanadske Bezbednosno-obaveštajne službe, reviziju sproveo kanadski glavni revizor

»**Ciljevi:** ciljevi revizije bili su da se utvrdi hoće li projektovana zgrada državnog stožera biti u skladu s ciljevima koje je iznela kanadska bezbednosno-obaveštajna služba i s odobrenim sredstvima Ministarstva finansija i da li je projekat izveden tako da se vodilo računa o isplativosti i svrsishodnosti.

Merila: naša merila u reviziji izvedena su iz našeg priručnika za reviziju projekata nepokretne imovine, kao i iz odgovarajućih uputstava i smernica Ministarstva finansija.

Opseg: revizijom su provereni svi najvažniji koraci ovog velikog državnog projekta. Posebno smo proverili: utvrđivanje potreba, razmatranje ponuda za izvođenje posla, izrada projekta, postupak izrade i provere zamisli, postupak sklapanja ugovora, naredbe o izmenama, upravljanje projektom, procenu uticaja na okolinu, zaduženja i procenu nakon završetka projekta. Naša je revizija počela u novembru 1995, a završila u martu 1996. S obzirom na veličinu i složenost ovog projekta i ograničeno vreme koje smo imali

na raspolaganju, nismo revidirali iscrpne finansijske podatke. (...) Revizija nije obuhvatila delokrug i ovlašćenja kanadske Bezbednosno-obaveštajne službe. Međutim, prilikom upoznavanja sa zahtevima građevine utvrdili smo da su oni utemeljeni na postojećem delokrugu i ovlašćenjima i da su primereni.

Pristup: materijali u reviziji skupljeni su u opširnim razgovorima s licima uključenim u projekt izgradnje te sa zaposlenicima kanadske Bezbednosno-obaveštajne službe i korisnicima zgrade. Revidirali smo dokumente o planiranju, izveštaje Ministarstvu finansija, izveštaje o projektima, zapisnike sastanaka Višeg savetodavnog projektnog odbora i sastanaka rukovodioca projekta, prepisku, ugovore i godišnje izveštaje. Pregledali smo zgradu od krova do podruma, uključujući i kancelarijski prostor, prostor za posebnu namenu i prostor za usluge. Naišli smo na visok stepen saradnje (...). Stepenn saradnje posebno je važan s obzirom na pitanja bezbednosti u smislu poslovanja kanadske Bezbednosno-obaveštajne službe i same građevine.«

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

Međutim, neophodno je jedno upozorenje. Bezbednosne i obaveštajne službe ne mogu se sasvim uporediti s drugim delatnostima vlade. Iz više razloga njihovo poslovanje nosi veći stepen rizika, stoga ulaganja mogu otići u pogrešnom smeru zahvaljujući oknostima koje su izvan odgovornosti službe. Izabrani predstavnici trebalo bi da se prema nalazima revizije odnose vrlo oprezno. Neodmeren odgovor na izveštaj glavnog revizora ili curenje podataka o nalazima revizije mogli bi ugroziti radnje koje preduzimaju službe, naneti štetu njihovom delovanju i, poslednje, ali ne manje važno, narušiti poverenje između političkog rukovodstva i rukovodstva službi.

Najbolji načini delovanja

- ✓ Da bi se zagarantovala nezavisnost ureda za reviziju, njegovo delovanje treba da se zasniva na zakonu; ured treba da odgovara parlamentu i načelnika ureda za reviziju treba da imenuje ili potvrđuje parlament.
- ✓ Zakon o uredima za reviziju treba da sadrži odredbe o delokrugu i ovlašćenjima ureda, mehanizmima podnošenja izveštaja, imenovanju načelnika i pristupu poverljivim podacima.
- ✓ Glavni revizor treba da ima potpun pristup poverljivim podacima, s posebnim ograničenjima kako bi se zaštitili identitet izvora i osetljive radnje.
- ✓ Zakonom određeni uredi za reviziju treba da mogu da vrše ne samo finansijsku reviziju nego i detaljnu reviziju rezultata rada na pojedinačnim projektima.
- ✓ Kako uredi za reviziju barataju s poverljivim podacima, treba da budu na snazi zaštitne mere sprečavanja neovlašćenog objavljivanja (delova) izveštaja revizije.

Završne napomene V dela – Uloga spoljašnjih tela za proveru

- i Nemački Bundestag, Sekretarijat Parlamentarnog kontrolnog veća, Parlamentarna kontrola obaveštajnih službi u Nemačkoj, (Bundespresseamt, Berlin, 2001), str. 19-20.
- ii *Vindiš protiv Austrije*, (1991) 13 Evropskih izveštaja o ljudskim pravima 291; *Van Mehelen protiv Holandije*, (1998) 25 Evropskih izveštaja o ljudskim pravima 647, *Teiksera de Kastro protiv Portugala*, Evropski sud za ljudska prava, Presuda od 9. juna 1998.
- iii Rou i Dejvis protiv UK, (2000), 30. Evropski izveštaj o ljudskim pravima (EHRR) 1; Tineli i Mekeldaf protiv UK, Evropski sud za ljudska prava, Presuda, 10. jujul 1998.
- iv Čahai protiv UK, (1997) 23. EHRR 413; Tineli i Mekeldaf protiv UK, (1999) 27. EHRR 249; Edvards i Luis protiv UK, Evropski sud za ljudska prava, Presuda 22. jul 2003. i 27. oktobar 2004.
- v Klas protiv Nemačke, stav 15. (u vezi sa čl. 8); Leander protiv Švedske, stav 68. (u vezi sa čl. 13).
- vi Leander protiv Švedske, stav 78.
- vii Izveštaj o izvodljivosti preporuka za unutrašnje bezbednosne službe usvojen na Drugom sastanku Parlamentarnog odbora (9– 11. oktobra 2002), str. 15.
- viii Za poređenje ovlašćenja glavnih inspektora u različitim zemljama vidi: Odbor za obaveštajnu i bezbednosnu delatnost (UK), Godišnji izveštaj za 2001-2002, 5542, Dodatak 3
- ix Kanadski Zakon o bezbednosno-obaveštajnoj službi, odeljak 33. 2, »Godišnji izveštaj o obe službe i izveštaj glavnog inspektora treba da budu poslani nadzornom telu SIRC«, odeljak 33. 3, Zakon iz 1984.
- x Kancelarija glavnog inspektora za obaveštajne službe.
- xi Zakon o glavnom inspektoru za bezbednosne i obaveštajne službe iz 1986, odeljci 10-12.
- xii Vidi npr. Zakon o Obaveštajno-sigurnosnoj agenciji Bosne i Hercegovine, član 32: »Glavni inspektor imenuje i razrešava dužnosti Veće ministara na predlog predsedavajućeg. Glavni inspektor se imenuje na mandat od četiri godine, sa pravom jednog reizbora. Glavni inspektor može biti razrešen dužnosti pre isteka mandata na lični zahtev: ako trajno izgubi sposobnost za obavljanje svojih dužnosti; ako ne radi u skladu sa zakonima i propisima koji su na snazi; ako ne sprovodi mere nadzora nad radom Agencije; ako je protiv njega pokrenut krivični postupak zbog krivičnog dela zloupotrebe položaja ili otkrivanja državne, vojne ili službene tajne; ako je pravosnažno osuđen na kaznu zatvora zbog počinjenog krivičnog dela koje ga čini nedostojnim obavljanja tih dužnosti; ako ne sprovodi inspeksijsku kontrolu, reviziju ili istragu pravovremeno i na zakonit način.«
- xiii Ova ograničenja se odnose na finansijskog kontrolora i glavnog revizora u UK, vidi Izveštaj finansijskog kontrolora i glavnog revizora, Temz Haus i Vokshol Kros, Donji dom, zasedanje 1999-2000, 18. februar 2000, tačka 8, dostupno na adresi: http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/9900236.pdf.
- xiv Nemački Bundeshaushaltsordnung (BHO) (1969), odeljak 10a (3); Sekretarijat nemačkog Parlamentarnog kontrolnog veća, Die Parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste in Deutschland – Materialien, (Bundestag, Berlin, 2003), str. 42; internet stranica nemačke obaveštajne službe (Bundesnachrichtendienst): <http://www.bundesnachrichtendienst.de/auftrag/kontrolle.htm> Bundeshaushaltsordnung>.
- xv Nemački Bundeshaushaltsordnung (BHO) (1969), odeljak 10a (2).
- xvi Vidi, na primer, Godišnji izveštaj Opštih bezbednosnih i obaveštajnih službi Holandije (2003), dostupno na adresi: http://www.minbzk.nl/contents/pages/9459/annual_report_2003_aivd.pdf, str. 69-70; Godišnji izveštaj Odbora za obaveštajnu i bezbednosnu delatnost 2002-2003, koje je Parlamentu izneo premijer po nalogu Njenog Veličanstva, jun 2003, London, str. 8-13.

Pregled najboljih načina delovanja

Služba

Određivanje nadležnosti i ovlašćenja

- ✓ Uloga bezbednosne ili obaveštajne službe mora biti jasno određena i svedena na pojedinačno određena pitanja koja su detaljno opisana, uz objašnjenje šta se sve smatra ozbiljnom pretnjom za nacionalnu bezbednost i tkivo građanskog društva.
- ✓ Pojmovi nacionalne bezbednosti i tkiva građanskog društva treba da budu zakonski definisani.
- ✓ Teritorijalna ovlašćenja bezbednosne ili obaveštajne službe moraju biti jasno određena, a njihova ovlašćenja za delovanje izvan državne teritorije praćena zaštitnim mehanizmima.
- ✓ Zadaci i ovlašćenja agencije unutar njenih nadležnosti treba da budu jasno određeni zakonom koji donosi i inicira parlament.
- ✓ Važno je da postoje spremni zakonski i institucionalni zaštitni mehanizmi za sprečavanje zloupotreba obaveštajnih i bezbednosnih službi protiv domaćih političkih neistomišljenika, naročito u postautoritarnim državama.

Imenovanje načelnika

- ✓ Zakonom treba odrediti postupak imenovanja načelnika bezbednosne i obaveštajne agencije, kao i minimalne uslove ili faktore kojima se uslovljava razrešenje s dužnosti.
- ✓ Imenovanje treba da bude predmet provere izvan sistema izvršne vlasti, ako je moguće u parlamentu.
- ✓ Poželjno je da u postupak imenovanja načelnika bude uključena i opozicija.
- ✓ Zakon treba da predvidi zaštitne mehanizme protiv vršenja neprimerenog pritiska na načelnika i protiv njegovih zloupotreba položaja (na primer, odredbe o razrešenju u slučaju prekršaja).
- ✓ Kriterijumi imenovanja i razrešenja treba da budu jasno određeni zakonom.
- ✓ Poželjno je da u postupku imenovanja načelnika učestvuje više od jednog člana kabineta, npr. šef države / premijer i resorni ministar.

Odobrovanje upotrebe posebnih ovlašćenja

- ✓ Vladavina zakona zahteva da sva posebna ovlašćenja kojima obaveštajne i bezbednosne službe raspolazu budu utemeljena na zakonu.
- ✓ Zakon treba da bude jasan, izričit i sveobuhvatan, tako da se agenciji ne daje povod da pribegava manje jasno određenim sredstvima.
- ✓ U zakon koji uređuje upotrebu i nadzor posebnih ovlašćenja treba da bude ugrađeno načelo primerenosti.
- ✓ Potrebno je da postoje kontrole koje će sprečavati zloupotrebu posebnih ovlašćenja, u kojima učestvuju lica izvan agencije, i koje se sprovedu i pre i posle primene navedenih ovlašćenja.
- ✓ Sve aktivnosti bezbednosnih i obaveštajnih službi u borbi protiv terorizma treba da budu u skladu sa ljudskim pravima i načelom vladavine zakona. Bez obzira na to što je osoba optužena za terorističku delatnost ili osuđena zbog terorističke delatnosti učinila, obaveštajne službe nikada ne smeju odstupiti od prava na život garantovanog Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i Međunarodnim sporazumom o građanskim i političkim pravima.
- ✓ Da bi se zaštitila od proizvoljne primene posebnih ovlašćenja i kršenja ljudskih prava, delatnost agencije mora biti predmet odgovarajućeg nadzora i procenjivanja.

Podaci i dosjei

- ✓ Zakonski određen delokrug bezbednosnih i obaveštajnih službi treba da ograniči razloge i okolnosti pod kojima se mogu prikupljati podaci i otvarati dosjei, u skladu sa imperativom poštovanja prava pojedinca i zakonskom namenom službi.
- ✓ Zakon treba da predvidi efikasnu kontrolu trajanja zadržavanja podataka, svrhe za koje oni mogu biti korišćeni i dozvoljeni pristup podacima. Zakon takođe treba da osigura poštovanje međunarodnih načela zaštite u načinu postupanja s raspoloživim podacima. Potrebno je definisati postupke kontrole, uključujući i nezavisne službenike van službe, kojima će se osigurati poštovanje navedenih smernica.
- ✓ Bezbednosne i obaveštajne službe ne bi trebalo da budu izuzete od lokalnih zakonskih odredbi koje se tiču slobode informisanja i pristupa dosjeima. Umjesto takvog izuzimanja, u slučaju da postoje opravdani razlozi, treba im dozvoliti da se pozovu na posebno pravo izuzeća od načela otkrivanja podataka koji se odnose na uži pojam nacionalne bezbednosti i vezani su za ovlašćenja službe.
- ✓ Sudovima ili bilo kojim drugi nezavisnim mehanizmima koje zakon predviđa treba da bude omogućeno da slobodno utvrđuju, uz neophodan pristup podacima iz dosjea koji se u službama čuvaju, da li su takva izuzeća pravilno primenjena, u slučaju da neko lice podnese tužbu.
- ✓ U slučaju da su podaci pribavljeni od međunarodne ili inostrane službe, njihova provera treba da bude omogućena u skladu sa odredbama koje se

primenjuju u zemlji iz koje podaci potiču i prema normama koje važe u okvirima domaćih zakona.

- ✓ Podaci se mogu otkrivati stranim bezbednosnim službama, oružanim snagama ili nekoj međunarodnoj agenciji samo ako oni prihvate obavezu da ih čuvaju i koriste na isti način i uz iste mogućnosti provere koje postoje u domaćem zakonu o službi koja ih stavlja na raspolaganje (uz poštovanje zakona koji se odnose na službu koja ih prima).

Unutrašnja uprava i kontrola službe

- ✓ Obaveštajne službe ne smeju biti iznad zakona. Zbog toga službenike koji sumnjaju na nezakonito postupanje ili znaju za takve slučajeve treba obavezati da svoje sumnje prijave.
- ✓ Potrebno je da postoje zakonom propisani načini delovanja koji garantuju potrebnu podršku i zaštitu za dojavljivače.
- ✓ Lica koja rade u bezbednosnim službama treba da budu edukovana o kodeksu ponašanja, koji obuhvata pitanja etičkih granica njihovog delovanja. Ova edukacija treba da bude pravovremena, da prati promene i bude dostupna službenicima tokom čitavog perioda zaposlenja.
- ✓ Treba osmisлити pravila unutrašnjeg upravljanja sa jasnim zakonskim statusom.
- ✓ Kada je reč o pitanjima koja su previše detaljna ili previše osetljiva da bi bila uključena u zakon, treba ih rešavati u skladu sa službenim pravilima unutrašnjeg upravljanja koja imaju jasan zakonski status.

Uloga izvršne vlasti

Ministrova saznanja o službama i kontrola obaveštajne delatnosti

- ✓ Zakoni o obaveštajnoj delatnosti treba da sadrže dva odvojena prava pristupa: pravo pristupa izvršne vlasti važnim podacima i pravo načelnika službe na pristup nadležnom ministru.
- ✓ Ministar treba da bude zakonski odgovoran za uobličavanje politike bezbednosnog i obaveštajnog delovanja. Takođe treba da ima zakonsko pravo da dobija redovne izveštaje o radu službi i da bude zakonski odgovoran za odobravanje delovanja u politički osetljivim pitanjima.

Kontrola nad tajnim radnjama

- ✓ Sve tajne akcije treba da odobrava nadležni član izvršne vlasti, u skladu sa zakonskim okvirom koji je odobrio parlament. Potrebno je redovno podnošenje izveštaja.
- ✓ U sklopu plana tajne akcije ne mogu se preduzimati radnje i službena lica ne mogu odobravati radnje koje bi kršile međunarodno ustanovljena ljudska prava.

Međunarodna saradnja

- ✓ Neophodno je da međunarodnu saradnju na pravilan način odobre ministri i da ona podleže minimalnim merama zaštite da bi se osiguralo poštovanje domaćeg zakona i međunarodnih zakonskih obaveza.
- ✓ Zakonske zaštitne mere su neophodne da bi se sprečila razmena obaveštajnih podataka na način koji zaobilazi norme nepovredivih ljudskih prava ili kontrole predviđene domaćim zakonom.

Zaštitne mjere protiv ministarske zloupotrebe

- ✓ Zakoni o obaveštajnoj delatnosti treba da sadrže zaštitne mere protiv ministarske zloupotrebe i politizacije obaveštajnih službi. Nije teško utvrditi različite moguće zaštitne mehanizme, kao što je zahtev da sva ministarska uputstva budu izdavana u pisanom obliku i/ili da se dostavljaju spoljašnjem telu za kontrolu, kao i zahtev da ministar dostavlja izveštaj lideru opozicije.
- ✓ Obaveštajne službe ne bi smele preduzimati nikakve radnje u cilju promovisanja interesa neke političke stranke.
- ✓ Obaveštajne službe ne bi smele voditi istragu o činovima protesta, podrške ili iskazivanja nezadovoljstva koji su organizovani i sprovedeni na zakonit način.

Uloga parlamenta

Delokrug parlamentarnih tela za nadzor

- ✓ Horizontalni opseg nadležnosti: nadležnost jednog ili više parlamentarnih tela za nadzor treba da se proteže na čitavu obaveštajnu zajednicu, uključujući sve pomoćne službe i službenike.
- ✓ Vertikalni opseg nadležnosti: nadležnost parlamentarnog tela za nadzor može obuhvatati nešto ili sve od navedenog: (a) zakonitost, (b) efikasnost, (c) korisnost, (d) planiranje sredstava i računovodstvo, (e) delovanje u skladu sa relevantnim konvencijama o ljudskim pravima, (f) način poslovanja i upravljanja obaveštajnim agencijama.
- ✓ Svih šest gore navedenih aspekata trebalo bi da se nalaze u nadležnosti parlamentarnog tela za nadzor ili drugih nezavisnih državnih tela, npr. nacionalnog biroa za reviziju, glavnog inspektora, javnog pravobranioca ili suda. Treba izbegavati preklapanje nadležnosti.
- ✓ Što je obaveštajna zajednica veća i što je više obaveštajnih službi, to je veća potreba za posebnim parlamentarnim (pod)odborima za nadzor.
- ✓ Nadležnost parlamentarnog tela za nadzor treba da bude jasna i određena.
- ✓ Preporuke i izveštaji parlamentarnog tela za nadzor treba da budu: (a) objavljeni, (b) razmatrani u parlamentu, (c) nadzirani u smislu njihovog sprovođenja u radu vlade i obaveštajne zajednice.
- ✓ Sredstva i zakonska ovlašćenja koja su na raspolaganju parlamentarnim telima za nadzor treba da budu u skladu sa dometom njihovih nadležnosti.

Sastav parlamentarnog tela za nadzor

- ✓ Parlamentarna tela za nadzor treba nedvosmisleno da »pripadaju« parlamentu.
- ✓ Parlament treba da bude odgovoran za imenovanje i, tamo gde je to potrebno, za smenjivanje članova odbora koji obavlja zadatak nadzora u njegovo ime.
- ✓ Sastav članova parlamentarnih tela za nadzor treba da bude višestranački i ako je moguće da odražava zastupljenost političkih stranaka u parlamentu.
- ✓ Ministrima vlade trebalo bi zabraniti članstvo (a od parlamentaraca bi trebalo tražiti da odstupe ako budu imenovani za ministre), jer će u protivnom biti ugrožena nezavisnost odbora. Isto se odnosi na bivše članove agencija koje odbor nadzire.
- ✓ Sigurnost i trajanje mandata nekog člana u odboru treba da budu prepušteni odluci parlamenta, a ne predsednika vlade;
- ✓ Predsednika odbora treba da bira parlament ili sam odbor, a ne da ga imenuje vlada.

Bezbednosna provera i odobrenje članova nadzornoga tela

- ✓ Članove parlamenta treba proveravati jedino ako nadležnost odbora uključuje rad sa osetljivim dokumentima koji se tiču načina rada službi.
- ✓ Za slučajeve kada bezbednosne i obaveštajne službe odbiju da izdaju bezbednosno odobrenje članovima parlamenta treba osmisлити postupke rešavanja sukoba na autoritativan način, dajući pravo konačne odluke parlamentu ili njegovom vođstvu.
- ✓ Kriterijumi provere treba da budu jasni, javni, održivi i čvrsti da bi mogli izdržati demokratsku proveru.

Ovlašćenja parlamenta za dobijanje podataka i dokumenata

- ✓ Nadzorno telo treba da ima zakonsko ovlašćenje za pokretanje istrage.
- ✓ Članovi nadzornih tela treba da imaju neograničen pristup svim podacima koji su potrebni za sprovođenje njihovog zadatka nadzora.
- ✓ Nadzorno telo treba da ima mogućnost da poziva svedoke pod pretnjom kazne i uzima iskaze pod zakletvom.
- ✓ Izvršna vlast treba da ima obavezu obaveštavanja nadzornog tela o pitanjima koja su u njegovoj nadležnosti.
- ✓ Nadzorno telo treba da preduzima korake i osmišljava mere koje će doprineti zaštiti podataka od neovlašćenog otkrivanja.
- ✓ Nesuglasice između agencija i nadzornog tela oko pristupa podacima treba u krajnjoj instanci izneti pred sam parlament.

Podnošenje izvetaja parlamentu

- ✓ Načelni izbor vremena izveštavanja, oblik izveštaja parlamentarnog odbora i odluke o objavljivanju dokaza trebalo bi prepustiti odboru.
- ✓ Odbor treba da podnosi izveštaj parlamentu najmanje jednom godišnje ili onoliko često koliko smatra da je to potrebno.
- ✓ Parlamentarno nadzorno telo treba da ima pravo da odlučuje da li je razloga bezbednosti potrebno izostaviti neke podatke iz javnog izveštaja.
- ✓ Vlada i agencije treba da dobiju na uvid nacrt izveštaja pre objavljivanja da bi mogle da daju primedbe o nužnom uklanjanju podataka iz bezbednosnih razloga.

Budžetska kontrola

- ✓ Nadzorno telo treba da ima pristup svim relevantnim budžetskim dokumentima, uz uslov da postoje mehanizmi zaštite kojima se izbegava curenje poverljivih podataka.
- ✓ Nadzor budžeta bezbednosnih i obaveštajnih službi treba da počivati na istim načelima dobrog vršenja vlasti koja se primenjuju u drugim delatnostima upravljanja. Izuzeci treba da budu propisani zakonom. Odatle

- ✓ proizlazi da nadzor budžeta treba da bude u zajedničkoj nadležnosti odbora za budžetska sredstva i odbora za nadzor obaveštajne delatnosti.
- ✓ Jaki parlamenti treba da imaju pravo odobravanja budžeta.
- ✓ Obaveštajne agencije treba da za svoje delovanje koriste samo ona sredstva koja je za to namenila i u tu svrhu odobrila izvršna vlast.
- ✓ Obaveštajne službe ne bi smele premeštati sredstva van agencije bez odobrenja zakonodavca.

Uloga spoljašnjih tela za proveru

Rešavanje pritužbi građana

- ✓ Službena lica ili lica u tribunalu koji razmatra pritužbu treba da budu lica koja ispunjavaju ustavne i zakonske uslove za položaj tog stepena i za vreme svog mandata treba da imaju zakonsku sigurnost uživanja položaja.
- ✓ Što je moguće veći deo postupka treba da bude javan. Čak i u slučajevima kad je postupak zatvoren za javnost, trebalo bi ga što je više moguće otvoriti podnosiocu pritužbe i njegovim pravnim zastupnicima.
- ✓ Treba da postoji način da se bez istrage odbace one pritužbe za koje tribunal zaključi da su zlonamerne ili neozbiljne.
- ✓ Ako je zbog državne bezbednosti neophodno ograničiti učešće podnosioca pritužbe u postupku provere, odluka o tome trebalo bi da bude isključivo u rukama službenog lica ili tribunala koji obavlja proveru i trebalo bi da postoje zaštitne mere nadoknade (poput korišćenja »prigovora« ili »posebnog branioca«) kako bi se osiguralo da postupak bude pravedan i nepristrasan.
- ✓ Tribunal ili službeno lice trebalo bi da imaju ovlašćenje izdavanja pravno obavezujućih naloga kojima se osigurava delotvoran pravni lek podnosiocu pritužbe čiji je slučaj pravno osnovan. Taj pravni lek može obuhvatati isplatu nadoknade štete i uništavanje građe koja je u posedu bezbednosnih i obaveštajnih službi.
- ✓ Opseg provere i argumenti za proveru treba da budu jasno određeni zakonom i obuhvatati sadržaj postupaka (a ne samo aspekte načina postupanja) bezbednosnih ili obaveštajnih agencija.

Nadzor službi u delokrugu nezavisnih nadležnih tela

- ✓ Proveru postupaka bezbednosnih i obaveštajnih službi koja se vrše nad individualnim licima treba da sprovode nezavisne i nepristrasne službene osobe (poput javnih pravobranilaca ili glavnih inspektora), a ta provera treba da poštuje merila koja slede.
- ✓ Službeno lice koje sprovodi proveru treba da bude lice koje zadovoljava ustavne i zakonske uslove rada na tom položaju, i čiji položaj za vreme njegovog mandata treba da bude zakonom zaštićen.
- ✓ Opseg provere i argumenti za proveru treba da budu jasno zakonski određeni i obuhvatati i sadržaj radnji (a ne samo aspekte načina rada) koje preduzimaju bezbednosne i obaveštajne službe.
- ✓ Službeno lice treba da ima dovoljna zakonska ovlašćenja da može da proverava činjenična pitanja i dokaze u vezi s upotrebom ovlašćenja bezbednosnih i obaveštajnih službi.
- ✓ Službeno lice treba da ima konačno pravo određivanja oblika i opsega bilo koje naredbe, izveštaja ili odluke do koje je došlo nakon postupka provere.

Nezavisni uredi za reviziju

- ✓ Da bi se zagarantovala nezavisnost ureda za reviziju, njegovo delovanje treba da se zasniva na zakonu; ured treba da odgovara parlamentu i načelnika ureda za reviziju treba da imenuje ili potvrđuje parlament.
- ✓ Zakon o uredima za reviziju treba da sadrži odredbe o delokrugu i ovlašćenjima ureda, mehanizmima podnošenja izveštaja, imenovanju načelnika i pristupu poverljivim podacima.
- ✓ Glavni revizor treba da ima potpun pristup poverljivim podacima, s posebnim ograničenjima kako bi se zaštitili identitet izvora i osetljive radnje.
- ✓ Zakonom određeni uredi za reviziju treba da mogu da vrše ne samo finansijsku reviziju nego i detaljnu reviziju rezultata rada na pojedinačnim projektima.
- ✓ Kako uredi za reviziju barataju s poverljivim podacima, treba da budu na snazi zaštitne mere sprečavanja neovlašćenog objavljivanja (delova) izveštaja revizij.

,

Ženevski centar za demokratski nadzor nad oružanim snagama (DCAF)

Osnovan u oktobru 2000. godine na inicijativu švajcarske vlade, Ženevski centar za demokratski nadzor nad oružanim snagama (DCAF) pomaže državnim institucijama i institucijama koje deluju nezavisno od državne uprave u njihovim naporima usmerenim na jačanje demokratskog i civilnog nadzora oružanih i bezbednosnih snaga i podstiče reformu bezbednosnog sektora u smeru prilagođavanja demokratskim standardima.

Centar prikuplja podatke i sprovodi istraživanja u cilju uočavanja problema, sticanja iskustva iz prakse i predlaganja najboljih načina delovanja u demokratskom vršenju vlasti u bezbednosnom sektoru. Takođe, kroz programe praktičnog rada na terenu, pruža stručnu pomoć i podršku svim zainteresovanim stranama, naročito vladama, parlamentima, vojnim vlastima, međunarodnim institucijama, nevladinim organizacijama i akademskim krugovima. Rad DCAF-a prvenstveno je usmeren, ali ne i ograničen, na evro-atlantsko područje.

DCAF je međunarodna organizacija koja podleže švajcarskim zakonima. Godine 2005. u sastavu Osnivačkog veća DCAF nalazile su se vlade 46 zemalja, uključujući Švajcarsku, 41 evro-atlantsku državu, 3 afričke države i Ženevski kanton. Savetodavni odbor DCAF-a čini grupa od više od 60 stručnjaka sa različitih područja delatnosti kojima se DCAF bavi. Ustanova ima i pedesetak službenika iz oko 30 različitih zemalja. Najveći deo budžeta DCAF obezbeđuju švajcarsko Savezno ministarstvo odbrane, civilne zaštite i sporta i Savezno ministarstvo inostranih poslova.

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

Adresa za kontakt

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 Univerziteta u Daramu

Centar je osnovan 2001. godine u sklopu Odseka za pravo Univerziteta u Daramu u cilju usklađivanja istraživačkih interesa i delatnosti članova Odseka na čitavom području ljudskih prava. Više od polovine službenika Odseka učestvuje u istraživačkim projektima na polju ljudskih prava i objavljuje knjige i članke o nizu tema sa ovog područja. Teme kojima se bave obuhvataju međunarodne zakone o ljudskim pravima, regionalne sisteme kao što su Veće Evrope i Evropska unija, kao i sprovođenje britanskog Zakona o ljudskim pravima iz 1998. godine. Centar posebnu pažnju poklanja metodologiji sudskih postupaka na području ljudskih prava, u smislu argumentacije i obrazlaganja presuda. Takođe se, prema potrebi, bavi pojedinim pitanjima od javnog interesa sa aspekta ljudskih prava.

Centar aktivno učestvuje u radu različitih struka i sudstva. U sastavu Centra nalazi se mali Savetodavni odbor, na čijem čelu je gđa Džastis Blek, i koji je sastavljen od ljudi različitih struka i pravnika iz različitih pravosudnih oblasti. Centar organizuje godišnju seriju predavanja – Irvinova predavanja o ljudskim pravima, koja su pokrenuta 2002. godine na podsticaj lorda Irvina od Larga, tadašnjeg ministra pravosuđa.

Odbor za istraživanja u društveno-humanističkim naukama dodelio je Centru novčana sredstva u iznosu od 139.000 funti za projekt o sudskim obrazloženjima prema Zakonu o ljudskim pravima. Projekat obuhvata nekoliko seminara o sudskim obrazloženjima na odabranim područjima zakona u slučaju Zakona o ljudskim pravima, a cilj je izdavanje monografije.

Adresa za kontakt

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 obaveštajnih službi

Od 1996. godine nadzor norveških obaveštajnih službi obavlja parlamentarno nadzorno telo – Norveški parlamentarni odbor za nadzor obaveštajnih službi. Odbor obavlja nadzor Norveške policijske bezbednosne službe, Norveške obaveštajne službe i Norveške nacionalne bezbednosne službe. Članove Odbora bira parlament (Storting), ali oni ne mogu biti članovi parlamenta. Svrha takve odredbe jeste da se osigura nezavisnost nadzora u odnosu na vladu i, u njegovom redovnom obavljanju dužnosti, u odnosu na parlament.

Nadzor se obavlja redovnim proverama službi. Odbor takođe razmatra pritužbe na rad službi koje podnose privatna lica ili organizacije koje se nalaze u Norveškoj. Područje delovanja Odbora određeno je njegovom funkcijom i nije povezano sa pojedinačnim ustanovama. Glavni cilj nadzora je zaštita građanskih prava pojedinaca, ali rad Odbora uključuje i opšti nadzor kojim se delatnost službi zadržava unutar zakonskog okvira. Odbor jednom godišnje podnosi parlamentu javni izveštaj o svom radu, a posebne izveštaje može podnositi svaki put kada smatra da je to potrebno.

Odbor ima široko pravo pristupa podacima i objektima. Zato su njegovi članovi obavezni da čuvaju tajnost svog 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

Učestvovali

Autori

dr. Hans Born

viši naučni saradnik, Ženevski centar za demokratski nadzor nad oružanim snagama, Ženeva, Švajcarska

prof. Jan Li

profesor prava, pomoćnik direktora Centra za ljudska prava Univerziteta u Daramu, Daram, Ujedinjeno Kraljevstvo

Saradnici u uređivanju

Torsten Vecling

saradnik u istraživanju, Ženevski centar za demokratski nadzor nad oružanim snagama, Ženeva, Švajcarska

Ingrid Torburn

saradnica u istraživanju, Ženevski centar za demokratski nadzor nad oružanim snagama, Ženeva, Švajcarska

Članovi Savetodavnog odbora

(u privatnom svojstvu)

prof. Jan Kameron

profesor međunarodnog javnog prava, Univerzitet u Upsali, Upsala, Švedska

g. Alistar Korbet

službenik u Odboru za obaveštajne i bezbednosne službe, London, Ujedinjeno Kraljevstvo

g. Alen Fopin

bivši zamenik šefa tima za istraživanja, Ženevski centar za demokratski nadzor nad oružanim snagama, Ženeva, Švajcarska

g. Hakon Hus-Hansen

glavni sekretar, Norveški parlamentarni odbor za nadzor obaveštajnih službi, Oslo, Norveška

g. Kalman Kocis

predsednik Stručnog komiteta za reformu obaveštajnih službi, Ured visokog predstavnika, Sarajevo, Bosna i Hercegovina; bivši načelnik mađarske Službe za spoljnu obaveštajnu delatnost

dr. Fredrik Sejersted

advokat, Kancelarija državnog tužioca, Oslo, Norveška

g. Fred Šrajer

viši savetnik, Ženevski centar za demokratski nadzor nad oružanim snagama, Ženeva, Švajcarska

Stručna mišljenja

(u privatnom svojstvu)

dr. Endru Batler

Krivično pravo, Velington, Novi Zeland

gđa Marina Kaparini

viši naučni suradnik, Ženevski centar za demokratski nadzor nad oružanim snagama, Ženeva, Švajcarska

dr. Ričard B. Dojl

vanredni profesor planiranja javnih sredstava, mornaričke postdiplomskw studije, Monterej, SAD

dr. Vilem F. van Ekelen

predsednik Savetodavnog odbora Centra za studije evropske bezbednosti Univerziteta u Groningenu, član Savetodavnih odbora Ženevskog centra za demokratski nadzor nad oružanim snagama i Instituta za mirovna istraživanja iz Stokholma, bivši član holandskog Senata, bivši ministar odbrane Holandije i bivši glavni sekretar Zapadnoevropske unije.

prof. dr. Piter Gil

profesor politike i bezbednosti na Univerzitetu "Džon Murs" u Liverpulu, Ujedinjeno Kraljevstvo

g. Džordž B. Loc II.

pomoćnik ministra odbrane za nadzor obaveštajne delatnosti, Vašington D. C., SAD

dr. Beri R. Vikeršam

šef za stručno usavršavanje, Kabinet pomoćnika ministra odbrane za nadzor obaveštajne delatnosti, Vašington D. C., SAD

Glosar

Demokratija

Predstavljanje interesa građana koje obavljaju građani u korist građana. Obeležavaju je slobodni izbori, vladavina zakona, podela vlasti i poštovanje temeljnih ljudskih prava. Vidi *Ljudska prava*.

Demokratska provera odgovornosti obaveštajnih službi

Iako je tajnost nužan uslov rada obaveštajnih službi, one u državama liberalne demokratije treba da deluju u okviru vladavine zakona, sistema provere i raspodele odgovornosti, te transparentnog sistema odgovornosti. Demokratska provera odgovornosti prema tim parametrima određuje ispravnost i delotvornost rada obaveštajnih službi. Ona počiva na pet jasno odvojenih, ali međusobno zavisnih stubova: (1) kontrola koju sprovodi izvršna vlast; (2) parlamentarni nadzor; (3) sudska provera; (4) nezavisni nadzor u ime šire javnosti i (5) unutrašnja kontrola koju sprovode same obaveštajne službe.

Dobro vršenje vlasti

Suštinski zahtevi »dobrog vršenja vlasti« su sledeći: da je vlast u službi građana, da je pravedna, odgovorna, transparentna, podstiče na učešće i savetovanje u planiranju i donošenju odluka, da je delotvorna i sposobna u upravljanju javnim sektorom, te da aktivno zahteva i olakšava funkcionisanje građanskog društva. (*Svetska banka*)

Dojavljivanje

Do dojavljivanja dolazi kada neki službenik otkrije da poslodavac krši zakon, posluje nečasno ili različito od politike koju je najavio. Mnoge zemlje su uočile važnost takvog načina razotkrivanja i obezbedile zakonsku zaštitu za dojavljivače da bi ih zaštitile od sankcija na njihovom radnom mestu ili od kaznenog postupka. Da bi se smatrao dojavljivačem, službenik mora izvestiti nekoga izvan agencije o nelegalnom ili nečasnom činu. Obično to mora da bude neki vladin organ ili agencija za sprovođenje zakona. Ako se službenik jednostavno požali nekome unutar organizacije ili agencije, to se ne smatra dojavljivanjem, pa uposlenika ne štite zakoni o dojavljivačima. Neposredno otkrivanje informacija medijima koji prenose vesti obično nije zaštićeno. Otkrivanje informacija relevantnim parlamentarcima uglavnom je zaštićeno.

Glavni inspektor

U načelu, ovaj termin se koristi za vojne i civilne vladine funkcionere koji su odgovorni za istrage. U delokrugu obaveštajne delatnosti vlada imenuje glavnog inspektora i poverava mu širok opseg različitih zadataka, poput praćenja usaglašenosti obaveštajnih službi sa zakonom, vladinom politikom i prioritetima, kao i proveravanje aktivnosti obaveštajnih službi i podnošenje redovnih izveštaja izvršnoj vlasti (ili, u nekim modelima, parlamentu).

Građansko društvo

Termin građansko društvo odnosi se na skup institucija, organizacija i načina delovanja koji postoje između države, poslovnog sveta i porodice. Ono obuhvata dobrovoljne i neprofitne organizacije, humanitarne institucije, društvene i političke pokrete, ostale načine učestvovanja i angažmana u društvenom životu, kao i vrednosti i kulturne obrasce koji se uz njih vezuju.

Intelektualne organizacije

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

- (i) obavljaju ulogu posrednika između vlasti i javnosti;
- (ii) prepoznaju, iznose i procenjuju aktuelne ili nove probleme, pitanja ili predloge;
- (iii) preoblikuju ideje i probleme u pitanja političkog delovanja;
- (iv) služe kao upućen i nezavisan glas u debatama o političkom delovanju;
- (v) otvaraju prostor za konstruktivnu razmenu ideja i informacija između ključnih učesnika u procesu osmišljavanja političkog delovanja (Džeјms Mekgan).

U osnovi, intelektualne organizacije javnosti pružaju uvid koji se razlikuje od onoga što im nudi vlast.

Izvršna kontrola / ministarska kontrola

Izvršna vlast sprovodi neposredan nadzor nad obaveštajnim službama sa nivoa centralne, regionalne ili lokalne vlasti. Ona određuje budžet, opšte smernice i prioritete delovanja obaveštajnih službi. Da bi obezbedili delotvornu izvršnu kontrolu, ministri treba da imaju pristup važnim informacijama koje agencija poseduje ili procenama do kojih agencija na osnovu tih informacija dolazi, i moraju, ako je potrebno, imati mogućnost obaveštavanja javnosti o radnjama koje obavljaju obaveštajne službe. Pri sprovođenju spoljašnje kontrole pomoć pružaju posebni biroi ili tela poput odbora za koordinaciju bezbednosnih službi, odbora za nadzor bezbednosnih službi, odbora za procenu bezbednosne politike i ureda za reviziju, koji su neposredno odgovorni resomom ministru.

Kontrola obaveštajnih službi u odnosu na nadzor obaveštajnih službi i proveru obaveštajnih službi

Imati kontrolu znači biti za nešto zadužen, odgovoran, sposoban za upravljanje i uticanje na određeni obaveštajni zadatak. Nadzor je opštiji pojam od kontrole jer ne podrazumeva da je »nadziratelj« zadužen za nešto ili da ima uticaja na donošenje odluka ili ishoda. Provera se sprovodi praćenjem *ex post facto* delovanja obaveštajnih službi i zakonskog statusa radnji koje se preduzimaju.

Ljudska prava

Svako temeljno pravo ili sloboda koju ima svako ljudsko biće i koju vlast ne sme kršiti (uključujući pravo na život i slobodu, slobodu mišljenja i izražavanja, te jednakost pred zakonom, kako stoji u najvažnijim međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima kao što su Opšta deklaracija o ljudskim pravima, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Evropska konvencija o ljudskim pravima i ostali regionalni dokumenti, npr. Afrička povelja o ljudskim

pravima i pravima naroda, Američka konvencija o ljudskim pravima i Azijska povelja o ljudskim pravima.

Nadzor u cilju sprovođenja zakona o tajnom nadzoru

Nadzor u cilju sprovođenja zakona pre svega podrazumeva mehanizme prikupljanja dokaza o kažnjivim postupcima poznatih osumnjičenika, dok se pod pojmom tajnog nadzora pre svega podrazumevaju mehanizmi prikupljanja dokaza o manje jasnim pretnjama državnoj bezbednosti koje nisu nužno povezane sa kažnjivim postupcima ili određenim krivičnim delima. Ovlašćenje obaveštajnih agencija da se upuste u tajni nadzor obično nije tako jasno formulisano i ostavlja više prostora za proizvoljna »lutanja u potrazi za informacijama« i samim tim manje mesta za zaštitu ljudskih prava lica koja su pod nadzorom. Vremenski okviri su tu obično duži pa se većina obaveštajnih operacija izvodi mnogo duže nego što je to slučaj sa operacijama sprovođenja zakona (Kameron, I; vidi i : Broder, J-P. i Gil, P).

Nezavisni nadzor

Nezavisni nadzor je jedan od posebnih stubova odgovornosti obaveštajnih službi. U primerima iz ovog priručnika nezavisni nadzor nad obaveštajnim službama obavljaju institucije čija je nezavisnost zagarantovana zakonom, kroz posebne mehanizme izveštavanja i mehanizme sa posebnim zadacima. Primer nezavisnog nadzora su institucije poput nacionalnog saveta za reviziju, državnog pravobranioca, tribunala ili nezavisnih glavnih inspektora. Vidi *građansko društvo i intelektualne organizacije*.

Obaveštajna delatnost, obaveštajni podaci, obaveštajna služba

Vlade sakupljaju, obrađuju i upotrebljavaju informacije. Deo državničkog umeća jeste »pridavanje najvećeg značaja obaveštenosti o opštim i pojedinačnim pitanjima« (Džon Kigan). Pojam obaveštenosti u sprovođenju vlasti obično se koristi u ograničenom značenju – u vezi sa međunarodnim odnosima, odbranom, nacionalnom bezbednošću i tajnošću i u vezi sa posebnim institucijama koje se nazivaju »obaveštajnim službama« (Majkl Herman). Obaveštajna delatnost može se opisati kao »aktivnost kojom se bavi obaveštajna organizacija«, obaveštajni podaci su »vrsta obaveštenosti«, a obaveštajna služba je »vrsta organizacije koja obaveštava« (Šeman Kent). Obaveštajna delatnost u vršenju vlasti zasniva se na posebnom skupu organizacija koje se nazivaju »obaveštajnim službama«. Obaveštajna delatnost je ono čime se te službe bave, a obaveštajni podaci su ono što proizvode (Majkl Herman).

Odgovornost

Mogućnost da se predstavnici, izabrani ili imenovani, pozovu da objasne svoje postupke u upotrebi svojih ovlašćenja ili obavljanju dužnosti, tj. da se pozovu na odgovornost. To se jednako odnosi na skužbenike obaveštajnih i bezbednosnih službi. Politička svrha takvog delovanja jeste ograničavanje moći izvršne vlasti i svođenje zloupotrebe vlasti na najmanju moguću meru, a operativna svrha je da se osigura da vlast bude sposobna i efikasna.

Opravedanost

Opravedanost pravila ili institucije koja donosi ili sprovodi to pravilo zasniva se na činjenici da pripadnici zajednice u kojoj se pravilo primenjuje smatraju da su pravilo ili institucija stvoreni iz opravdanih razloga, da mu veruju, cene ga i poštuju.

Parlamentarni nadzor

Zakonodavna vlast sprovodi parlamentarni nadzor donoseći zakone koji određuju i uređuju obaveštajne i bezbednosne službe i njihova ovlašćenja, te usvajajući odgovarajuća budžetska sredstva. Na nivou zakonodavstva treba da postoje mehanizmi kojima parlamentarci mogu pozvati na odgovornost čelnike obaveštajnih službi. Ti mehanizmi treba da obuhvataju:

- (i) delotvoran parlamentarni odbor za nadzor obaveštajnih službi;
- (ii) mogućnost kontrole sredstava službi;
- (iii) ovlašćenja dobijanja (tajnih) podataka od vlade ili službi;
- (iv) pristup tajnim podacima;
- (v) mogućnost angažovanja stručnjaka iz građanskog društva;
- (vi) jasne i efikasne mehanizme informisanja između parlamenta, vlade, službi i šire društvene zajednice;
- (vii) mogućnost da pokrene saslušanja;
- (viii) posedovanje istražnih ovlašćenja.

Poziv pod pretnjom kazne

Ako je parlamentarnom odboru za nadzor dodeljena moć izdavanja poziva pod pretnjom kazne, on ima ovlašćenje da primora neko lice da se pred njim pojavi (na saslušanju).

Primerenost

Zahtev primerenosti ima tri aspekta: (i) postojanje razumne veze između osporavane mere i njenog cilja; (ii) najmanje moguće narušavanje prava na slobodu i (iii) dobra ravnoteža između učinaka mere koja ograničava i zakonskog cilja (kanadski Vrhovni sud). Evropska konvencija o ljudskim pravima koristi načelo primerenosti kao sredstvo razjašnjavanja koje treba da ograniči moć državnih tela i osigura bolju zaštitu autonomije pojedinca.

Pritužba

Individualno ili kolektivno prijavljivanje kontrolnom telu, kojim se upozorava na navodnu povredu ljudskih prava.

Provere i raspodela odgovornosti

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

Narodni pravobranilac

Institucija čija je funkcija da ispituje i izveštava o pritužbama koje podnose obični građani na vladina tela ili tela javne uprave. Da bi se zagarantovala nezavisnost od izvršne vlasti i tajnih službi, u mnogim zemljama narodnog pravobranioca imenuje parlament i on parlamentu i odgovara.

Načelnik obaveštajne agencije

Načelniku obaveštajne agencije zadatke postavlja resorni ministar, a odgovoran je, *inter alia*, za kontrolu i upravljanje službom, pravovremeno obavljanje njenih zadataka i vođenje i političko usmeravanje službe.

Bezbednost

O bezbednosti se obično misli u smislu nacionalne bezbednosti, tj. kao o nepostojanju pretnji ili mogućih pretnji pojedinim vrednostima nacije. Osim toga, i prema »kritičkom« i prema »humanom« pristupu bezbednosti, pod bezbednošću se smatra postizanje društvenih, političkih, ekoloških i ekonomskih uslova koji doprinose slobodnom i dostojanstvenom životu pojedinca.

Bezbednosna provera i odobrenje

Bezbednosna provera nužna je za osobe kojima se mogu poveriti određeni poslovi ili pojedinačni zadaci za koje je potrebno bezbednosno odobrenje. Takvi poslovi i zadaci mogu se pojaviti na svim nivoima vlasti i u čitavom mehanizmu donošenja odluka na području nacionalne bezbednosti, uključujući obaveštajne službe, ministarstva odbrane i oružane snage. Osim navedenog, provera može biti potrebna za članove parlamentarnog odbora za nadzor. Međutim, treba reći da neki parlamenti ne podvrgavaju proverama članove svojih odbora za nadzor jer bi se to moglo tumačiti kao podređenost parlamenta izvršnom nivou vlasti. Odobrenje se odnosi na ishod uspešnog procesa provere, čime se pojedincu odobrava pristup različitim nivoimama tajnih podataka. Vidi *tajni podaci*.

Sudska ocena

Sudska ocena različito se tumači u različitim ustavnim sistemima. U pravnim sistemima u kojima postoje ustavni sud i pisani ustav, sudska ocena često obuhvata ovlašćenje suda da procenjuje ustavnost nekog zakona ili službenog čina vladinog službenika ili agenta. Sud ima pravo da ukine zakon, da opozove službeni nalog ili da naredi javnom službeniku da deluje na određeni način, ako veruje da je određeni zakon ili čin neustavan. U Ujedinjenom Kraljevstvu pojam sudske ocene odnosi se na mogućnost sudova da procene da su određeni postupci vladinih tela protivni zakonu ili da krše odredbe Evropske konvencije o ljudskim pravima. U ovom priručniku pojam sudske ocene se koristi u užem smislu, kao mogućnost sudova da procene zakonitost postupaka obaveštajnih agencija ili ministara i, u sistemima gde je tako određeno, njihovu ustavnost.

Tajni podaci

Kategorija u koju se ubrajaju podaci i građa koji se tiču nacionalne bezbednosti, čime treba da se naznači stepen štete koju bi neovlašćeno otkrivanje tih podataka nanelo nacionalnoj odbrani ili međunarodnim odnosima, uz navođenje stepena zaštite koji je potreban. Željeni stepen tajnosti podataka naziva se osetljivost. Često se osetljivi podaci otkrivaju u nepotpunom obliku, samo koliko je nužno. Sledeći primer prikazuje službene stepene tajnosti podataka u SAD-u: (i) *strogo poverljivi* – najviši stepen bezbednosti; podaci čije bi javno otkrivanje prouzrokovalo »posebno veliku štetu«; (ii) *tajni* – drugi stepen klasifikacije podataka koji obuhvata, na primer, pojedinosti o ostalim merama i postupcima u radu bezbednosnih službi; podaci čije bi otkrivanje nanelo »veliku štetu«; (iii) *poverljivi* – najniži stepen klasifikacije; podaci čije bi otkrivanje »štetilo« nacionalnoj bezbednosti. Mogu se dodavati još neke kategorije, kao što su (iv) *osetljivi, ali neklasifikovani podaci* – podaci koji nisu povezani sa nacionalnom bezbednošću, ali čije bi iznošenje u javnost moglo prouzrokovati određenu štetu; (v) *neklasifikovani* – strogo uzevši, to nije klasifikacija, nego izostanak klasifikacije, a odnosi se na podatke koji nisu osetljivi i mogu se slobodno otkrivati javnosti. Do *deklasifikacije* (otkrivanja) podataka može doći ako postanu zastareli ili ako neko službeno telo zahteva da se otkriju jer je to u interesu javnosti.

Test valjanosti zakona

U demokratskom društvu neka ljudska prava, poput prava na privatnost, slobodu misli, savesti i veroispovesti, slobodu izražavanja i slobodu okupljanja i udruživanja, mogu biti ograničena, između ostalog, kada je to u interesu nacionalne bezbednosti i javnog poretka. Što se tiče Evrope, Evropska konvencija o ljudskim pravima propisuje da se »ta ograničenja moraju sprovoditi u skladu sa zakonom«. Običajno pravo Evropskog suda za ljudska prava kaže, *inter alia*, da bezbednosne i obaveštajne službe mogu sprovoditi svoja posebna ovlašćenja samo ako su ona zakonski uređena. Da bi se neka odredba smatrala zakonom, prema testu o valjanosti zakona ona treba da ispunjava sledeće uslove:

- (i) odredba mora biti dovoljno dostupna i dovoljno precizno formulisana da bi omogućila građaninu da prema njoj uredi svoje ponašanje;
- (ii) pravilo treba da ima nužne odlike predvidljivosti i ne sme dodozvoljavati neograničenu slobodu odluke;
- (iii) pravilo mora odrediti uslove i postupke u slučajevima kršenja prava.

Transparentnost

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

Unutrašnja kontrola

Da bi se osiguralo da službenici obaveštajnih službi poštuju standarde demokratske vlasti, treba osmisliti složen sistem zaštitnih mehanizama unutar obaveštajnih službi. Obaveštajni službenici u svome radu moraju se rukovoditi pravilnikom i kodeksom. Dalje, da bi se sprečila zloupotreba obaveštajne delatnosti ili podataka, svakog službenika treba obučiti kako da postupi u slučaju da mu nadređeni izda nalog koji nije u skladu sa zakonom. Posebno telo unutar obaveštajnih agencija trebalo bi da koordinira i kontroliše ispravno delovanje unutrašnje kontrole obaveštajnih službi.

Vladavina zakona

Zakone, uključujući i zakone o ljudskim pravima, mora da sastavlja za to zadužena demokratski izabrana legitimna vlast, a da sprovodi i sistemski primenjuje nezavisno sudstvo koje ima moć prisile. Vladavina zakona nužan je preduslov za postizanje odgovornosti u javnom i u privatnom sektoru. Utemeljenost i trajnost vladavine zakona zavise od jasnog određenja pravila, od njihove primene na nediskriminativan način, od efikasnog sprovođenja, od predvidljivih i zakonski omogućenih metoda izmene sadržaja zakona i od građana koji taj skup pravila smatraju pravednim i opravdanim i koji su ta pravila spremni da poštuju.

Zakonitost

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