

Potreba za dubinskom reformom sigurnosno-obavještajnog sustava u Hrvatskoj

*Krešimir Margaletić**

UDK 355.401(497.5)
Professional paper / stručni rad
Received / primljeno: 19. 2. 2014.
Accepted / prihvaćeno: 5. 9. 2014.

Usporednom analizom Zakona o sigurnosnim službama Republike Hrvatske i Zakona o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske s Izvještajem Odbora za pravna pitanja i ljudska prava, dokument 8301, a time i kasnije prihvaćenom Preporukom 1402 Parlamentarne skupštine Vijeća Europe od 26. travnja 1999. utvrđuje se (ne)usklađenost zakonodavstva Republike Hrvatske koje regulira sigurnosno-obavještajni sustav. Problematizira se odabrani model sigurnosno-obavještajnog sustava Hrvatske, iznose rješenja za pojedine probleme te predlaže model koji će u potpunosti omogućiti sljedeće ciljeve: ostvarenje načela vladavine prava, načela zakonitosti, načela političke nepristranosti te poštovanja ljudskih prava i sloboda.

Ključne riječi: sigurnosne službe, sigurnosno-obavještajni sustav, britanski model obavještajnog organiziranja, ljud-

* Krešimir Margaletić, Ministarstvo uprave (Ministry of Public Administration of the Republic of Croatia, e-mail: margkreso@gmail.com). U radu se iznose osobni stavovi autora.

ska prava, vladavina prava, Ustav Republike Hrvatske, Vijeće Europe

1. Uvod

Temeljni zadatak Vijeća Europe je razvitak demokracije, zaštita ljudskih prava i poštovanje načela vladavine prava. Stoga su njegove aktivnosti usmjerene na jačanje funkcioniranja pravnog sustava i pravne države, slobode medija, prosvjetu, kulturu, zaštitu okoliša te širenje lokalne demokracije. Republika Hrvatska je kao punopravna članica Vijeća preuzela punu obvezu implementacije u nacionalno zakonodavstvo više od 50 konvencija i protokola koje je potpisala ili potpisala i ratificirala nakon ulaska u punopravno članstvo (npr. Europska konvencija o ljudskim pravima, Okvirna konvencija o zaštiti nacionalnih manjina itd.).¹

U radu se analiziraju Zakon o sigurnosnim službama i Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske te uspoređuju s Izvještajem Odbora Vijeća Europe za pravna pitanja i ljudska prava. Utvrđuju se elementi (ne)usklađenosti s Izvještajem te se u pojedinim slučajevima upućuje na potrebu usklađivanja s Preporukom Vijeća Europe 1402, a time i na potrebu ostvarenja načela vladavine prava, načela zakonitosti, načela političke nepristranosti te (potpunog) poštovanja ljudskih prava i sloboda. Konceptija vladavine prava ima dvojak smisao: politički i pravni. U političkom smislu objedinjuje u sebi niz načela ustavne vladavine, prema kojima su svi nositelji funkcija vlasti podvrgnuti ograničenjima uspostavljenim pravnim poretkom u državi, pod političkim nadzorom predstavničkih tijela, na temelju mandata dobivenog od naroda, što osigurava, pružanjem zaštite, nezavisno sudstvo u primjerenom i zakonom propisanom postupku u kojem je osigurano poštovanje prava čovjeka. U pravnom smislu, vladavina prava zahtijeva strogo pridržavanje ustava i zakona od svih državnih tijela i pojedinih dužnosnika, kao i od samih građana (Smerdel, Sokol, 2009: 161).

Potreba izmjene zakonodavstva koje regulira sigurnosno-obavještajni sustav proizlazi ne samo iz potrebe za usklađivanjem s Preporukom 1402 Vijeća Europe već i zbog »dubinske« implementacije čl. 3. Ustava kojim

¹ [http://www.mvep.hr/hr/vanjska-politika/multilateralni-odnosi/vijece-europe-\(ve\)](http://www.mvep.hr/hr/vanjska-politika/multilateralni-odnosi/vijece-europe-(ve))

su, pored ostalih, poštovanje prava čovjeka te vladavina prava naznačene kao najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske.

Preporučena izmjena ima cilj i vraćanje povjerenja građana u institucije državne vlasti koje se bave pitanjima nacionalne sigurnosti, a koje su proteklih godina načete aferama,² čime je nesporno počinjena šteta slici vjerodostojnosti, etičnosti i sposobnosti tijela sigurnosno-obavještajnog sustava te ostvarivanju svih onih zadaća propisanih nacionalnim zakonodavstvom Republike Hrvatske.

Odabrani model hrvatskog sigurnosno-obavještajnog sustava pokazao je tijekom vremena određene slabosti, prije svega uzrokovane samodostatnošću upravljačkih struktura sigurnosnih službi,³ političkom i društvenom klimom obilježenom rastućom korupcijom i kriminalom, što je posljedično utjecalo i na profesionalni pristup radu i rezultatima sigurnosno-obavještajnih agencija. Za službe sigurnosti u demokratskoj državi bitno je da su njihove aktivnosti strogo zakonite i ograničene na najnužniju mjeru (Bilandžić, 1999: 140).

U radu se predlaže uvođenje britanskog modela obavještajnog organiziranja prilagođenog političko-pravnom poretku Republike Hrvatske, jer se većina analitičara slaže u prosudbi da je britanski obavještajni sustav jedan od najkvalitetnijih u svijetu (Bilandžić, 2000: 138). Osim po kvaliteti stručnog (obavještajno-protuobavještajnog) rada, britanski model prihvatio je načelo vladavine prava. Ograničavanje ljudskih prava i sloboda mora biti razmjerno prijetnjama i opasnostima koje se žele spriječiti pomoću metoda operativnog rada obavještajno-sigurnosnih agencija Velike Britanije, koje se odobravaju kroz propisanu hijerarhijsku strukturu samih agencija.⁴

² <http://www.jutarnji.hr/darko-grdic-odlazi--gdje-je-2-5-milijuna-iz-specijalnog-fonda---/1077727/>; <http://www.index.hr/vijesti/clanak/agentica-soae-dobila-otkaz-jer-je-odbilaseksom-izvlaciti-podatke-iz-saborskog-duznosnika/442147.aspx>; <http://www.index.hr/vijesti/clanak/poa-besramno-lagala-u-slucaju-helene-puljiz/273443.aspx>

³ Sastavljači novog Zakona o sigurnosno-obavještajnom sustavu iz 2006. bile su sigurnosne službe, a posljedica toga bila je značajna redukcija nadzornih mehanizama nad tim službama.

⁴ Ujedinjeno Kraljevstvo jedna je od rijetkih zemalja koja ima zakonsku regulativu za svoju Tajnu obavještajnu službu (Secret Intelligence Service, SIS) poznatiju pod imenom MI-6. Zakon o obavještajnim službama iz 1994. propisao je djelokrug rada MI-6: a) prikuplja obavještajne informacije o akcijama i namjerama osoba izvan britanskog otočja; b) izvodi druge zadatke u vezi s akcijama i namjerama takvih osoba glede interesa nacionalne sigurnosti, posebno glede obrane i vanjskih poslova, interesa gospodarskog blagostanja Ujedinjenog Kraljevstva ili glede potpore u otkrivanju i sprječavanju ozbiljnih zločina. Detaljnije o MI-6 vidjeti u: Bilandžić, 2000: 148–151.

2. Usporedba i analiza hrvatskog zakonodavstva i Izvještaja Odbora za pravna pitanja i ljudska prava

U glavi I. Izvještaja Odbora za pravna pitanja i ljudska prava (podnositelj izvješća Gyögy Frunda, Rumunjska, Grupa Stranke europskih naroda), dokument 8301, koja se odnosi na prijedlog preporuke, pod točkom 6. Skupština predlaže, između ostaloga, da službama za unutarnju sigurnost ne bude dopušteno ni uključivanje u borbu protiv organiziranog kriminala,⁵ osim u vrlo specifičnim slučajevima u kojima organizirani kriminal predstavlja jasnu opasnost za slobodni poredak demokratske države.⁶ Nekad važeći hrvatski Zakon o sigurnosnim službama iz 2002. (ZOSSRH) potpuno je prihvatio tu preporuku iz Izvještaja, jer se u čl. 7., 8. i 10., koji propisuju poslove Obavještajne agencije, Protuobavještajne agencije i Vojne sigurnosne agencije nigdje ne spominje izrijekom borba protiv organiziranog kriminala. Prema čl. 23. važećeg Zakona o sigurnosno-obavještajnom sustavu iz 2006. (ZOSOSRH), razvidno je da je djelovanje SOA-e na području Hrvatske usmjereno na sprječavanje aktivnosti ili radnji koje se poduzimaju radi ugrožavanja Ustavom utvrđenog poretka, ugrožavanja sigurnosti državnih tijela, građana i nacionalnih interesa, pored ostalog, i putem organiziranog i gospodarskog kriminala. Time je, suprotno Izvještaju i usklađenosti ZOSSRH-a s Izvještajem, ponovo izrijekom vraćena u žarište Sigurnosno-obavještajne agencije borba protiv organiziranog i gospodarskog kriminala.⁷

U glavi I. Izvješća, pod točkom ii., u vezi s ustrojem službi za unutarnju sigurnost navodi se, između ostaloga, da u djelokrug službi za unutarnju sigurnost ne bi smjeli biti uključeni ekonomski ciljevi (borba protiv organiziranog kriminala *per se*). Te bi se službe trebale baviti ekonomskim cilje-

⁵ Vijeće Europe usvojilo je sljedeću definiciju organiziranog kriminala: protuzakonite radnje koje provode ustrojene skupine od triju ili više osoba, koje postoje dulje vrijeme i cilj im je činiti teške kaznene radnje u usklađenom djelovanju, uz upotrebu zastrašivanja, nasilja, korupcije ili drugih načina za izravno ili neizravno ostvarivanje financijske ili druge materijalne koristi.

⁶ Važno je napomenuti da se u nekim zemljama obavještajnim i sigurnosnim agencijama daje ovlast da pomažu agencijama za provedbu vlasti, iako nisu glavne odgovorne institucije za istraživanje organiziranog kriminala (npr. u UK: Zakon o sigurnosnoj službi iz 1996., odjeljak 1., koji govori o popratnoj ulozi »potpore nastojanjima policijskih snaga i ostalih agencija za provođenje zakona u sprečavanju i uočavanju teškog kriminala«).

⁷ Organizirani kriminal predstavlja za mnoge zemlje ozbiljnu prijetnju za nacionalnu sigurnost te je destabilizirajući faktor za stabilnost i opstanak mehanizma vlasti.

vima ili borbom protiv organiziranog kriminala samo ako oni predstavljaju jasnu i trenutačnu opasnost za nacionalnu sigurnost.⁸ Za nacionalnu se sigurnost može reći da je određeno stanje (postignute ili predviđene) sigurnosti, tj. funkcionalno područje djelovanja različitih stručnih institucija zajedno s ukupnim društvenim nastojanjima za postizanjem nacionalnih ciljeva i interesa te institucije sigurnosti povezane u sustav.⁹

Kako je ZOSOSRH-om (čl. 23/1.) djelovanje Sigurnosno-obavještajne agencije na području Hrvatske usmjereno i na borbu protiv organiziranog i gospodarskog kriminala, kao prvo, nejasno je razgraničenje između pojmova »ekonomski ciljevi ili borba protiv organiziranog kriminala«, navedenih u točki ii. glave I. Izvješća. Nedovoljno je objašnjeno na koji bi način »ekonomski ciljevi« predstavljali jasnu i trenutačnu opasnost za nacionalnu sigurnost, odnosno tko bi bio nositelj definiranja »ekonomskih ciljeva« koji predstavljaju sigurnosnu ugrozu za pojedinu državu. Podrazumijeva li se pod tim prethodno donošenje odgovarajućih akata državnih vlasti, poput Strategije nacionalne sigurnosti¹⁰ i sl.? Npr. nacionalna sigurnost Bosne i Hercegovine određena je člankom 5. Zakona o Obavještajno-sigurnosnoj agenciji Bosne i Hercegovine iz 2004.: »pod prijetnjama¹¹ za sigurnost Bosne i Hercegovine smatrat će se prijetnje suverenitetu, teritorijalnom integritetu, ustavnom poretku, osnovama ekonomske stabilnosti Bosne i Hercegovine, kao i prijetnje globalnoj sigurnosti koje su štetne za Bosnu i Hercegovinu, uključujući: terorizam (međunarodni terorizam), špijunažu usmjerenu protiv Bosne i Hercegovine ili na koji drugi način štetnu za

⁸ Izraz nacionalna sigurnost pojavljuje se prvi put u knjizi Waltera Lippmana *Američka vanjska politika* iz 1943., dok se u službenim dokumentima SAD-a koristi prvi put u Zakonu o nacionalnoj sigurnosti iz 1947.

⁹ Vidjeti u: Tatalović, 2006: 146–147. Poznati teoretičar nacionalne sigurnosti Barry Buzan u svojoj knjizi *People, States and Fear* nacionalnu sigurnost promatra na tri razine (individualna, državna-nacionalna i međunarodna) te nekoliko područja ljudske djelatnosti (vojno, političko, gospodarsko i socijalno područje te područje zaštite okoliša).

¹⁰ Važeća Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske iz 2002. zastarjela je, jer je temeljena na ulasku Hrvatske u euro-atlantske integracije (EU i NATO). Njome se definira nacionalna sigurnost Hrvatske, što se u suženom obliku može podvesti kao stanje zaštićenosti temeljnih vrijednosti društva (suverenost i teritorijalni integritet, ljudske slobode i prava građana, osobna sigurnost građana, politička i socijalna stabilnost društva, stabilan ekonomski razvoj, funkcioniranje pravne države, unutarnji red te zdravi i stabilni ekološki uvjeti) i na njima zasnovanih institucija.

¹¹ Europski sud za ljudska prava vođen praktičnim iskustvima detektirao je aktivnosti koje smatra prijetnjom nacionalnoj sigurnosti. To su: podrivanje parlamentarne demokracije, terorizam, špijunaža, upotreba nasilnih i nedemokratskih metoda koja podrivaju političko-pravni poredak neke države.

sigurnost Bosne i Hercegovine, sabotažu usmjerenu protiv vitalne nacionalne infrastrukture Bosne i Hercegovine ili na koji drugi način usmjerenu protiv Bosne i Hercegovine« itd. (detaljnije u: Born, Leigh, 2005: 31).

Zamjetna je i prikrivena kolizija u točki ii., a u odnosu na točku 6. glave I. Izvještaja, jer se točkom ii. glave I. Izvještaja u nadležnost sigurnosno-obavještajnih agencija stavlja, pod određenim uvjetima, tj. u slučaju jasne i trenutačne opasnosti za nacionalnu sigurnost, borba protiv organiziranog kriminala. Na taj se način može i dodatno razmotriti pitanje (ne)usklađenosti odredbe čl. 23/1. ZOSOSRH s t. 6. glave I. Izvještaja, jer i sam Izvještaj u svojim t. 6. i. i ii. glave I. može izazvati dvojaka tumačenja.

U glavi I. Izvještaja, pod točkom iii., u vezi s ustrojem službi za unutarnju sigurnost, navodi se, između ostaloga, da se službama za unutarnju sigurnost ne bi smjelo koristiti kao političkim sredstvom ugnjetavanja nacionalnih manjina, vjerskih skupina ili određenih drugih skupina stanovništva. Prema čl. 23/1. al. 8. ZOSOSRH-a, djelovanje Sigurnosno-obavještajne agencije na području Republike Hrvatske usmjereno je na sprječavanje aktivnosti ili radnji koje se poduzimaju radi ugrožavanja Ustavom utvrđenog poretka, ugrožavanja sigurnosti državnih tijela, građana i nacionalnih interesa, pored ostalog, i putem drugih aktivnosti usmjerenih na ugrožavanje nacionalne sigurnosti. Dakle, može se izvesti zaključak da je autonomna odluka službe sigurnosti definirati i detektirati aktivnosti koje bi bile usmjerene na ugrožavanje nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske, a neodređenost pojma »aktivnosti« daje širok prostor upravljačkim strukturama službe, ali i političkim vlastodršcima¹² da političke oponente ili pak određene strukture stanovništva (nacionalne manjine ili vjerske skupine) podvrgnu kontroli sigurnosne službe. Stoga je navedenu alineju čl. 23/1. ZOSOSRH potrebno precizirati kako bi se izbjeglo eventualno nezakonito postupanje u budućnosti. Prema čl. 14. Ustava, svatko u Republici Hrvatskoj ima prava i slobode, neovisno o vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom podrijetlu ili drugim osobinama.

U glavi I. Izvještaja, t. iv., u vezi s ustrojem službi za unutarnju sigurnost, navodi se, pored ostaloga, da civilne službe sigurnosti također ne bi treba-

¹² Načelo političke nepristranosti je temeljno načelo u djelovanju britanske Službe sigurnosti (*Security Service*) poznatije pod nazivom MI-5. Za apolitičnost MI-5 odgovoran je direktor (*Director General*). Sukladno Zakonu o službi sigurnosti iz 1989., direktor ima zadatak osigurati da Služba neće poduzimati nikakve aktivnosti kojima bi promicala interese bilo koje političke stranke. Prema čl. 56. Zakona o Obavještajno-sigurnosnoj agenciji Bosne i Hercegovine, Agencija mora biti apolitična, ne smije se baviti promicanjem, zaštitom ili potkopavanjem interesa bilo koje političke stranke, zakonite političke organizacije ili ustavotvornog naroda. Agencija ne smije istraživati djela prosvjeda, potpore ili iskazivanja nezadovoljstva koja su organizirana i provedena na zakonit način.

le biti ustrojene na vojni i poluvojni način. U odnosu na navedenu točku Izvještaja nemoguće je utvrditi način unutarnjeg ustroja sigurnosnih službi, jer su se prema članku 40/3. ZOSSRH-a pravilnici o unutarnjem redu sigurnosnih službi označavali kao državna tajna i nisu se objavljivali, dok sukladno čl. 63/3. ZOSOSRH pravilnici o unutarnjem redu sigurnosno-obavještajnih agencija klasificirani su i ne objavljuju se, pa je i današnji unutarnji ustroj sigurnosno-obavještajnih agencija nepoznanica građanima, iako je pitanje za stručnu javnost koliko je opravdano objavljivanje podataka o unutarnjem ustroju sigurnosno-obavještajnih agencija.

U Velikoj Britaniji stupanj zaštićenosti organizacijske strukture i funkcioniranja Službe sigurnosti (MI-5) i Tajne obavještajne službe (MI-6) na visokoj je razini, budući da su britanska, ali i svjetska javnost, gotovo neupućeni u njihov ustroj i način rada. Izneseni su tek osnovni elementi o funkcioniranju Službe sigurnosti, dok to za Tajnu obavještajnu službu nije učinjeno. Prema službenom objašnjenju britanskih vlasti, to nije učinjeno radi sigurnosti pripadnika MI-6 koji djeluju u opasnim misijama u inozemstvu (Bilandžić, 2000: 148).

U glavi I. Izvješća, pod t. v., u vezi s ustrojem službi za unutarnju sigurnost, navodi se da se države članice ne bi trebale služiti nevladinim financijskim izvorima u svrhu potpomaganja svojih službi za unutarnju sigurnost, nego bi ih trebale financirati isključivo iz državnog proračuna. Izvješća o proračunskim sredstvima koja se parlamentu podnose kako bi bila odobrena, trebaju sadržavati pojedinosti i biti jasna. U odnosu na navedenu t. v. glave I. Izvještaja, ZOSSRH-om (čl. 30.) je bilo propisano da u obavljanju poslova iz svog djelokruga sigurnosne službe mogu poduzeti mjere prikriivanja, između ostaloga, i vlasništva nad pravnim osobama, dok ZOSOSRH (čl. 52.) propisuje da u obavljanju poslova iz svog djelokruga sigurnosno-obavještajne agencije mogu poduzeti, također, mjere prikriivanja vlasništva nad pravnim osobama. Dakle, sigurnosnim službama je omogućeno da u svom vlasništvu imaju tvrtke radi obavljanja poslova iz svog djelokruga, a to je u izravnoj suprotnosti sa spomenutom t. v. glave I. Izvještaja. Osim toga, postavlja se pitanje narušava li se postojanjem takvih tvrtki na hrvatskom tržištu i samo tržišno natjecanje. Postojanje tzv. tvrtki-paravana može biti i pokriće za obavljanje nezakonitih radnji pojedinih pripadnika sigurnosnih službi te njihovo udruživanje u organizirani ili gospodarski kriminal.

Tvrtke-paravani u radu sigurnosno-obavještajnih agencija služe i za poduzimanje tajnih radnji na području neke druge zemlje. Npr. američki Izvršni nalog 12333 iz 1981. pojam »posebne radnje« definira kao radnje koje

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

Born i Leigh (2005) navode da tajne radnje nameću pitanje odgovornosti iz dva razloga. Prvi je u činjenici da je takav način djelovanja tajan i zakon će ga teško kontrolirati, dok je drugi razlog etički, s obzirom na kontroverzne strategije i tehnike kojima se služio program tajnog djelovanja. Ističu da u području tajnog djelovanja postoji malo zakonskih odredbi, s iznimkom Zakona o obavještajnim službama Ujedinjenog Kraljevstva iz 1994., koji jasno propisuje model tajnog djelovanja. Taj Zakon kaže da ministarsko odobrenje, kad je izdano, ima snagu zakonskog opravdanja za djela koja u inozemstvu čine obavještajne agencije, a koja se kose s odredbama građanskog ili kaznenog prava.

U hrvatskom zakonodavstvu nadzor nad trošenjem financijskih sredstava sigurnosno-obavještajnih agencija nedovoljno je transparentan, što je plodno tlo za nezakonito postupanje i njihovo nenamjensko trošenje. Javnosti su dostupni samo podaci o ukupnom iznosu kunskih sredstava za proračun Sigurnosno-obavještajne agencije (za 2013. 333.547.610 kn),¹³ dok za Vojnu sigurnosno-obavještajnu agenciju niti to nije dostupno, jer je ona temeljem čl. 3. Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva obrane (NN 26/12) unutarnja ustrojstvena jedinica tog Ministarstva, a za Ministarstvo obrane predviđen je za 2013. proračunski iznos od 4.809.630.750 kn.¹⁴ Zatvorenost sigurnosno-obavještajnog sustava u pogledu nadzora nad trošenjem financijskih sredstava vidi se u ZOSOSRH-u (čl. 107.), kojim u obavljanju poslova stručnog nadzora Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost kao tijelo sigurnosno-obavještajnog sustava, između ostaloga, nadzire uporabu financijskih sredstava. Ako se nadzorom Ureda i utvrde nepravilnosti nad trošenjem financijskih sredstava, postoji bojazan, jer je riječ o tijelu sigurnosno-obavještajnog sustava, da se o utvrđenim nepravilnostima ne izvijesti pravodobno ili, štoviše, one uopće ne izađu u javnost, unatoč tome što se tako može samo postići veća javnost, transparentnost

¹³ <http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Posebni%20dio%20izmjena%20i%20dopuna%20proracuna%202013.xls>

¹⁴ <http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Posebni%20dio%20izmjena%20i%20dopuna%20proracuna%202013.xls>

i povjerenje građana u službe sigurnosno-obavještajnog sustava, a time i hrvatskih državnih institucija uopće.

Stoga treba navesti iskustva pojedinih zemalja za učinkovito rješavanje nadzora nad trošenjem novca poreznih obveznika, pri čemu se ističu dva modela: a) parlamentarni nadzor proračunske kontrole i b) ustroj vanjskog neovisnog stručnog nadzornog tijela.

U Velikoj Britaniji ustrojeno je parlamentarno nadzorno tijelo, Odbor za obavještajnu djelatnost i sigurnost (*Intelligence and Security Committee*), sastavljen od devet članova, zastupnika iz oba doma, koje imenuje premijer. Odbor je ustanovljen Zakonom o obavještajnim službama iz 1994. te nadzire financije uz pomoć predsjednika Odbora za državne završne račune, ali nema ovlasti odobrenja. Djelokrug njegovog rada obuhvaća nadzor troškova, administracije i poslova Službe sigurnosti, Tajne obavještajne službe i Vladina stožera za komunikacije (*Government Communications Headquarters*), s posebnim osvrtom na učinkovitost, ali ne provjerava zakonitost njihova rada.¹⁵

Parlamentarni nadzor nad kontrolom trošenja proračunskih sredstava ima trostruko značenje. On jamči veću zakonitost u korištenju javnog novca. Zajedničko sudjelovanje predstavnika vlasti i oporbe omogućuje veću kontrolnu transparentnost. U konačnici, sigurnosno-obavještajni sustav konstantno je pod povećalom izabраниh narodnih predstavnika, što utječe na povećanu razinu odgovornosti sustava u vlastitom postupanju.

Članovi parlamentarnog tijela za nadzor moraju biti parlamentarci javno priznati u svom radu, uglednici koji uživaju povjerenje građana svoje zemlje. U svom radu susreću se s tajnim podacima i dokumentima pa, stoga, moraju biti vjerodostojne i povjerljive osobe. Osobito je važno da to budu osobe koje uspješno prođu test sigurnosne provjere te da svojim potpisom jamče kako dobivene informacije neće zloupotrijebiti u vlastite ili stranačke svrhe.

Born i Leigh (2005: 76–77) navode dva načina zakonskog određenja uloge parlamentarnih odbora za nadzor. Prvi je dati općenit prikaz ovlasti, a zatim pojedinačno izdvojiti pitanja koja se ne smiju istraživati (npr. zakonsko uređenje u Velikoj Britaniji i Australiji), dok je drugi način pokušati

¹⁵ U Kanadi je ustrojeno vanjsko neovisno stručno nadzorno tijelo sastavljeno od najviše pet stručnjaka, koje imenuje premijer i koji su pod prisegom. Ono nema ovlasti odobrenja, ali se može očitovati o proračunu za službe. U njegovu djelokrugu je provjeravanje zakonitosti i učinkovitosti agencije. O usporedbi vanjskih i parlamentarnih tijela za nadzor u pojedinim državama detaljnije v. Born, Leigh, 2005: 74.

dati sveobuhvatan popis zadaća nadzornog tijela (npr. Pravila Posebnog senatskog odbora za obavještajne službe).

U glavi I. Izvještaja, pod t. ii., navodi se, pored ostalog, da bi zakonodavac trebao postaviti parametre koje suci ili prekršajni suci, koji moraju 24 sata dnevno biti na raspolaganju za izdavanje ovlaštenja za poduzimanje operativnih aktivnosti, trebaju uzeti u razmatranje. Ovdje je potrebno staviti u žarište razmatranja pojmove »suci ili prekršajni suci«. Uzimajući u obzir nekad važeći ZOSSRH (čl. 17/1.), vidi se da se mjere tajnog prikupljanja podataka mogu poduzimati na temelju pisanog obrazloženog naloga za njihovo provođenje koje izdaje sudac Vrhovnog suda. Prema ZOSOSRH-u (čl. 36/1.), sudac Vrhovnog suda je osoba ovlaštena za izdavanje pisanog naloga za provođenje mjera tajnog prikupljanja podataka. Takvo je normiranje pokazatelj nesigurnosti u same institucije sustava. Navedena kvalifikacija vidi se u tome što Izvještaj govori o sucima ili prekršajnim sucima, ne detaljizirajući o kojim sve vrstama sudaca može biti riječ, jer to ovisi o ustroju sudbene vlasti u svakoj pojedinačnoj državi članici Vijeća Europe. U slučaju Republike Hrvatske ovlast za izdavanje pisanog naloga za provođenje mjera tajnog prikupljanja podataka stavljena je u ruke najviše sudbene vlasti, Vrhovnog suda,¹⁶ dakle nije spuštена na nižu razinu (npr. županijski sud) pa se time ostavlja dojam nepovjerenja u niže sudove zbog npr. veće podložnosti takvih sudaca utjecajima osoba iz kriminalnog miljea (osobnog poznanstva), jer je riječ o lokalnim (regionalnim) sredinama i sl.

U istoj se glavi I. Izvještaja, pod t. ii., između ostaloga, navodi da ovlast za poduzimanje operativnih aktivnosti mora biti vremenski ograničena na najviše tri mjeseca. Nakon što je prisluškivanje telefonskih razgovora završeno, dotičnu osobu treba obavijestiti o provedbi mjere. U ZOSSRH-u (čl. 18/1.) i ZOSOSRH-u (čl. 37/1.) trajanje mjera tajnog prikupljanja podataka može iznositi najdulje četiri mjeseca, čime se odstupa od spomenutog roka.

Nadalje, ZOSSRH-om je (čl. 23/1.) bilo propisano da su sigurnosne službe dužne na zahtjev građanina obavijestiti ga jesu li prema njemu poduzimane mjere prikupljanja podataka te vode li se u službama evidencije o njegovim osobnim podacima, i na njegov zahtjev staviti mu na uvid dokumente o prikupljenim podacima, ali nisu dužne postupiti prema čl. 23/2., dok su prema ZOSOSRH-u (čl. 40/1.) sigurnosno-obavještajne agencije

¹⁶ Prema čl. 119. Ustava, Vrhovni sud, kao najviši sud, osigurava jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost svih u njegovoj primjeni.

dužne na zahtjev građanina u roku od 15 dana pisanim putem obavijestiti ga jesu li prema njemu poduzimane mjere tajnog prikupljanja podataka te vode li se evidencije o njegovim osobnim podacima i, na njegov zahtjev, staviti mu na uvid dokumente o prikupljenim podacima. Nedostatak je što građanin ne može znati, niti je odgovarajuće educiran i upućen u svoja prava proizašla iz odredbi ZOSSRH-a i ZOSOSRH-a.

Bitno je da pri provođenju mjera tajnog prikupljanja podataka sigurnosno-obavještajne agencije svoj redovni posao obavljaju u okviru normi i standarda ponašanja uređenih zakonodavstvom vlastite države te da taj posao i te mjere budu jasni i nedvosmisleni, transparentni i u granicama mogućega javnosti dostupni.

Razumljivo je da u svom djelovanju sigurnosno-obavještajne agencije zađiru u temeljna ljudska prava, da preporuke Vijeća Europe automatski ne znače apsolutno poštovanje ljudskih prava, jer bi to *de facto* značilo onemogućavanje izvršavanja zadaća sigurnosno-obavještajnih agencija, s obzirom na svu osjetljivost rada pri zaštiti nacionalne sigurnosti države, ali je moguće stupanj približavanja sigurnosnih službi i poštovanja ljudskih prava dovesti do njihova (gotovo) potpunog spajanja. Odabir stručnih, profesionalnih i apolitičnih kadrova,¹⁷ njihova sustavna i smislena educiranost, jako civilno društvo i općedruštvena senzibilnost za rad i način djelovanja sigurnosno-obavještajnih agencija mogu pomoći u ostvarenju konačnog cilja, postupanja tijela sigurnosno-obavještajnog sustava koje je ustavno i zakonito.¹⁸

U glavi I. Izvješća, pod t. i., koja se odnosi na upute u vezi s djelotvornom demokratskom kontrolom službi za unutarnju sigurnost, između ostaloga, navodi se da bi jednom ministru trebala biti povjerena politička odgovornost za kontrolu i nadzor službi za unutarnju sigurnost, a njegovu bi uredu trebalo potpuno omogućiti provođenje djelotvorne svakodnevne kontrole. Taj bi ministar trebao parlamentu podnositi godišnje izvješće o aktivnos-

¹⁷ Tatalović, Grizol i Cvrtila (2008) navode, između ostaloga, da su glavni problemi u djelovanju hrvatskih obavještajnih službi neodgovarajuća stručna i obrazovna struktura kadrova te potreba ustanovljavanja organiziranog sustava školovanja kadrova za potrebe obavještajnih službi. U Hrvatskoj nije propisano niti Strategijom nacionalne sigurnosti predviđeno ustrojavanje npr. instituta sigurnosti koji bi, osim stručnog osposobljavanja i usavršavanja kadrova sigurnosno-obavještajnog sustava, dao znanstveni doprinos proučavanju dosadašnjeg hrvatskog modela obavještajnog organiziranja, koji nesumnjivo ima »pukotine«, te davao odgovarajuće preporuke, ali i upute kako unaprijediti hrvatski sigurnosno-obavještajni sustav.

¹⁸ Bit načela zakonitosti je postupanje prema unaprijed formuliranim pravnim pravilima (Borković, 1995: 59).

tima službi za unutarnju sigurnost. Ta uputa nije uopće ugrađena ni u ZOSSRH, ni u važeći ZOSOSRH. Međutim, potrebno je izbjeći zamku da se politička odgovornost za kontrolu službi sigurnosti i nadzor nad njima prebaci na teret ministra za unutrašnje poslove, kojemu je već, po samoj funkciji, povjerena politička odgovornost nad radom policije, jer bi to moglo dovesti do rasta političke moći i njezina iskorištavanja u vlastite, stranačke i međustranačke obračune te bi vodilo zloupotrebi položaja i ovlasti.

U Hrvatskoj je potrebno osnažiti kontrolu izvršne vlasti nad radom sigurnosno-obavještajnog sustava. S obzirom na to da je on dio upravnog sustava za koji političku odgovornost snosi Vlada, izabrana demokratskim putem, Vlada ima obvezu zahtijevati poslušnost i odgovornost tijela sigurnosno-obavještajnog sustava u provođenju njezine politike. Navedeni sustav služi interesima države i njezinih građana, a Vlada je ta koja uobličuje javne politike (uključujući politiku zaštite nacionalne sigurnosti) radi ostvarenja njihova interesa. Omogućavanje većih zakonskih ovlasti ministrima u pogledu nadzora nad radom sigurnosno-obavještajnog sustava doprinosi njegovoj boljoj kontroli i sprečavanju zlouporaba u tom istom sustavu. Ovlasti parlamentarnog odbora za nadzor sigurnosno-obavještajnog sustava, ministara i ravnatelja agencija, djelokrug njihova rada, opseg odgovornosti i obveza izvješćivanja relevantnih tijela moraju biti precizni i smisleni, bez dvojakih tumačenja i ostavljanja pravnih praznina. Prema kanadskom Zakonu o obavještajno-sigurnosnoj službi iz 1984., ravnatelj službe zadužen je za kontrolu i upravljanje službom, o čemu upute daje ministar (Born, Leigh, 2005: 52).

U Velikoj Britaniji važnu ulogu u upravljanju sigurnosno-obavještajnim sustavom ima Središnji obavještajni mehanizam (*Central Intelligence Machinery*), na čijem se čelu nalazi premijer i koji ima zadaću »koordiniranja aktivnosti i pružanja pomoći obavještajnim i sigurnosnim agencijama te pomno ispitivanje zadaća koje izvršavaju i o kojima izvješćuju« (Bilandžić, 2000: 139). Njegov ustroj prilagođen je političkom ustroju Velike Britanije, pa premijer ima političku odgovornost za rad sigurnosno-obavještajnog sustava. U kontekstu ustavno-političkog ustroja Republike Hrvatske (sustav parlamentarne vlade s relativno snažnim ustavnim položajem i ovlastima predsjednika Republike, Smerdel, Sokol, 2009: 380), interesantan je britanski Ministarski odbor za obavještajne službe (*Ministerial Committee on Intelligence Services*) kao najviše tijelo izvršne vlasti »zaduženo za obavještajno-sigurnosni kompleks« (Bilandžić, 2000: 139), čija je temeljna uloga da sukladno Zakonu o obavještajnim službama, »preispituje i nadgleda poslove sigurnosnih i obavještajnih službi« (Bilan-

džić, 2000: 139). Članovi tog Ministarskog odbora su premijer, zamjenik premijera, ministri financija, obrane, unutarnjih te vanjskih poslova.

U hrvatskom slučaju, Vijeće za nacionalnu sigurnost trebalo bi objediniti uloge koje imaju britanski Središnji obavještajni mehanizam i Ministarski odbor za obavještajne službe pa bi, stoga, bilo potrebno izmijeniti naziv, sastav i ovlasti Vijeća. S obzirom na to da su predsjednik i Vlada podložni polaganju računa o svom radu biračkom tijelu te, temeljem izbornog legitimiteta, zastupaju volju većine hrvatskih građana, potrebno je da sastav tog tijela čine predsjednik Republike, predsjednik Vlade, ministar unutarnjih poslova, ministar obrane, ministar financija, ministar vanjskih i europskih poslova, ministar pravosuđa te potpredsjednik Vlade u čijoj nadležnosti je nacionalna sigurnost. Na taj bi se način omogućilo konsenzusno provođenje državne politike legalno izabranih aktera pri koordiniranju aktivnosti, ispitivanju zadaća koje izvršavaju i o kojima izvješćuju tijela sigurnosno-obavještajnog sustava, te pri upravljanju i nadgledanju djelovanja sigurnosno-obavještajnog sustava Republike Hrvatske.

Stručna potpora takvom tijelu, koje bi analiziralo i razrađivalo zahtjeve i ciljeve te planove upravljanja sigurnosno-obavještajnim sustavom, kao svojevrsan ekvivalent Stalnom tajništvu Odbora za obavještajne službe (*Permanent Secretaries' Committee on the Intelligence Services*) Ujedinjenog Kraljevstva, bilo bi tijelo sastavljeno od zamjenika ministara unutarnjih poslova, obrane, financija, vanjskih i europskih poslova te pravosuđa, čelnika središnjeg državnog tijela nadležnog za nadzor nad sigurnosno-obavještajnim sustavom (današnji Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost), čelnika sigurnosno-obavještajnih i protuobavještajnih agencija te čelnika tijela¹⁹ zaduženog za obavljanje poslova u tehničkim područjima informacijske sigurnosti državnih tijela Republike Hrvatske (čl. 13. ZOSOSRH, Zavod za sigurnost informacijskih sustava), obavljanja mjera tajnog nadzora telekomunikacijskih usluga, djelatnosti i prometa te ostvarivanja operativno-tehničke koordinacije između pravnih i fizičkih osoba koje raspolažu javnom telekomunikacijskom mrežom i pružaju javne telekomunikacijske usluge

¹⁹ Zavod za sigurnost informacijskih sustava i Operativno-tehnički centar za nadzor telekomunikacija bili bi objedinjeni u jedinstveno tijelo, koje bi, po uzoru na britanski Vladin stožer za komunikacije (*Government Communications Headquarters*), imalo zadaću zaštite vladinih komunikacija i informacijsko-tehničkih sustava te prikupljanja strategijskih obavještajnih podataka kontrolom komunikacijskih sredstava koja emitiraju određene signale. Time bi se postigla objedinjenost navedenih sastavnica sigurnosno-obavještajnog sustava te smanjili financijski troškovi. Čelnik tijela bio bi dvostruko odgovoran za ukupan rad tijela, ministrima nadležnima za unutarnje i vanjske poslove, radi izbjegavanja moguće zlouporabe dobivenih izvješća o radu. Detaljnije o Vladinom stožeru za komunikacije: Bilandžić, 2000: 151–152.

i usluge pristupa (čl. 18. ZOSOSRH, Operativno-tehnički centar za nadzor telekomunikacija), itd., savjetnika predsjednika Republike i predsjednika Vlade za nacionalnu sigurnost, glavnog državnog odvjetnika, dok bi nestalni članovi, po potrebi, bili čelnici Ureda za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta te Policijskog nacionalnog ureda za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta odnosno načelnik Glavnog stožera Oružanih snaga.

Temeljnu analitičku službu za obavještajne analize, određivanje i razradu obavještajnih prioriteta, pandan Zajedničkom obavještajnom odboru (*Joint Intelligence Committee*),²⁰ obavljao bi Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost. U okviru sadašnjeg normativnog uređenja sigurnosno-obavještajnog sustava, jedna je od njegovih zadaća da analizira i ocjenjuje sigurnosno-obavještajne podatke od značenja za nacionalnu sigurnost Republike Hrvatske (čl. 6/2. ZOSOSRH).

U točki ii. glave I. Izvještaja, koja se odnosi na upute u vezi s djelotvornom demokratskom kontrolom službi za unutarnju sigurnost, spominje se stroga kontrola proračuna sigurnosnih službi te se predlaže obveza podnošenja detaljnih godišnjih izvješća o tome kako se koriste proračunska sredstva, koja bi trebala sastavljati posebna, odabrana kontrolna tijela, a pri tome se ne navodi koja bi to bila kontrolna tijela. Tu se ostavlja mogućnost svakoj državi da uredi kontrolne mehanizme sukladno vlastitim potrebama i ustroju same državne vlasti.

Preporuku u t. iv. glave I. Izvještaja, koja se odnosi na upute u vezi s djelotvornom demokratskom kontrolom službi za unutarnju sigurnost tako da se drugim tijelima (npr. parlamentarnim zaštitnicima prava građana i povjerenstvima za zaštitu podataka) treba dopustiti provođenje *ex post facto* kontrole službe za unutarnju sigurnost na osnovi pojedinačnih slučajeva, Hrvatska je usvojila ZOSSRH-om (čl. 80/1.) i ZOSOSRH-om (čl. 110/1.). ZOSSRH-om je (čl. 80/1.) bilo propisano da se radi ostvarivanja građanskog nadzora nad radom sigurnosnih službi osniva Vijeće za nadzor sigurnosnih službi, dok se prema ZOSOSRH-u (čl. 110/1.), radi ostvarivanja građanskog nadzora nad radom sigurnosno-obavještajnih agencija osniva Vijeće za građanski nadzor sigurnosno-obavještajnih agencija. U provođenju građanskog nadzora, pored Vijeća, treba naznačiti i općenitu nadzornu ulogu pučkog pravobranitelja koja proizlazi iz njegove ustavne i zakonske definicije (Badžim, 2008: 1046).

²⁰ Detaljnije o Zajedničkom obavještajnom odboru: Bilandžić, 2000: 140–144.

Vežano za t. v. glave I. Izvještaja, koja se također odnosi na upute u vezi s djelotvornom demokratskom kontrolom službi za unutarnju sigurnost, a kojom se, između ostaloga, navodi da bi bilo poželjno da svi sukobi nastali zbog mogućnosti otkrivanja informacija koju imaju službe za unutarnju sigurnost budu podložni sudskom ispitivanju, Hrvatska je uskladila svoje zakonodavstvo jer se Kaznenim zakonom iz 2011. propisuje kazna zatvora za odavanje tajnih podataka (čl. 347.).

U glavi III. Izvještaja, pod t. 10., koja se odnosi na aktivnosti službi unutarnje sigurnosti u Europi, s aspekta ljudskih prava, spominje se pojam »politički ekstremizam«. Potrebno je oprezno i jasno definirati u vlastitom zakonodavstvu što se pod to podvodi. ZOSOSRH je (čl. 23/1. al. 8.) o tom pitanju neodređen. Pojam »političkog ekstremizma« ozbiljan je izazov za svaku vladu, jer može dovesti do društveno-političke polarizacije i porasta napetosti u društvu, s tendencijom da prerastu u sukob.

U glavi III. Izvještaja, pod t. 11., koja se također odnosi na aktivnosti službi unutarnje sigurnosti u Europi, s aspekta ljudskih prava, navodi se da je jedno od temeljnih prava u koje se upleće služba za unutarnju sigurnost pravo na privatnost, pravo koje je bit svakog demokratskog društva. U Hrvatskoj je poštovanje prava čovjeka jedna od najviših vrednota ustavnog poretka (čl. 3.), dok glava III. Ustava podrobnije govori o svim aspektima zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda. Time je Hrvatska u potpunosti zadovoljila postavljene demokratske standarde.

Dokaz da i u Hrvatskoj služba sigurnosti zadire²¹ u privatnost svakog građanina,²² pri čemu treba imati na umu ustavne odredbe o zaštiti ljudskih prava i sloboda, proizlazi iz čl. 41/2. ZOSOSRH kojim je propisano da se podaci, dokumenti i informacije koji su prikupljeni na nezakonit način uništavaju u roku od 30 dana, o čemu se sastavlja zapisnik koji potpisuju osobe koje su prisustvovala uništenju podataka, dokumenata i informacija u roku od 30 dana. Zanimljivo je za takvo zakonsko određenje, ali i za javnu raspravu, u korelaciju staviti ustavnu odredbu (čl. 20.) koja kaže da je onaj tko se ogriješi o odredbe Ustava o ljudskim pravima i temeljnim slobodama osobno odgovoran i ne može se opravdati višim nalogom. U

²¹ Mjere kojima se zadire u prava na privatnost koja su propisana međunarodnim konvencijama trebale bi se odobravati samo u slučaju postojanja opravdanih razloga za vjerovanje da netko upravo čini, da je činio ili da će počinuti kazneno djelo (Badžim, 2008: 1029).

²² Slobode i prava mogu se ograničiti samo zakonom da bi se zaštitili sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje. Svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju (čl. 16. Ustava).

ovom kontekstu važno je spomenuti i t. 13. glave III. Izvještaja, gdje se konstatira da je sloboda izražavanja još jedno vrlo često ugroženo pravo, a kod nas je zajamčena Ustavom (čl. 38/1.).

Prema Konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, svatko ima pravo na poštovanje svoga privatnog i obiteljskog života, doma i dopisivanja. Javna vlast neće se miješati u ostvarivanje tog prava, osim u skladu sa zakonom i ako je u demokratskom društvu nužno radi interesa državne sigurnosti, javnog reda i mira ili gospodarske dobrobiti zemlje te radi sprječavanja nereda ili zločina, radi zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih (čl. 8.).

McDonaldovo povjerenstvo iz 1980. (istražno povjerenstvo u slučaju zlo-upotrebe ovlasti Kraljevske kanadske konjaničke policije) predložilo je četiri opća načela kako bi se osigurala zaštita od praćenja koje zadire u privatnost:

- treba se strogo pridržavati vladavine zakona;
- istražne tehnike trebaju biti razmjerne veličini opasnosti koja se istražuje, uzimajući u obzir moguće ugrožavanje građanskih sloboda i demokratskog ustroja;
- gdje god je moguće, treba rabiti manje nametljive postupke, te
- potreban je slojevit nadzor slobode odlučivanja tako da što je veće zadiranje u privatnost, to viša treba biti razina koja odobrava postupak (Born, Leigh, 2005: 37).

Točkom 15. glave III. Izvještaja predlaže se rješenje da kad se prikupe informacije o nekom pojedincu i pohrane,²³ bez njegovog znanja, o tome treba tog pojedinca obavijestiti. Osim toga, predlaže se da treba provoditi periodične preglede svih dosjea službi za sigurnost kako bi se popunjavali novim podacima i oslobodili nepotrebnih i netočnih podataka. Osobe koje osjećaju da su njihova prava povrijeđena djelovanjem (ili nedjelovanjem) sigurnosnih organa trebale bi općenito imati pravo pred sudovima ili drugim pravnim tijelima zatražiti pomoć. Ti bi sudovi tada trebali dobiti priliku ocijeniti dokaze koji podupiru tvrdnju o nacionalnoj sigurnosti, ako to zatraži služba za nacionalnu sigurnost, posebice ako je riječ o slobodi subjekta (iako se to mora uraditi na način koji uzima u obzir nacionalne

²³ Konvencija za zaštitu osoba glede automatizirane obrade osobnih podataka ima svrhu da svakoj fizičkoj osobi, bez obzira na njezino državljanstvo i boravište, osigura poštovanje njezinih prava i temeljnih sloboda, a osobito njezino pravo na privatnost glede automatizirane obrade osobnih podataka koji se na nju odnose (čl. 1.).

sigurnosne interese). Unutar ograničenja koje postavlja zakon, sudovi bi tada trebali moći utvrditi je li došlo do nepotrebnog uznemirivanja pojedinca ili do zlorabe administrativne diskrecije.

S obzirom na iznesene prijedloge javljaju se dva problema. Prvi se tiče pojedinca o kojem su prikupljeni neistiniti podaci pa je te podatke služba sigurnosti uzela kao relevantne u određenom postupku. K tome se javlja i pitanje kako mu podastrijeti takve podatke na uvid, jer oni neminovno ruše ugled službe i otvaraju mogućnost traženja zadovoljštine pred sudskim tijelima. Drugi problem je pitanje sudske prakse u Hrvatskoj u odnosu na postupanje sigurnosno-obavještajnih agencija, o kojoj se malo ili gotovo ništa ne zna.

Republika Hrvatska prihvatila je u ZOSOSRH-u preporuku iz t. 16. glave III. Izvještaja, gdje se navodi da bi bilo dobro da države članice smanje broj službi za unutarnju sigurnost koje djeluju u zemlji na najviše dvije. ZOSOSRH-om je (čl. 1/1.) predviđeno osnivanje dviju sigurnosno-obavještajnih agencija: Sigurnosno-obavještajne agencije (SOA) i Vojne sigurnosno-obavještajne agencije (VSOA). ZOSOSRH nije ugradio navedenu preporuku, jer je bilo predviđeno osnivanje triju sigurnosnih službi: Obavještajne agencije, Protuobavještajne agencije i Vojne sigurnosne agencije (čl. 1/1.). Međutim, navedena je preporuka iz Izvješća ugrađena u ZOSOSRH te su time obavještajna i protuobavještajna komponenta sigurnosne službe objedinjene u jedinstveni sustav (SOA-u), što je temeljno obilježje hrvatskog modela obavještajnog organiziranja (slični model je prihvaćen npr. u Sloveniji i Nizozemskoj), jer je »smisao integriranog modela koji je prihvaćen ... u institucionalnom koncentriranju sigurnosnih i obavještajnih poslova i podataka koji su po svojoj naravi međusobno bliski, povezani ili uvjetovani« (Badžim, 2008: 1048). Samo je pitanje može li takav sustav biti učinkovito zaštićen od ugroza npr. stranih obavještajnih službi i eventualnim postojanjem »krtica« u njemu. Unatoč tome, pravila struke, pa čak i logike, nalažu odvajanje obavještajnog i protuobavještajnog odjela u zasebne cjeline kako bi se sustav nacionalne sigurnosti države učinkovitije obranio od ugroza stranih obavještajnih službi, kriminalnih skupina i pojedinaca koji smjeraju podrivanju ili neposrednom ugrožavanju ustavno-pravnog poretka države.

Britanski model organiziranja sigurnosno-obavještajnog sustava, za razliku od američkog modela i modela bivšeg Sovjetskog Saveza, može poslužiti kao uzorni model ustroju hrvatskih obavještajno-sigurnosnih agencija i u odnosu na podjelu, ovlasti i njihov djelokrug, prvenstveno s ciljem jasnog odvajanja obavještajne i protuobavještajne sastavnice, ali i uspješni-

jeg upravljanja te upotrebe obavještajnog rada Vojne sigurnosno-obavještajne agencije radi bolje iskoristivosti obavještajnih informacija pri izradi obavještajnih analiza Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost.

Služba sigurnosti (MI-5) središnja je protuobavještajna agencija zadužena za zaštitu britanske nacionalne sigurnosti, gospodarskog blagostanja te pružanja potpore policijskim i drugim agencijama za provođenje zakona u otkrivanju i sprječavanju ozbiljnih zločina (Bilandžić, 2000: 45). Prema Zakonu o službi sigurnosti iz 1989., funkcije Službe su zaštita nacionalne sigurnosti i osobito njezina zaštita od opasnosti špijunaže, terorizma i sabotaže, od djelovanja agenata stranih sila i od radnji koje imaju cilj svrgavanje ili podriivanje parlamentarne demokracije političkim, industrijskim ili nasilnim sredstvima. Također, funkcija Službe je zaštita gospodarskog blagostanja Ujedinjenog Kraljevstva od opasnosti koje su uzrokovane akcijama ili namjerama osoba izvan britanskog otočja (Bilandžić, 2000: 145). Zakonom o službi sigurnosti iz 1996. Službi sigurnosti dodijeljena je i zadaća otkrivanja i sprječavanja ozbiljnih zločina.²⁴

Tajna obavještajna služba (MI-6) centralna je obavještajna agencija čija je glavna zadaća obavještajno i protuobavještajno djelovanje u inozemstvu te izvođenje tzv. tajnih operacija. Sastoji se od londonske centrale i niza manjih organizacijskih postrojbi, područnih centara za određene države koji se nazivaju postajama (*stations*). Zakonom o obavještajnim službama iz 1994. uređen je djelokrug MI-6.²⁵

Vojna sigurnosno-obavještajna agencija u hrvatskom modelu obavještajnog organiziranja postala je jedna od slabijih karika u obavještajnom lancu. Tijekom 1990-ih imala je ozbiljnih problema u demokratskom funkcioniranju, posebno u pogledu poštovanja osnovnih ljudskih prava, dok je u nedavnoj prošlosti njezin cijeli zapovjedni lanac optužen za nezakonito i nenamjensko trošenje državnog novca. S obzirom na to, nameće se pitanje je li takva agencija bila sposobna uspješno izvršavati svoje zakonske zadaće. Kako bi se takve devijacije uspješno otklonile, potrebno je izvršiti strukturnu reformu agencije. Jedna od njezinih zadaća je planiranje i provođenje potpore Ministarstvu obrane i Oružanim snagama za izvršenje zadaća obrane opstojnosti, suvereniteta, neovisnosti i teritorijalne cjelovitosti Republike Hrvatske (čl. 24/1. ZOSOSRH). To znači da ona u svom radu, pored Ministarstva obrane, čija je unutarnja jedinica, opslužuje i Oružane snage. Kako Oružane snage Republike Hrvatske čine tri sastav-

²⁴ Detaljnije o Službi sigurnosti MI-5: Bilandžić, 2000: 144–148, 150.

²⁵ Detaljnije o Tajnoj obavještajnoj službi MI-6: Bilandžić, 2000: 148–151.

nice (čl. 41/3. Zakona o obrani; Hrvatska kopnena vojska, Hrvatska ratna mornarica, Hrvatsko ratno zrakoplovstvo i protuzračna obrana), značajan iskorak u njihovu dosadašnjem radu, a u odnosu na reformu vojne komponente obavještajne službe, bio bi osnivanje obavještajnih službi sva tri roda Oružanih snaga, po uzoru na organizaciju obavještajnih djelatnosti vojske u Velikoj Britaniji (Obavještajna služba kopnene vojske, *Military Intelligence*, Obavještajna služba pomorskih snaga, *Naval Intelligence* i Obavještajna služba zračnih snaga, *Air Force Intelligence*; Bilandžić, 2000: 153). Današnja Vojna sigurnosno-obavještajna agencija preuzela bi ulogu kakvu ima Obrambeni obavještajni stožer²⁶ Velike Britanije tako da bi postala središnje analitičko mjesto Ministarstva obrane i Oružanih snaga, u koje bi se slijevale informacije i izvještaji obavještajnih službi svih triju rodova vojske te akreditiranih vojnih izaslanika u inozemnim diplomatskim misijama Republike Hrvatske. Dodatna zadaća bilo bi koordiniranje rada obavještajnih službi svih triju rodova vojske te podrška u obavještajnim i protuobavještajnim djelovanjima vojnih izaslanika i pratećeg osoblja. Analitičke prosudbe, ali i problematika, bili bi dostavljani temeljnoj analitičkoj službi – Uredu Vijeća za nacionalnu sigurnost. Kako se naročito problematizira pitanje kvalitete kadrova obavještajnih službi i Obrambeno-obavještajnog stožera (v. Bilandžić, 2000: 154), važan iskorak u hrvatskom slučaju bilo bi upravo osnivanje znanstvene institucije koja bi bila i mjesto sustavne izobrazbe kadrova obavještajne zajednice.

Pitanje prisluškivanja je oduvijek granično pitanje – s jedne strane koliko je opravdano zadirati u temeljna ljudska prava zajamčena ustavom (sloboda mišljenja i izražavanja misli, pravo na mirni prosvjed i dr.), dok s druge strane treba razmotriti interes države da propiše ograničenja nužna za zaštitu svoje sigurnosti. Potrebno je da posebne ovlasti koje imaju sigurnosno-obavještajne agencije budu utemeljene na zakonu, »koji bi trebao biti jasan, izričit i sveobuhvatan tako da ne daje poticaj agenciji da poseže za manje određenim sredstvima« (Born, Leigh, 2005: 116).

ZOSSRH (čl. 17/3.) i ZOSOSRH (čl. 33/3.) propisuju mjere tajnog prikupljanja podataka, što podrazumijeva i prisluškivanje. Izvještaj inače navodi da je prisluškivanje zabranjeno u Belgiji i Malti, ali se postavlja pitanje: što bi se dogodilo da navedene dvije zemlje imaju ugrozu terorističkih organizacija, skupina ili pojedinaca? Bi li i tada ostale pri takvom institucionalnom rješenju? Djelatnost sigurnosnih i obavještajnih službi u borbi protiv terorizma, po Bornu i Leighu (2005: 116), trebala bi biti u skladu s

²⁶ Detaljnije o Obrambenom obavještajnom stožeru: Bilandžić, 2000: 152–154.

ljudskim pravima i načelom vladavine zakona. Što god je učinila osoba optužena za terorističku djelatnost ili osuđena zbog terorističke djelatnosti, obavještajne službe nikad ne smiju odstupiti od prava na život zajamčenog Europskom konvencijom o ljudskim pravima i Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima (Tatalović, 2006: 219).

U Izvještaju je osobito važna t. 21. glave III., po kojoj je od presudne važnosti da takve službe djeluju isključivo u interesu države, a ne u interesu neke stranke u vladi ili, gore, da postanu sila same za sebe – država unutar države. Bit je te preporuke da se službe sigurnosti ne smiju poistovjetiti s državom, one služe interesu države, ali nisu država sama. Također, one ne smiju postati instrument stranke/stranaka ili vlade, jer se time ruši njihov legitimitet, ugled, profesionalnost i etičnost. Prema Enciklopediji Britannici, »zadatak obavještajnih službi nije da određuju politiku, da je opravdavaju ili provode, nego da prikupe materijal na temelju kojega se mogu donijeti političke odluke i ustrojavati politika«.

Točka 25. glave III. Izvještaja navodi da u manjem broju zemalja izvršna vlast provodi uglavnom slabu kontrolu, koja, na primjer, obvezuje službe unutarnje sigurnosti da pišu i podnose godišnje izvještaje o svojim aktivnostima. ZOSOSRH-om je propisano da godišnje izvještaje sigurnosno-obavještajne agencije dostavljaju predsjedniku Republike, predsjedniku Hrvatskoga sabora, predsjedniku odbora Hrvatskog sabora nadležnog za nacionalnu sigurnost, predsjedniku Vlade i predstojniku UVNS-a, a na njihov zahtjev dostavljaju im i izvanredne izvještaje o stanju nacionalne sigurnosti iz vlastitog djelokruga rada (čl. 55/2.). T. 25. odnosi se i na Republiku Hrvatsku, gdje postoji problem (relativno) slabe kontrole izvršne vlasti sigurnosno-obavještajnih agencija.

Nadalje, važna je preporuka naznačena u t. 27. glave III. Izvještaja da zakonodavstvo treba strogo kontrolirati proračun tajnih službi, između ostalog, obvezivanjem tajnih službi da mu podnose godišnje detaljne izvještaje o tome kako se koriste sredstvima iz proračuna. U tom smislu, ZOSSRH je bio krajnje restriktivan u transparentnosti, jer je propisivao da su podaci o financijskom i materijalnom poslovanju tajni (čl. 86.).

Četiri su razine nadzora sigurnosno-obavještajnih službi: njihova unutarnja kontrola, kontrola izvršne vlasti, parlamentarni nadzor i nadzor koji provode neovisna tijela za nadzor. Te razine predstavljaju demokratski pravni standard nadzora nad trošenjem novca poreznih obveznika od strane navedenih agencija. Za sigurnosno-obavještajni sustav Republike Hrvatske naročito je važna posljednja razina nadzora – nadzor neovisnih tijela za nadzor sa stajališta građana. Born i Leigh navode »da se četvr-

ti sloj demokratskog nadzora tiče neovisne provjere sa stajališta građana (npr. pučki pravobranitelj ili parlamentarni povjerenik), sa stajališta brze provedbe politike vlade (npr. glavni inspektor) i sa stajališta trošenja novca poreznih obveznika (neovisne revizorske kuće)« (2005: 23, 62). Kad bi taj pravni standard u potpunosti bio prihvaćen u Hrvatskoj, s jasno propisanim ovlastima npr. pučkog pravobranitelja, koji je već sada samostalan i neovisan u svom radu (čl. 7/1. Zakona o pučkom pravobranitelju) te ima mogućnost upozoravati Vladu na potrebu donošenja zakona, podzakonskih propisa, strategija, programa te drugih akata iz područja zaštite ljudskih prava i sloboda te osiguranja vladavine prava (čl. 18/1.), porezni obveznici imali bi produženu ruku koja bi mogla, temeljem (posebnog) zakona, kontrolirati trošenje državnog novca. Postojanje povjerenika Hrvatskog sabora (oblik parlamentarnog nadzora) s propisanim djelokrugom i ovlastima, kao i propisivanje mogućnosti da ovlaštene neovisne revizorske kuće nadziru trošenje novca poreznih obveznika, ojačalo bi demokratski nadzor te značajno pridonijelo sprječavanju netransparentnog i nezakonitog trošenja javnog novca.

Daljnje preporuke za demokratsku kontrolu nad službama sigurnosti sadržane su u t. 28. glave III. Izvještaja: odgovornost službi sigurnosti i obavještajnih službi može se postići i osnivanjem odbora koje bira parlament, čiji je cilj provođenje kontrole i nadzora nad načinom rada takvih službi. Oni se mogu sastojati od parlamentaraca ili eminentnih stručnjaka koje odredi parlament, odnosno preporučuje se uključivanje vladine odgovornosti za aktivnosti službi sigurnosti postavljanjem visokog vladinog službenika za predstavnika koji može odgovarati parlamentu (ili parlamentarnom odboru). Pri Hrvatskom saboru osnovan je Odbor za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost.²⁷ Pregledom službene internetske stranice Hrvatskog sabora vidi se da taj Odbor nema priznate stručnjake na polju nacionalne sigurnosti u svojstvu vanjskih članova. Nadalje, zadnja preporuka koja se odnosi na postavljanje visokog vladinog službenika za predstavnika koji može odgovarati parlamentu, u pogledu odgovornosti vlade za aktivnosti službi sigurnosti, u hrvatskoj praksi nikad nije zaživjela. Kao dodatni problem javlja se t. 33. glave III. Izvještaja, gdje se navodi da je nadzornim tijelima potrebno ustavno pravo uvida u bilo koji dokument službi za unutarnju sigurnost, mogućnost iniciranja ispitivanja da ne bi morali čekati da tek parlament ili vlada od njih zatraži da provedu ispitivanja. Problem je u tome što se pitanje uvida u dokumente tajnih službi

²⁷ www.sabor.hr, pristup 2. svibnja 2014.

stavlja na ustavnu razinu, a da se pritom zanemaruje institut sigurnosne provjere, dakle, postupak koji bi bilo potrebno provesti radi pristupa dokumentima sigurnosnih službi koji su označeni određenim stupnjem tajnosti.

Ne manje važno pitanje u radu sigurnosnih službi jest i pitanje ljudskih potencijala. Afere proteklih godina ticale su se osoba na radnim mjestima operative do najviših dužnosnika tajnih službi. Iz tih je razloga zanimljiva t. 39. glave III. Izvještaja u kojoj se zaključuje da u svakom slučaju aktivnosti službi unutarnje sigurnosti u borbi protiv organiziranog kriminala trebaju biti ograničene na one instancije u kojima je organizirani kriminal izravna prijetnja nacionalnoj sigurnosti, a čak i tada treba obratiti posebnu pozornost na »čišćenje« samih službi sigurnosti prije njihova upućivanja na obavljanje zadataka. U tom kontekstu potrebno je profesionalno obaviti postupak provođenja sigurnosne provjere i protuobavještajne zaštite, propisane ZOSOSRH-om (čl. 42.–51.), te obnavljanje i nadopunu sigurnosne provjere (glava IV. Zakona o sigurnosnim provjerama). Sustav unutarnje kontrole rada sigurnosno-obavještajnih agencija potrebno je ojačati stručnim i profesionalnim kadrovima kako bi ostao imun na devijacije počinjene i od najviših dužnosnika sigurnosnih službi.

Premda se eksplicitno ne spominje u Izvještaju, potrebno je osvrnuti se na odredbu čl. 78. ZOSOSRH-a koja propisuje da zaposlenici sigurnosno-obavještajnih agencija ne smiju bez suglasnosti Savjeta za koordinaciju sigurnosno-obavještajnih agencija javno istupati i komentirati rad službe i drugih tijela i osoba u pitanjima nacionalne sigurnosti niti upoznavati neovlaštene osobe s podacima i dokumentima sigurnosno-obavještajnih agencija. Proizlazi da zaposlenici sigurnosnih službi koji u svom radu dođu do saznanja o zlouporabi položaja i ovlasti, odnosno počinjenja kaznenog djela od drugih zaposlenika sigurnosnih službi ili njihovih najviših dužnosnika, ne smiju²⁸ o tim saznanjima upoznati npr. policiju, Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta i druge specijalizirane službe represivnog sustava. U protivnom, počinili bi povredu službene dužnosti (čl. 88.–93. ZOSOSRH). Jasno je da se time nameće promišljanje o potrebi zaštite zviždača u sigurnosno-obavještajnim agencijama.

Točka 40. glave III. Izvještaja bitna je za sigurnosno-obavještajne agencije u odnosu na produkte njihova rada – informacije. U njoj se navodi da se

²⁸ Obavještajne službe ne bi smjele biti iznad zakona. Zbog toga bi zaposlenici koji sumnjaju na nezakonito postupanje ili znaju za nj trebali imati obvezu prijavljivanja sumnji (Born, Leigh, 2005: 117).

mnoge informacije koje službe sigurnosti mogu dobiti normalnim putem (na primjer od agenata i dojavljivača, često uz potrebu zaštite izvora) ne mogu na sudu predočiti kao dokaz. Kriminalistička istraga i javni sudski procesi općenito zahtijevaju veću transparentnost i pristajanje uz međunarodne standarde, dobra suradnja s policijom i uredom tužitelja (uključujući prijenos dokaza) bio bi sljedeći uvjet. S ciljem dobre iskoristivosti informacija do kojih dođu sigurnosno-obavještajne agencije, važno je pripremiti dobru zakonsku podlogu koja propisuje kazneni postupak, a to je moguće samo kroz suradnju svih relevantnih državnih tijela, jer je u interesu postići još viši stupanj borbe protiv svih oblika kriminala i, posljedično, rezultat te borbe, a to je jedino moguće kroz bolje zakonske alate.

Preporuka iz t. 43. glave III. Izvještaja, koja navodi da službe za unutarnju sigurnost trebaju djelovati jedino u nacionalnom interesu, uz potpuno poštovanje temeljnih sloboda, neka je vrsta zaključne poruke. To je zapravo i *credo* postojanja i rada sigurnosnih službi svih država, pa tako i sigurnosno-obavještajnih agencija Republike Hrvatske, što uvijek valja imati na umu.

3. Zaključak

Usporedba nekadašnje i važeće hrvatske legislative s Izvještajem Odbora Vijeća Europe za pravna pitanja i ljudska prava pokazuje neke neusklađenosti hrvatskog zakonodavstva o sigurnosno-obavještajnom sustavu. Izvještaj potiče na problematiziranje modela obavještajnog organiziranja u odnosu na potpuno ostvarenje načela vladavine prava, funkcioniranja pravne države, ali i zadovoljenja stručnih i profesionalnih standarda postupanja sigurnosno-obavještajnih agencija. Također, potiče na promišljanje o potrebi preustroja sadašnjeg modela sigurnosno-obavještajnog sustava i prihvaćanja modela koji se iskustveno pokazao najboljim na svijetu. Cilj je postizanje većeg stupnja profesionalnosti i djelovanja sigurnosno-obavještajnog sustava, kao i potpunog poštovanja ljudskih prava i sloboda zajamčenih Ustavom te nezakonito i/ili netransparentno postupanje svesti na najmanju moguću mjeru. Tome mogu pridonijeti pojedina zakonska i iskustvena rješenja određenih zemalja. (Ne)usklađenost domaćeg zakonodavstva s Izvještajem, kao i prikazani problemi koji izviru iz nekih odredbi ZOSOSRH-a upućuju na potrebu reforme sigurnosno-obavještajnog sustava.

Potrebno se pokazalo sljedeće: a) izvršiti unutarnji preustroj sigurnosno-obavještajnog sustava; b) osnovati institut sigurnosti kao neovisnu znanstvenu instituciju; c) jasnije formulirati pojedine zakonske odredbe kako bi se izbjegla različita tumačenja, a time i postupanje u praksi, kao i izbjeći postojanje pravnih praznina u važećoj zakonskoj regulativi; d) ojačati proračunski i civilni nadzor nad trošenjem novca poreznih obveznika te kontrolu izvršne vlasti, kako nad korištenjem proračunskih sredstava obavještajne zajednice, tako i stručni nadzor nad načinom njezina rada; e) promisliti o vrsti sudaca za izdavanje ovlasti za poduzimanje posebnih mjera ili čak ustrojiti kolegijalno tijelo sastavljeno od predstavnika različitih sudačkih profesija (suci prekršajnog, općinskog, županijskog i Vrhovnog suda), koji bi bili pojedinačno ovlašteni da daju ovlasti za poduzimanje posebnih mjera, dok bi za mjere prema okolnostima pojedinačnog slučaja sudac mogao predložiti da o tome odluči kolegijalno tijelo; f) objavljivati sudsku praksu o postupanju sigurnosno-obavještajnih agencija; g) osigurati zaštitu zviždača u obavještajno-sigurnosnim službama, te i) propisati pitanja koja se ne smiju istraživati.

Time bi se potpuno ostvario koncept vladavine prava (*rule of law*), jer bi i postupci adresanata pravnih normi (tijela sigurnosno-obavještajnog sustava) bili uređeniji, dok bi zakon koji regulira sigurnosno-obavještajni sustav bio sadržajno određeniji, a time i primjereniji demokratskom sustavu vladavine kakav postoji u zemljama s dužom demokratskom tradicijom i zaštitom ljudskih prava i sloboda (npr. u Velikoj Britaniji).

Prednosti britanskog modela obavještajnog organiziranja su višestruke: a) Velikoj Britaniji (osnivaču i državi članici Vijeća Europe) »pripada prednost u razvitku ustavnosti i ustavne vladavine«²⁹ iz čega se može nedvojbeno zaključiti o izraženoj visokoj političkoj i društvenoj svijesti o poštovanju i zaštiti temeljnih ljudskih prava i sloboda; b) izraženom senzibilitetu izvršne vlasti o jasnom zakonskom uređenju obavještajno-sigurnosnih agencija (djelokrug, ovlasti i pitanja nadzora); c) načelima legaliteta i apolitičnosti u djelovanju britanske obavještajne zajednice; d) kvaliteti britanskih sigurnosnih i obavještajnih službi;³⁰ e) američki model obavještajnog organiziranja

²⁹ Smerdel, Sokol, 2009: 68. O pojmu »ustavne vladavine« v. Smerdel, Sokol, 2009: 48.

³⁰ »... u uvodu knjige Petera Wrighta 'Spycatcher', Paul Greengrass je kazao: '... oni su gospodari struke. Oni su izmislili načela struke, razbili prve šifre, vodili najbolje agente, osposobili najbolje obavještajce, ostale poučavali svemu što znaju. Iznad svega, oni čuvaju tajne. U obavještajnom svijetu MI-5 i MI-6 još uvijek su *primus inter pares*'« (Bilandžić, 2000: 138).

ranja pokazao je u proteklim desetljećima određeni deficit u poštovanju ljudskih prava i sloboda. Npr. tijekom rata u Vijetnamu i neslaganja većeg broja građana, mnogi su građani »došli pod udar ne samo službi sigurnosti već i obavještajnih institucija (CIA) koje čak nisu ni imale nikakva zakonskog uporišta za djelovanja na teritoriju SAD-a« (Bilandžić, 1999: 138). Nadalje, u proteklih godinu dana obavještajnu zajednicu SAD-a te svjetsku javnost potresala je afera *Snowden*;³¹ f) model bivšeg Sovjetskog Saveza, analiziraju li se npr. ovlasti današnje ruske službe sigurnosti, *Federalnaya Sluzhbe Bezopasnosti* (FSB), vidi se »da Rusija na tom polju nije daleko odmakla od svoga prethodnika – SSSR-a« (Bilandžić, 1999: 142), a time i njegova mentaliteta u metodologiji rada.

Kako je Strategijom nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske definirano da se pod nacionalnom sigurnošću razumije, između ostaloga, i osiguranje ljudskih sloboda i prava njezinih građana te funkcioniranje pravne države, odabrani britanski model obavještajnog organiziranja važan je iskorak u ostvarenju naznačenih odrednica nacionalne sigurnosti te jamac podizanja kvalitete djelovanja svih komponenti sigurnosno-obavještajnog sustava Republike Hrvatske.

Literatura

- Badžim, Joško (2008) Sigurnosno-obavještajne službe u demokratskom društvu: u povodu reforme sigurnosno-obavještajnog sustava u Republici Hrvatskoj. *Hrvatska i komparativna javna uprava* (8)4: 1015–1053
- Bilandžić, Mirko (1999) Službe sigurnosti u demokratskom društvu. *Politička misao* 36(4): 134–150
- Bilandžić, Mirko (2000) Britanski model obavještajnog organiziranja: obavještajne institucije i nadzor njihovih aktivnosti. *Politička misao* 37(3): 136–159
- Bilandžić, Mirko, Ivica Mikulić (2007) Business Intelligence i nacionalna sigurnost. *Polemos* 10(1): 27–43
- Borković, Ivo (1995) *Upravno pravo*. Zagreb: Informator
- Born, Hans, Ian Leigh (2005) *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*. Publishing House of the Parliament of Norway

³¹ Edward J. Snowden, bivši djelatnik CIA-e i Nacionalne službe sigurnosti (*National Security Agency*), javnosti je predočio tajne dokumente iz kojih je vidljivo postojanje velikog broja tajnih projekata nadziranja (PRISM, *Boundless informant*), odnosno provođenje hackerskih napada od strane SAD-a u računala diljem svijeta te prisluškivanje mobitela njemačke kancelarke Angele Merkel.

- Smerdel, Branko, Smiljko Sokol (2009) Ustavno pravo. Zagreb: Narodne novine
- Tatalović, Siniša (2006) Nacionalna i međunarodna sigurnost. Zagreb: Politička kultura
- Tatalović, Siniša, Anton Grizold, Vlatko Cvrtila (2008) Suvremene sigurnosne politike države i nacionalna sigurnost početkom 21. stoljeća. Zagreb: Golden marketing – Tehnička knjiga

Pravni izvori

- Izvrještaj Odbora za pravna pitanja i ljudska prava (podnositelj izvješća Gyögy Frunda, Rumunjska, Grupa Stranke europskih naroda) Dokument 8301
- Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske, NN 32/02
- Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, NN – MU 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10
- Konvencija za zaštitu osoba glede automatizirane obrade osobnih podataka, NN – MU 4/05
- Ustav Republike Hrvatske, NN 85/10 – pročišćeni tekst
- Zakon o obrani, NN 73/13
- Zakona o političkim strankama, NN 76/93, 111/96, 164/98, 36/01
- Zakon o pučkom pravobranitelju, NN 76/12
- Zakon o sigurnosnim provjerama, NN 85/08, 86/12
- Zakon o sigurnosnim službama Republike Hrvatske, NN 32/02
- Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske, NN 79/06, 105/06

Web izvori

- [http://www.mvep.hr/hr/vanjska-politika/multilateralni-odnosi/vijece-europe-\(ve\)](http://www.mvep.hr/hr/vanjska-politika/multilateralni-odnosi/vijece-europe-(ve))
- <http://www.jutarnji.hr/darko-grdic-odlazi--gdje-je-2-5-milijuna-iz-specijalnog-fonda---/1077727/>
- <http://www.index.hr/vijesti/clanak/agentica-soae-dobila-otkaz-jer-je-odbila-seksom-izvlaciti-podatke-iz-saborskog-duznosnika/442147.aspx>
- <http://www.index.hr/vijesti/clanak/poa-besramno-lagala-u-slucaju-helene-puljiz/273443.aspx>
- <http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Posebni%20dio%20izmjena%20i%20dopuna%20proracuna%202013.xls>
- http://hr.wikipedia.org/wiki/Edward_Snowden
- www.dcaf.ch/content/download/104962/1617971/.../croatia_cro1.pdf – Razvoj i nadzor sigurnosno-obavještajnog sustava u Republici Hrvatskoj, autor Vlatko Cvrtila
- www.sabor.hr

THE NEED FOR A COMPREHENSIVE REFORM
OF THE CROATIAN INTELLIGENCE SYSTEM

Summary

The comparison of the Law on Intelligence Services of the Republic of Croatia and the Law on the Intelligence System of the Republic of Croatia with the Report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, Document 8301 and the Recommendation 1402 of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe of 26 April 1999 has shown partial harmonisation of the legislation regulating the Croatian intelligence system with European documents. The author discusses the chosen model of the Croatian intelligence system, points out solutions to certain problems, and suggests a model that would manage to achieve the main principles – the rule of law, legality, political impartiality, and respect for human rights and freedoms.

Key words: intelligence services, intelligence system, British model of intelligence organisation, human rights, rule of law, Constitution of the Republic of Croatia, Council of Europe

