

Sigurnosno-obavještajne službe u demokratskom društvu – u povodu reforme sigurnosno-obavještajnog sustava u Republici Hrvatskoj

*Joško Badžim**

UDK 355/401(497.5)
Pregledni znanstveni rad (review scientific paper)
Primljeno 26. 6. 2008.
Prihvaćeno 3. 12. 2008.

U članku se analizira reformirani sigurnosno-obavještajni sustav u Republici Hrvatskoj kao sklop međusobno povezanih javnih tijela koja čine relativno autonomnu cjelinu u sustavu javne vlasti i esencijalni dio sustava nacionalne sigurnosti. Analizira se njegova struktura, temeljni sadržaji i značenja, zatim funkcije, područje i način rada sigurnosno-obavještajnih službi te sustav nadzora. Sveukupni elementi navedenog sustava izraženi kroz zakone pokazuju usklađenost s principima na kojima se temelji rad takvih institucija u demokratskim zemljama. To je utvrđeno usporedbom s pravnom regulacijom nekih zemalja, međunarodnim konvencijama, preporukama i direktivama te sa shvaćanjima iz relevantne znanstveno-stručne publicistike. Strukturu hrvatskih sigurnosno-obavještajnih službi obilježava model integrirane

* Mr. sc. Joško Badžim, zamjenik predstojnika Ureda za nacionalnu sigurnost Republike Hrvatske (deputy head of the National Security Office of the Republic of Croatia)

unutarnje i vanjske odnosno sigurnosne i obavještajne sastavnice te podjela službi na civilne i vojne. U funkcionalnom smislu službe su usmjerene spoznajno ili informativno. Na unutarnjem planu ne raspolažu represivnom ili redarstvenom funkcijom i ovlastima (što udovoljava relevantnim međunarodnim preporukama te pogoduje ciljevima prikrivenog i sveobuhvatnog spoznavanja fenomena koji ugrožavaju nacionalnu sigurnost). Na vanjskom ili obavještajnom planu (za razliku od rijetkih stranih primjera) ne raspolažu funkcijom provođenja prikrivenih operacija ili utjecaja u inozemstvu radi zaštite ili ostvarivanja interesa nacionalne sigurnosti. Primjena postupaka za prikupljanje podataka kojima se na posebno intruzivan način poseže u privatnost građana pod ingerencijom je Vrhovnog suda kao najviše sudske instancije. Instrumenti nadzora nad službama su višedimenzionalni i na višestruko dostupan način omogućuju provođenje nužne demokratske kontrole.

Cljučne riječi: sigurnosno-obavještajni sustav – Hrvatska, sigurnosno-obavještajne službe, nacionalna sigurnost

1. Uvod

Stupanjem na snagu Zakona o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske 2006. (ZSOS) izvršene su određene izmjene u organizacijskoj strukturi i načinu rada sigurnosno-obavještajnih službi. Zbog uloge koju takve službe imaju u zaštiti nacionalne sigurnosti, a s druge strane zbog potencijalne opasnosti od prekoračenja i zlouporabe njihovih nadležnosti i ovlasti u različite nezakonite svrhe, odgovarajuće ili prikladno pravno uređenje tog područja važan je pravni i društveni interes. Reforma sigurnosno-obavještajnog sustava u Hrvatskoj provedena je drugi put u razdoblju od nekoliko godina,¹ što može upućivati na zaključak o dinamičnom razvoju ove materije i procesu traženja optimalnih strukovnih i pravnih rješenja. Slično je i na međunarodnom planu, gdje je tek u posljednjih

¹ Zakonom o sigurnosnim službama cjelovito je izmijenjen dotadašnji sigurnosno-obavještajni sustav kojeg su ključne sastavnice bile Služba za zaštitu ustavnog poretka u sastavu Ministarstva unutarnjih poslova, Ured za nacionalnu sigurnost u sastavu kojeg je bila Hrvatska izvještajna služba s ingerencijama za središnje analitičke i koordinativne te operativne poslove u inozemstvu i sigurnosna i obavještajna sastavnica unutar Ministarstva obrane.

dvadesetak godina intenziviran proces regulacije ove materije putem javno objavljenih pravnih propisa, a posebno onih zakonskog ranga.² Ta nastojanja uglavnom su obilježena pokušajima pronalaženja što prikladnijeg pravnog okvira za postizanje ravnoteže između dvaju načelno oprečnih, a podjednako važnih društvenih i državno-pravnih zahtjeva, i to s jedne strane zahtjeva za učinkovitošću u zaštiti nacionalne sigurnosti i s druge strane zahtjeva za zaštitom ljudskih prava i sloboda te zaštitom demokratskog političkog sustava od mogućih prekoračenja i zlouporaba ovlasti od sigurnosnih i obavještajnih službi. Pravnoj zahtjevnosti u rješavanju tih opreka pridonose u suvremenom razdoblju i povećane sigurnosne potrebe uzrokovane opasnostima od terorizma i uporabe sredstava za masovno uništenje³ i s time u vezi razumljivi zahtjevi za povećanjem ovlasti. S druge strane tome pridonosi i sve veća afirmacija ljudskih prava i sloboda te znatno povećane tehnološke mogućnosti za ostvarivanjem posega u privatnost građana. Tome treba također pridodati i društvenu i političku afirmaciju prava javnosti na kontrolu rada državnih tijela, uključujući i kontrolu sigurnosnih i obavještajnih službi kojima je upravo tajnost i zatvorenost od javnosti temeljno obilježje rada i svojevrsna identitetska odrednica prepoznatljiva i kroz uvriježeno i kolokvijalno nazivanje tajnim službama.

Slijedom navedenih obilježja i tendencija, u ovom će se radu pokušati istražiti pravno uređenje uloge i djelovanja sigurnosno-obavještajnih službi u Hrvatskoj te to komparirati sa stanjem u pojedinim demokratskim zemljama i s relevantnim međunarodnim dokumentima i radovima koji odražavaju ključne tendencije i dostignuća u pitanjima usklađivanja navedenih suprotnosti i traženja najprikladnijeg načina ustrojavanja i funkcioniranja sigurnosno-obavještajnih službi u suvremenim demokratskim društvima.

2. Struktura i funkcija sigurnosno-obavještajnog sustava u Republici Hrvatskoj

U obrazloženju Konačnog prijedloga Zakona o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske (ZSOS) sigurnosno-obavještajni sustav

² Primjerice, Velika Britanija je tek 1989. donijela Zakon o sigurnosnoj službi (Security Service Act), a 1994. Zakon o obavještajnim službama (Intelligence Service Act), dok su prije toga neki postupci Sigurnosne službe, kolokvijalno poznate pod imenom MI5 (Military Intelligence), proglašeni u postupku pred ESLJP (Harman and Hewit UK 1992, 14EHRR 657) kao postupci koji »nisu u skladu sa zakonom« budući da se rad Sigurnosne službe u to vrijeme temeljio na podzakonskoj uredbi iz 1952. Opširnije u: Born i Leigh, 2005.

³ O povećanim sigurnosnim prijetnjama te potrebi uspostave ravnoteže između zahtjeva sigurnosti i slobode v.: Parlamentarna skupština VE, doc. 1713 i 10567/2005.

uzima se kao esencijalni dio sustava nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske. Njegovu okosnicu čine Sigurnosno-obavještajna agencija (SOA) i Vojna sigurnosno-obavještajna agencija (VSOA). Nadalje, Vijeće za nacionalnu sigurnost (VNS) ima ulogu središnjeg političko-savjetodavnog tijela nadležnog za razmatranje i ocjenu ugroza nacionalne sigurnosti i utvrđivanje politike zaštite nacionalne sigurnosti s naglaskom na usmjeravanje sigurnosno-obavještajnih službi. Zatim, Savjet za koordinaciju sigurnosno-obavještajnih agencija razrađuje odluke Vijeća i operativno uskladuje rad sigurnosno-obavještajnih agencija i drugih državnih tijela u poslovima zaštite nacionalne sigurnosti. Vijeće i Savjet u administrativnom i stručnom smislu podupire Ured VNS-a. Nadalje, Zavod za sigurnost informacijskih sustava nadležan je za tehnička područja u poslovima informacijske sigurnosti, a Operativno-tehnički centar za nadzor telekomunikacija za ostvarivanje funkcije tajnog nadzora telekomunikacijskih usluga, djelatnosti i prometa za potrebe sigurnosno-obavještajnih agencija i redarstvenih vlasti u okviru provođenja kaznenog postupka.

Sustav tijela nadležnih za nadzor sigurnosno-obavještajnih agencija pak čine Ured VNS-a u svojstvu strukovnog nadzora i u okvirima izvršne vlasti, i to za potrebe predsjednika Republike i Vlade odnosno VNS-a, saborski Odbor za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost u svojstvu parlamentarnog nadzora kao i Vijeće za građanski nadzor sigurnosno-obavještajnih agencija u svojstvu neovisnog građanskog nadzora. U okviru nadzorne komponente suci Vrhovnog suda pojedinačno ili, kad se radi o ponavljanju ili produženju odobrenih mjera, u tročlanom vijeću odlučuju o odobravanju tajnih mjera za prikupljanje podataka kojima se u značajnijoj mjeri nego kod redovitih ili »konvencionalnih« mjera poseže u privatnost građana.

Taj sklop međusobno povezanih i uvjetovanih tijela koja obuhvaćaju sigurnosno-obavještajnu djelatnost u svim njezinim segmentima odražava svojstva relativno zasebnog sustava koji propisan navedenim Zakonom postaje i pravna kategorija, dok je kao sintagma znatno šire uvriježen u znanstvenim i stručnim publikacijama te praktičnoj uporabi.⁴

Definiranje sigurnosno-obavještajnog sustava kao podsustava nacionalne sigurnosti upućuje na potrebu prethodnog osvrta na pojam sustava nacionalne sigurnosti. Prema dominantnim shvaćanjima, nacionalna sigurnost⁵ mogla bi se definirati između ostaloga i kao stanje zaštićenosti opstojnosti

⁴ O sigurnosno-obavještajnom sustavu kao podsustavu nacionalne sigurnosti v.: Žirovnik, 2003.

⁵ U vezi s definicijama nacionalne sigurnosti v. Strategiju nacionalne sigurnosti RH, 2002., i Grizold, 1998.

ili uvjeta za održanje i razvoj nacionalne državno-političke zajednice od vanjskih i unutarnjih ugroza, osobito u smislu ugroza njezina državno-pravnog suvereniteta, teritorijalne cjelovitosti, obrambene sposobnosti i u smislu osiguranja dostupnosti vitalnih materijalnih resursa poput hrane, vode, energije i slično.

Sustav nacionalne sigurnosti tradicionalno je ključno oslonjen na vojno-obrambeni i sigurnosno-obavještajni podsustav, a kako suvremeno razdoblje sve više obilježavaju i druge netradicionalne i tzv. asimetrične⁶ prijetnje nacionalnoj sigurnosti, poput terorizma, proliferacije, organiziranog kriminala, ekoloških i gospodarskih prijetnji i slično, tako pored navedenih i druge sastavnice državne vlasti postaju sve aktivniji čimbenici u zaštiti nacionalne sigurnosti. Sigurnosno-obavještajne službe i vojno-obrambeni sustav zauzimaju i dalje središnje mjesto u sustavu nacionalne sigurnosti zbog svoje cjelokupne i neposredne usmjerenosti na zaštitu nacionalne sigurnosti, za razliku od drugih sastavnica državne vlasti koje su u funkciji zaštite nacionalne sigurnosti povremeno, prema potrebi ili na posredan način, ovisno o vrstama ugroza nacionalne sigurnosti te potrebama i načinima odgovora na njih.

3. Definicija sigurnosno-obavještajne službe

Organizacijski sigurnosno-obavještajna služba u sebi objedinjava dvije sastavnice, sigurnosnu i obavještajnu. No, moglo bi se govoriti i o jednoj sastavnici s dvostrukim obilježjima, sigurnosnim i obavještajnim. Analizom konkretnih slučajeva mogu se potvrditi obje te varijante.

Prva varijanta možda najjasnije proizlazi iz modela koji je prihvaćen u Velikoj Britaniji gdje su zakonom ustanovljene Tajna obavještajna služba (*The Secret Intelligence Service*)⁷ i Sigurnosna služba (*Security Service*).⁸

⁶ Naziv asimetrične proizlazi iz asimetričnog odnosa između države koja organizira sustav zaštite nacionalne sigurnosti i struktura iz kojih dolaze prijetnje, poput terorističkih, kriminalnih i slično.

⁷ Intelligence Services Act 1994. Taj zakon pod imenom obavještajnih službi obuhvaća i Vladin stožer za komunikacije (*The Government Communications Headquarters*) nadležan za prikupljanje obavještajnih podataka nadziranjem elektromagnetskih, akustičnih i drugih signala.

⁸ Security Service Act 1989.

Nadležnost Obavještajne službe odnosi se na prikupljanje i dostavljanje informacija te izvršavanje tzv. »ostalih« zadaća⁹ koje se odnose na aktivnosti osoba u inozemstvu, u vezi s ostvarivanjem interesa nacionalne sigurnosti s posebnim osvrtom na obranu, vanjsku politiku i gospodarsku dobrobit Ujedinjenog Kraljevstva te na pomoć u sprječavanju ili otkrivanju teškog kriminala.¹⁰

S druge strane, kao nadležnost Sigurnosne službe propisuje se zaštita nacionalne sigurnosti od prijetnji špijunaže, terorizma, aktivnosti agenata stranih sila, aktivnosti usmjerenih na podriivanje parlamentarne demokracije političkim ili nasilnim sredstvima te od aktivnosti ili namjera stranaca usmjerenih protiv ekonomske dobrobiti Ujedinjenog Kraljevstva.¹¹ Kao posebna nadležnost Sigurnosne službe propisana je i obveza pružanja pomoći aktivnostima policije i drugim službama kao Nacionalnom kriminalističkom stožeru i Nacionalnoj kriminalističkoj obavještajnoj službi¹² u sprječavanju i otkrivanju teškog kriminala.¹³

Britanski zakoni ne određuju eksplicitno teritorijalne nadležnosti obavještajne i sigurnosne službe, no propisane stvarne nadležnosti impliciraju logičan zaključak da se rad obavještajne službe ostvaruje pretežito u inozemstvu, a sigurnosne u tuzemstvu. Ovisno o tome gdje navedene institucije razvijaju svoja djelovanja, u zemlji ili inozemstvu, formiraju i metode rada prilagođene pravnim i drugim uvjetima ili ambijentu u kojem djeluju pa se slijedom toga čak govori i o razvijanju zasebnih kultura ili mentaliteta unutar vanjskih ili unutarnjih službi.

Sigurnosni i obavještajni poslovi u smislu naprijed navedenih značenja mogu biti organizirani kroz zasebne i odvojene institucije, kao u britanskom, ali i drugim modelima (Njemačka, Francuska i dr.), ili mogu biti integrirani u jedinstvenu instituciju sa sigurnosnom i obavještajnom sastavnicom, kako je to kao model prihvaćeno u Hrvatskoj, Sloveniji, Nizozemskoj i drugim zemljama.

⁹ Čl. 7. Intelligence Services Act. Opširnije o tajnim operacijama u: Born i Leigh, 2005., Chapter 11.

¹⁰ Čl. 1. Intelligence Services Act.

¹¹ Čl. 1. Security Service Act.

¹² The National Criminal Intelligence Service i National Crime Squad prestali su postojati kao samostalne agencije, a njihove poslove preuzela je agencija pod imenom The Serious Organised Crime Agency (SOCA) osnovana zakonom iz 2005. V. Serious Organised Crime and Police Act, 2005.

¹³ Čl. 1/4. Security Service Act.

U prilog integriranom modelu navode se argumenti¹⁴ da su podaci iz nadležnosti sigurnosne odnosno obavještajne sastavnice međusobno povezani ili uvjetovani u tolikoj mjeri da se njihovo integrirano sagledavanje nameće kao praktično i učinkovito rješenje. Primjerice, praćenje stranih obavještajnih djelovanja spada u protuobavještajnu ili sigurnosnu sastavnicu, no kako su strana obavještajna djelovanja ujedno i izraz političkog stanja u zemlji iz koje se provode, a percepcija toga spada u nadležnost obavještajne sastavnice, integrirani model indicira određene prednosti u smislu omogućivanja cjelovitog sagledavanja i time kvalitetnije spoznaje materije. Isto je s asimetričnim prijetnjama poput terorizma i organiziranog kriminala te ekstremizma i političkog nasilja (v. Fritsche, 2001, i Venice Commission, 2003) koji također mogu biti poticani iz inozemstva ili u najmanju ruku proizlaziti iz političkih i socijalnih prilika u inozemstvu.

S druge strane, u prilog modelima s međusobno razdvojenim obavještajnim i sigurnosnim službama obično se pridodaju argumenti društvenog interesa za dekoncentracijom nadležnosti i ovlasti i time smanjivanjem opasnosti od njihovih zlouporaba. Također, argumentira se da razvijanje različitih metoda rada unutar zemlje i u inozemstvu određuje i različite pristupe u organizacijskom i funkcionalnom smislu, a time i praktične poteškoće u provedbi takvog modela.

Za unutarnje ili sigurnosne službe koriste se i drugi službeni nazivi poput službi za zaštitu ustavnog poretka (npr. službeni nazivi u Njemačkoj i Austriji), unutarnju sigurnost (Italija), nadzor teritorija (Francuska) i slično. Kolokvijalno se često koristi i naziv protuobavještajne službe, no ako se taj naziv uzme u doslovnom ili užem smislu kao suprotstavljanje stranim obavještajnim djelovanjima,¹⁵ ne obuhvaća važan dio drugih pojavnosti kojima se bave sigurnosne službe poput ekstremizma i političkog nasilja, terorizma ili organiziranog kriminala. Također, protuobavještajnim se poslovima u užem smislu kao i suprotstavljanjima drugim ugrozama iz nadležnosti sigurnosnih službi poput ekstremizma, političkog nasilja, terorizma, organiziranog kriminala i slično¹⁶ bave i obavještajne službe, iako u manjoj

¹⁴ V. obrazloženje Konačnog prijedloga Zakona o sigurnosno-obavještajnom sustavu RH, str. 41–42. Također o argumentima za spajanje britanskih tajnih službi vidi Adams, 1994: 276.

¹⁵ Opširnije o protuobavještajnim poslovima kod Mastermana (1972), a o razlikama protuobavještajne i sigurnosne komponente tijela državne uprave kod Pusića (1985: 257–275).

¹⁶ U vrijeme važenja Zakona o sigurnosnim službama (NN 32/02) u Hrvatskoj je postojala Protuobavještajna agencija koja se pored protuobavještajnih poslova, odnosno prikupljanja, obrade i distribucije podataka o djelovanjima stranih obavještajnih službi, bavila

mjeri i uz svoje dominirajuće poslove ili područja interesa poput vanjske politike, gospodarstva, znanosti i tehnologije, vojno-sigurnosnih pitanja i slično.

S druge strane, kao što je već navedeno, iz naziva i sadržaja poslova pojedinih institucija, pojmove sigurnosno i obavještajno može se razumjeti i kao atribute koji zajedno određuju bit jedinstvenih organizacijsko-funkcionalnih entiteta ili državnih institucija koje se bave prikupljanjem, obradom i distribucijom podataka relevantnih za nacionalnu sigurnost, bilo da se nazivaju sigurnosno-obavještajnim,¹⁷ sigurnosnim¹⁸ ili najčešće obavještajnim službama.¹⁹ Ključne su odrednice takvih službi prevladavajuće bavljenje poslovima prikupljanja, obrade i distribucije podataka u zemlji i inozemstvu, tajnost ili prikrivenost djelovanja, usmjerenost na zaštitu nacionalne sigurnosti te najčešće odsutnost ovlasti za primjenu mjera pravne prisile i sudjelovanje u formalnim pravnim postupcima u zemlji.

4. Funkcije sigurnosno-obavještajnih službi

Sukladno ZSOS, funkcije SOA i VSOA jesu prikupljanje, analitička obrada i ocjena podataka od značenja za nacionalnu sigurnost te njihova distribucija korisnicima.²⁰ Prema sadržaju, navedena bi se funkcija mogla nazvati informativnom budući da je njezin supstancijalni sadržaj informiranje korisnika o ugrozama nacionalne sigurnosti. To je zasigurno i prevladavajuća i najzastupljenija funkcija navedenih službi općenito.

i drugim djelovanjima na teritoriju Republike Hrvatske koja su usmjerena protiv nacionalne sigurnosti; čl. 8. st. 1. i 2.

¹⁷ Iz naziva Australian Security Intelligence ili Canadian Security Intelligence proizlazi da se riječ *intelligence* uzima u smislu funkcije koja se sastoji u prikupljanju, obradi i distribuciji podataka i u smislu sadržaja i kvalitete podataka (v. čl. 17. Australian Security Intelligence Organisation Act). Slično tome The World Factbook (2005) razlikuje *information* u smislu sirovog podatka prikupljenog iz određenog izvora koji može biti fragmentaran, kontradiktoran, nepouzdan, nejasan, prijevaran (*deceptive*) ili pogrešan te *intelligence* koji nastaje skupljanjem, integracijom, procjenom, analizom i interpretacijom informacija.

¹⁸ V. Act on Slovak information service, 1993.

¹⁹ Španjolska (National Intelligence Centre), Turska (National Intelligence Organisation), Grčka (Hellenic National Intelligence Service), Albanija (State Intelligence Service).

²⁰ Kao korisnike ZSOS u čl. 55. navodi predsjednike Republike, Vlade i Hrvatskog sabora i UVNS te ministre, načelnika Glavnog stožera Oružanih snaga i druge dužnosnike ako se podaci iz izvješća odnose na njihov djelokrug.

Međutim, službe takve vrste u svijetu mogu pored informativne funkcije raspolagati i drugim funkcijama koje se mogu kategorizirati na funkciju represije ili provođenja pravne prisile u sprječavanju i istrazi kaznenih djela (Venice Commission: Internal Security Services in Europe, 1998) te funkciju provođenja prikrivenih utjecaja u sferi interesa nacionalne sigurnosti (o tajnim operacijama v. Richelson, 1999).

Što se tiče represivne funkcije, sigurnosno-obavještajne agencije u Hrvatskoj kao i u većini drugih zemalja organizacijski su izdvojene izvan sustava državne represije²¹ i ne spadaju pod kaznenoprocenu definiciju redarstvenih vlasti²² i sudionika kaznenog postupka. Njihova je uloga u suprotstavljanju kaznenim djelima dakle isključivo informativna u smislu pružanja potpore u otkrivanju, sprječavanju i istraživanju konkretnih kaznenih djela ili u formiranju spoznajne osnove za donošenje političkih odluka koje se odnose na usmjeravanje drugih državnih tijela ili na pronalaženje odgovarajućih sistemskih rješenja ili prilagodbi na zakonodavnoj ili izvršnoj razini.

Pritom su sigurnosno-obavještajne službe usmjerene na prevenciju teških kaznenih djela koja ugrožavaju nacionalnu sigurnost te na sagledavanje cjeline sigurnosnih ugroza u kojima jedno kazneno djelo ili više njih predstavlja samo dio cjelokupne pojavnosti, dok drugi elementi koji su izvan granica određenih kaznenim pravom određuju širi politički, socijalni ili sigurnosni smisao tih pojavnosti, njihove uvjetovanosti, smjer razvoja, dinamiku i druga obilježja bitna za cjelovito i bitno razumijevanje, predviđanje i planiranje adekvatnih protumjera. U jednom dijelu navedeni elementi koji su predmet spoznaje i informiranja mogu biti relevantni i za primjenu unutar upravnog prava, primjerice u postupcima odlučivanja o odobravanju sigurnosno rizičnih javnih skupova, boravka sumnjivih stranaca, registracije ekstremnih političkih organizacija i slično.

Navedena uloga podrazumijeva prikriveni, aktivan i istraživački metodološki pristup usmjeren na svestrano poznavanje sigurnosnih fenomena u njihovim unutarnjim zakonitostima, vanjskim manifestacijama i relacijama prema širem društvenom ili političkom kontekstu u kojemu je izvršenje kaznenog djela ili povreda normi upravnog prava samo segment ili popratni izraz cjeline sigurnosnog fenomena ili procesa.

²¹ Do ukidanja 2002. hrvatska Služba za zaštitu ustavnog poretka bila je organizirana kao sastavnica Mministarstva unutarnjih poslova sa svim nadležnostima i ovlastima koje pripadaju redarstvenim tijelima. V. Zakon o unutarnjim poslovima, NN 29/01.

²² Redarstvenim vlastima u smislu Zakona o kaznenom postupku (čl. 179.) određene su ovlaštene osobe Ministarstva unutarnjih poslova (policijski službenici) i ovlaštene službene osobe Ministarstva obrane (vojna policija) te iznimno službenici redarstvenih vlasti strane države ili međunarodnog tijela u skladu s međunarodnim sporazumima.

Redarstvene vlasti također razvijaju spoznajnu ili informativnu funkciju spektrom više ili manje prikrivenih (npr. pratnja, promatranje, korištenje tajnog izvjestitelja i dr.) ili otvorenih postupaka (npr. pregled osoba, prtljage, prijevoznih sredstava i dr.), no težište rada je na *ex post facto* postavljanju i primjeni fizičkog zaustavljanja kriminalnog djelovanja i potom istraživanju ili dokazivanju u odgovarajućem postupku, a takav pristup djeluje upozoravajuće na počinitelje i uzrokuje zaustavljanje ili modificiranje njihova daljnjeg djelovanja, a time i onemogućivanje daljnjeg praćenja i spoznajnog ovladavanja. Može se govoriti i o izvjesnoj naravnoj sukobljenosti interesa između poslova prikupljanja podataka i njihove uporabe u, primjerice, kaznenom postupku u smislu da poslovi kojih je svrha prikupljanje podataka po svojoj naravi ili funkcionalnoj datosti tendiraju prolongiranju procesuiranja radi omogućivanja što dužeg provođenja tajne prisмотрe, odnosno kompletiranja i provjeravanja već prikupljenih podataka. S druge strane, poslovi kojih se svrha ispunjava i rezultati mjere brojem procesuiranih predmeta tendiraju po svojoj naravi što bržem zaustavljanju tijekom kaznenog djela i poduzimanju procesnih radnji kojima se s druge strane postiže učinak upozorenja prema počiniteljima i uvjetuje zaustavljanje ili prilagodba njihovih daljnjih djelovanja.

Ta naravna ili poslovno-interesna suprotstavljenost između obavještajne funkcije s jedne i represivno-istražne funkcije s druge strane determinira i potrebu njihova međusobnog funkcionalnog i organizacijskog razdvajanja (Best, 2001) i time eliminiranja podvojenosti i suprotstavljenosti tendencija unutar jedne institucije.²³

Za to postoje i dodatni razlozi. Prvo, različiti oblici pravno utemeljene ili dopuštene prisile, poput uhićenja, zadržavanja, ispitivanja, pretraživanja i slično, zbog svoje su represivne naravi i potreba zaštite ljudskih prava tako koncipirani da u svoju realizaciju načelno uključuju nazočnost ili kontrolu sudske vlasti (npr. putem izdavanja sudskih naloga i sl.) koja djeluje u skladu s načelom javnosti postupka te uključuje nazočnost predstavnika javnosti bilo u svojstvu svjedoka ili branitelja, zatim vođenje i potpisivanje zapisnika o poduzetim radnjama od svih sudionika poduzetih radnji i slično. Takav pristup međutim nije odgovarajući navedenim ciljevima sigurnosno-obavještajnih službi koje su vlastite metode prilagodile potrebama prikrivenog ili neopaženog motrenja predmeta interesa.

Drugo, koncentracija obavještajne i represivne funkcije unutar jedne institucije pogoduje riziku od zlouporaba odnosno od mogućnosti špekula-

²³ Slično tome o teoriji organiziranih sustava v. Pusić, 1995: 61–78.

liranja oko upotrebe podataka u kaznenom postupku odnosno njihova zadržavanja i neprimjenjivanja u zakonite svrhe ili primjenjivanja u razne nezakonite svrhe (npr. ucjenjivanje počinitelja radi realizacije nezakonitih interesa i sl.).

Slijedom toga pravilo da sigurnosno-obavještajne službe ne raspolažu ovlastima pravne prisile²⁴ afirmiralo se kao svojevrsni demokratski standard. Ako pak raspolažu, onda bi interesi učinkovitosti nalagali da informativni i represivni poslovi budu organizacijski razdijeljeni tako da institucija u cjelini ne trpi posljedice miješanja međusobno suprotstavljenih funkcija.²⁵ Neke europske sigurnosno-obavještajne službe koje raspolažu objema navedenim funkcijama u pravilu su organizirane u okviru ministarstva unutarnjih poslova i zadužene za tzv. politički kriminalitet²⁶ pri čemu ipak dominira dugotrajna preventivno-informativna obrada i praćenje sumnjivih objekata prikrivenim sredstvima, dok je represija kao tek završni čin koji može ovisiti i o procjeni njegove svrsishodnosti sa stajališta javnog interesa manje zastupljena (Masterman, 1972). Slično tome, do 2002. i donošenja Zakona o sigurnosnim službama²⁷ u Hrvatskoj je u sastavu Ministarstva unutarnjih poslova bila ustrojena Služba za zaštitu ustavnog poretka²⁸ koja je objedinjavala informativnu i represivnu funkciju s nadležnošću za kaznena djela usmjerena protiv sigurnosti i ustavnog poretka zemlje.

Iz navedenog proizlazi potreba za konceptualizacijom i egzistencijom autonomne sigurnosno-obavještajne sastavnice ili institucije zadužene za provođenje obavještajne, informativne ili spoznajne funkcije od represivnih tijela. Organizacijsko je pitanje hoće li takve službe postojati potpuno samostalno ili unutar integriranih sigurnosnih institucija²⁹ ili ministarsta-

²⁴ Preporuke Parlamentarne skupštine Vijeća Europe 1402/1999 (Recommendation 1402/1999). U slučaju da unutarnja sigurnosna služba raspolaže ovlastima prisile poput uhićenja, pretraga, zadržavanja, pritvaranja i slično, povećava se rizik od zlouporabe službi odnosno navedenih instrumenata u svrhe koje nisu opravdane zakonom. Stoga se, kao i radi izbjegavanja dupliciranja s policijom u pitanjima procesuiranja kaznenih djela, preporučuje da sigurnosne službe ne budu ovlaštene za pitanja kaznenih istraga, uhićenja, pritvaranja i drugih kaznenoprocenih radnji.

²⁵ O odnosu informativne i pravno represivne funkcije v. Best, 2001.

²⁶ U Austriji Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismus; u Francuskoj Direction de la Surveillance de Territoire.

²⁷ Donesen 2002., a prestao važiti stupanjem na snagu Zakona o sigurnosno-obavještajnom sustavu RH 2006.

²⁸ O ingerencijama Službe za zaštitu ustavnog poretka Republike Hrvatske v. čl. 13.–19. Zakona o unutarnjim poslovima, NN 29/91.

²⁹ Npr. američki FBI (Federal Bureau of Investigation), britanska SOCA (Serious Organised Crime Agency). FBI je autonomna institucija i objedinjuje obje navedene komponente.

va.³⁰ Bitno je međutim da se u integriranim strukturama sačuva unutarnja autonomija i spriječi unutarnja podvojenost međusobno suprotstavljenih, ali ujedno ovisnih i komplementarnih funkcija.

U nekim zemljama, u okviru obavještajne sastavnice, pored klasične informativne funkcije prikupljanja, obrade i distribucije podataka relevantnih za nacionalnu sigurnost, postoji i funkcija koja se u literaturi i javnim izdanjima spominje pod imenima prikrivenih operacija, aktivnih mjera i slično.³¹

Primjerice, izvršna uredba predsjednika SAD-a propisuje mjere »koje se izvode izvan zemlje kao potpora ciljevima državne vanjske politike, koje se planiraju i izvršavaju tako da uloga Vlade SAD-a nije očita ili javno priznata, a zapravo podupire te radnje ...« te koje ne obuhvaćaju »diplomatsku djelatnost ili prikupljanje i proizvođenje obavještajnih podataka ...«³²

Kao što je već navedeno, u britanskom Zakonu o obavještajnim službama (čl. 1. t. b) pored zadaća prikupljanja i dostavljanja informacija koje se odnose na djelovanje ili namjere osoba izvan britanskog otočja, propisuje se i izvršavanje »ostalih« zadaća koje se odnose na djelovanja ili namjere takvih osoba. Zakon ne specificira o kojim se zadaćama radi, ali je jasno da su različite od prikupljanja i dostavljanja podataka jer su u zakonskoj definiciji te dvije funkcije navedene kumulativno. Također, vidi se da izvršenje takvih zadaća može podrazumijevati i radnje koje impliciraju kaznenu ili građansku odgovornost prema zakonima Velike Britanije tako da neće postojati takva odgovornost ako je riječ o postupku počinjenom izvan zemlje i ako je njegovo provođenje odobreno nalogom ministra na temelju njegove uvjerenosti u nužnost postupka radi izvršenja zadaća Obavještajne službe, a to su:

- interes nacionalne sigurnosti s posebnim osvrtom na obranu i vanjsku politiku te gospodarsku dobit zemlje;
- pomoć pri sprječavanju ili otkrivanju teškog kriminala.

Ograničenja koje se ne spominju izrijekom u navedenim zakonima, a trebalo bi ih uzimati u obzir, proizlaze iz kompleksa međunarodnih i ustavnih

³⁰ Opširnije Venice Commission CDL(1997)058; Internal Security Services in Europe.

³¹ O primjerima *covert operation* v. Richelson, 1999: 413–440.

³² Executive Order No. 12333 of United States Intelligence Activities, December 4, 1981; 3.4. (h).

propisa o ljudskim pravima³³ kojima se zabranjuju radnje usmjerene protiv života ili koje predstavljaju mučenje ili okrutno, nehumano ili ponižavajuće postupanje. Tako, primjerice, hrvatski Ustav, propisujući temeljna ljudska prava i slobode, dopušta mogućnost njihova ograničavanja na temelju zakona odnosno odluke predsjednika u slučaju ratnog stanja i neposredne ugroženosti neovisnosti i cjelovitosti zemlje ili u slučaju prirodnih nepogoda. Međutim, ni u kojem slučaju nisu dopuštena ograničenja prava na život ili ograničenja odredbi o zabrani mučenja, surovog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, odredbi o pravnoj određenosti kažnjivih djela i kazni te o slobodi misli, savjesti i vjeroispovijesti (čl. 16. i 17. Ustava).

Prema ZSOS, obje sigurnosno-obavještajne agencije usmjerene su isključivo na funkciju prikupljanja, obrade i distribucije podataka relevantnih za zaštitu ili ostvarivanje interesa nacionalne sigurnosti. Iste agencije ne raspolazu prisilnim i istražnim funkcijama u sferi suzbijanja kriminaliteta, što je u skladu s preporukama Vijeća Europe (1402/1999), a u izvanjskoj ili obavještajnoj komponenti svog rada nemaju izriječkom propisane odredbe o tajnim operacijama kojih je svrha ostvarivanje utjecaja u području zaštite ili interesa nacionalne sigurnosti. U tom dijelu u svakom su slučaju ograničene standardima koji se iščitavaju iz navedenih primjera nekih demokratskih zemalja, a to su: mogućnost provođenja isključivo u inozemstvu, kad je to nužno radi zaštite nacionalne sigurnosti i kad nema mogućnosti odgovora na prijetnje primjenom redovitih pravnih mjera domaće jurisdikcije te na način kojim se ne krše odredbe iz područja ljudskih prava na život, zabrane mučenja, surovog ili ponižavajućeg postupanja i slično.³⁴

5. Područje rada sigurnosno-obavještajnih službi

O području rada kao odrednici identiteta sigurnosnih odnosno obavještajnih službi bilo je već govora, kad su za primjer uzete britanska sigurnosna odnosno obavještajna služba. Nadalje, područje rada sigurnosnih službi na tipski način izražava zakon koji uređuje rad njemačke unutarnje

³³ Što god bili ciljevi i razlozi poduzimanja tajnih akcija, izvansudsko lišavanje života predstavljalo bi jasno kršenje prava na život prema odredbama Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. V. Born i Leigh, 2005: 60–63.

³⁴ Među odredbama koje se navode kao apsolutno važeće bez mogućnosti ograničavanja njihove primjene čak i u slučaju neposredne opasnosti za opstanak države navode se još odredbe o pravnoj određenosti kažnjivih djela i kazni i odredbe o slobodi misli, savjesti i vjeroispovijedi. Čl. 17/3. Ustava RH.

ili sigurnosne službe,³⁵ navodeći pod područjem rada te službe djelovanja usmjerena protiv slobodnog demokratskog ustavnog poretka, opstojnosti i sigurnosti zemlje, zatim djelovanja kojima je cilj na nelegalan način negativno utjecati na rad državne administracije, strana obavještajna djelovanja te djelovanja koja bi primjenom sile ili radnjama u tom smjeru ugrožavala vanjske aktivnosti zemlje. Slobodnim demokratskim ustavnim poretkom isti zakon određuje pravo naroda na izbor vlasti putem općih, neposrednih, slobodnih, ravnopravnih i tajnih izbora; vezivanje izvršne i sudske vlasti uz zakon i pravo; pravo na stvaranje i djelovanje parlamentarne opozicije; odgovornost vlade prema parlamentu; neovisnost sudova; isključenje svake sile i proizvoljnosti i ustavno utvrđena ljudska prava.³⁶

S druge strane, područje rada njemačke obavještajne službe³⁷ jesu procesi u inozemstvu koji su važni za vanjsku politiku i sigurnosnu situaciju u zemlji. U Hrvatskoj, SOA (čl. 23. ZSOS) integrirajući u jednoj organizacijskoj cjelini sigurnosnu i obavještajnu sastavnicu, nadležna je za sljedeća područja rada:

- u okviru sigurnosne sastavnice za podatke o djelovanjima usmjerenim ka ugrožavanju Ustavom utvrđenog poretka, sigurnosti državnih tijela, građana i nacionalnih interesa putem: terorizma i drugih oblika organiziranog nasilja, strane obavještajne aktivnosti, ekstremističkog organiziranja i djelovanja, ugrožavanja sigurnosti najviših državnih dužnosnika i šticećenih objekata i prostora, zatim od organiziranog i gospodarskog kriminala, neovlaštenog ulaska u zaštićene informacijske i komunikacijske sustave državnih tijela, odavanja klasificiranih podataka i drugih aktivnosti usmjerenih na ugrožavanje nacionalne sigurnosti;
- u okviru obavještajne sastavnice za podatke političke, gospodarske, znanstveno-tehnološke i sigurnosne prirode koji se odnose na strane države, saveze, skupine i osobe, a osobito koji se odnose na namjere, mogućnosti, planove i tajna djelovanja usmjerena na ugrožavanje nacionalne sigurnosti te druge podatke koji su od značenja za nacionalnu sigurnost.

O naprijed navedenim pitanjima formalizirana su i mišljenja u okviru relevantnih demokratskih i pravnih institucija poput Vijeća Europe, Europ-

³⁵ Federal Constitution Protection Law, 1990., čl. 3.

³⁶ Ibid., čl. 4/2.

³⁷ Federal Intelligence Service Law; čl. 1. i 2.

skog suda za ljudska prava (ESLJP) i Venecijanske komisije. Tako je ESLJP, na temelju vlastite prakse, specificirao kao aktivnosti koje se mogu smatrati prijetnjama nacionalnoj sigurnosti sljedeće: špijunažu, terorizam (uključujući i njegovo poticanje i odobravanje), potkopavanje parlamentarne demokracije, prijetnje cjelovitosti i sigurnosti zemlje nasilnim i nedemokratskim sredstvima i poticanje nelojalnosti vojnih osoba.³⁸

Prema istoj instituciji, djelovanja usmjerena protiv nacionalne sigurnosti trebaju biti specificirana u mjeri u kojoj je to moguće kako bi se izbjeglo prekoračenje ili zlouporaba ovlasti. Također se smatra da takva djelovanja trebaju biti postojeća ili aktualna te konkretizirana u obliku nekog od zakonom propisanih kaznenih djela.

No, kako je uloga navedenih službi primarno u sprječavanju i otkrivanju, a tek potom u rekonstruiranju ili istrazi već počinjenih djela, jasno je da one moraju imati mogućnost prikupljanja podataka još prije samog čina izvršenja kaznenog djela nastojeći prepoznati zapravo aktivnosti koje se tek imaju razviti u smjeru izvršenja kaznenog djela i koje već kao takve mogu biti legalan cilj ili predmet interesa navedenih službi. Iz takve specifične preventivne nadležnosti proizlaze s druge strane i opasnosti od prekoračenja i zlouporabe ovlasti u nezakonite svrhe, no s tim se rizikom treba računati i kontrolirati ga putem uspostave odgovarajućeg sustava nadzora nad radom navedenih službi, a ne redukcijom područja nadležnosti. U navedenoj nadležnosti sigurnosno-obavještajnih službi da provode tajni nadzor ne samo nad počiniteljima kaznenih djela nego i nad subjektima uključenim u djelovanja za koja postoji stvarna, najčešće stručno utemeljena osnova za sumnju da tendiraju izvršenju kaznenog djela³⁹ zapravo je bitna supstancija i obilježje takvih službi.

Slično tome navodi se i u spomenutim preporukama Vijeća Europe (VE) da bi se unutarnje sigurnosne službe trebale baviti jasnim i postojećim opasnostima za nacionalnu sigurnost, a mjere kojima se zadire u prava na privatnost koja su propisana međunarodnim konvencijama⁴⁰ 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.

³⁸ The European Court of Human Rights and »National Security«; ECHR case-law; Born i Leigh, 2005: 30.

³⁹ Control of internal security services in Council of Europe member states; doc. 8301, 1999., str. 16.

⁴⁰ Npr. Konvencija o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda, Vijeće Europe 1950., čl. 8.; Opća deklaracija o ljudskim pravima, UN 1948., čl. 12.; Međunarodni sporazum o građanskim i političkim pravima, UN 1966., čl. 17.

Određivanje opravdanih razloga za vjerovanje da će netko počiniti kazneno djelo (ako prethodno u tome ne bude spriječen) doima se vrlo zahtjevnim. S obzirom na to da se rad takvih službi mjeri upravo po prepoznatim kriminalnim tendencijama zapaženim u njihovoj ranoj razvojnoj fazi, logično je vjerovati da će po svojoj naravi, a radi opravdanja vlastitog učinka, one biti sklone percepciji opasnosti u većoj mjeri nego institucije ili zainteresirani subjekti s drugačijom ulogom prema ovom pitanju. Tu treba pridodati i tajnost kao prevladavajuće obilježje prijetnji nacionalnoj sigurnosti, što dodatno otežava percepciju sigurnosnih pojavnosti i čini je ovisnom o induktivnom logičko-analitičkom zaključivanju na temelju spoznatih fragmenata ili obrisa cjelovitog fenomena, što pretpostavlja dobro poznavanja pojedinih prijetnji, njihovih unutarnjih zakonitosti, dinamike i pravilnosti mogućeg transformacijskog i razvojnog procesa, ali i pravni okvir koji će omogućiti slobodu ili autonomiju strukovne procjene unutar zakonom propisanih okvira.

U okviru obavještajne sastavnice sigurnosno-obavještajne službe bave se načelno podacima koji se odnose na inozemstvo, na strane zemlje i pojedince djelovanje kojih predstavlja interes zemlje u vanjskopolitičkom, vojnom, sigurnosnom, gospodarskom, znanstvenom, tehnološkom ili drugom području koje se odražava na nacionalnu sigurnost. Bit obavještajnog djelovanja tiče se prikupljanja podataka koji se ne mogu prikupiti iz tzv. otvorenih izvora ili na drugi javno dostupan način, već onih koje suparnička strana nastoji zadržati u tajnosti radi osiguranja vlastite učinkovitosti uvjetovane neometanošću u provedbi svojih planova, krajnjih ciljeva i slično. Legitimitet za prikupljanje tih podataka temelji se na potrebi, interesu ili pravu stjecanja informacijske ili spoznajne prednosti pred simetričnim ili asimetričnim subjektima interesi kojih konkuriraju interesima države. Uvjet koji za prikupljanje obavještajnih podataka proizlazi iz nekih zakona jest da poduzimanje obavještajnih aktivnosti bude u okviru interesa nacionalne sigurnosti odnosno da prednosti stečene obavještajnim radom imaju svoju upotrebljivost u zaštiti nacionalne sigurnosti. Takav zahtjev proizlazi iz potreba zaštite od zlouporaba obavještajnih službi unutar vlastite zemlje i iz zahtjeva ekonomičnosti koji nalaže da se obavještajni rad usmjeri na područja od vitalnog nacionalnog interesa odnosno nacionalne sigurnosti i na prikupljanje samo onih podataka koji se ne mogu pribaviti redovitim putem odnosno putem otvorenih izvora ili kroz djelokrug neke druge državne institucije.⁴¹ Međunarodnopravno, špijunaža nije izrijekom zabranjena, osim ako se ne podvede pod međunarodno pravno proklamiranu

⁴¹ V. čl. 2/4. Zakona o saveznoj obavještajnoj službi Njemačke.

zabranu miješanja u unutarnje stvari drugih zemalja,⁴² dok su diplomatske misije ovlaštene na prikupljanje obavijesti o stanju i razvoju događaja u državi primateljici (kao i na izvještavanje o tome vlade države šiljateljice) dopuštenim sredstvima.⁴³ U međunarodnom ratnom pravu⁴⁴ špijuni su zbog štetnosti svoga djelovanja izostavljeni iz opće kategorije zarobljenika na koje se odnose propisana prava poput prava na razmjenu, čime se podvrgavaju normama kaznenog prava zemalja kojih se kaznena jurisdikcija u konkretnom slučaju primjenjuje. S druge strane, činjenica općeg javnog priznanja postojanja obavještajnih službi širom svijeta, njihova međusobna suradnja i afirmacija daje obavještajnom radu međunarodnopravni legitimitet. Druga su stvar određivanje ciljeva i metoda obavještajnog rada i posljedice koje iz toga mogu proizaći za državu na vanjskopolitičkom planu ili s aspekta pravnog poretka zemlje koja je objekt stranog obavještajnog djelovanja.

6. Načini prikupljanja podataka

Podaci relevantni za nacionalnu sigurnost mogu biti javno dostupni, ali se ipak esencijalni dio tih podataka nalazi ili komunicira u sferi tajnosti ili povjerljivosti unutar kruga aktera koji sudjeluju u djelovanjima koja su važna za nacionalnu sigurnost, što je uvjetovano potrebom da se oni na taj način osiguraju od pravnih, političkih i drugih protumjera kojima bi se moglo osujetiti ili otežati provođenje prikrivenih planova i djelovanja.

Stoga i sigurnosno-obavještajne službe u nastojanju da dođu do navedenih podataka nastoje razvijati prikrivene metode kojima mogu realizirati neopaženo posezanje u područje diskrecije ili privatnosti ciljnih osoba, grupa ili institucija. Ipak, kod prikupljanja podataka unutar vlastite zemlje, prema vlastitim državljanima ili općenito pod domaćom jurisdikcijom, uz prikrivene, rabe se i neke metode s obilježjima javnosti ili otvorenosti o čemu će naknadno biti riječi.

Modaliteti prikupljanja podataka propisani ZSOS-om (čl. 25.) mogli bi se kategorizirati na sljedeći način:

1. javni ili otvoreni izvori,⁴⁵

⁴² Povelja UN čl. 2. t. 7.

⁴³ Bečka konvencija o diplomatskim odnosima, 1964., čl. 3. t. 1c.

⁴⁴ Konvencija o zakonima i običajima rata na kopnu iz 1907.

⁴⁵ Prema nekim studijama, u sveukupnoj strukturi informacija relevantnih za donositelje političkih odluka iz sfere nacionalne sigurnosti udio onih koje su prikupljene iz javnih

2. zahtjevi za podacima građanima, javnim tijelima, voditeljima registra i zbirki osobnih i službenih podataka,
3. tajni postupci.⁴⁶

Prikupljanje podataka iz otvorenih izvora ne čini se osobito interesantnim u pravnom smislu jer se njime načelno ne poseže u privatnost građana ili koje drugo zaštićeno pravo. Ipak, ta je djelatnost ograničena propisanom nadležnošću sigurnosno-obavještajnih službi, a i okvirom koji određuju zahtjevi za racionalnošću, svrsishodnošću ili učinkovitošću rada takvih službi. Također, sa stajališta jurisdikcije zemlje koja je predmet stranog obavještajnog djelovanja, posezanje u otvorene izvore može se u krajnjem slučaju, a sukladno tzv. mozaik teoriji, kvalificirati i kao kazneno djelo ako se posredno odnosno analizom podataka prikupljenih iz otvorenih izvora cilja spoznaju tajni podaci.⁴⁷

Službene zahtjeve za podacima agencije mogu podnositi građanima, državnim tijelima i tijelima lokalne i regionalne samouprave te pravnim osobama s javnim ovlastima, a u vezi s podacima iz njihove službene nadležnosti mogu zatražiti i ostvarivanje uvida u registre i zbirke osobnih podataka i službenu dokumentaciju (čl. 25., 30. i 31. ZSOS). Ova kategorija svoju zasebnost temelji na tome što se načelno provodi uz sudjelovanje vlasnika ili držalaca podataka koji tim putem spoznaje vrstu podataka i konkretan interes te identitet obavještajne ili sigurnosne službe. Također se zasebnost ove kategorije postupaka temelji i na činjenici da neki zahtjevi, poput ostvarivanja uvida u zbirke osobnih podataka i dokumentaciju koja se vodi sukladno zakonu, imaju obilježja pravne prisile i ne mogu se eskivirati.

S druge strane, ostvarivanje komunikacije ili razgovora s građanima, bilo da se polazi od toga da oni sudjeluju u aktivnostima od značenja za nacionalnu sigurnost ili da samo raspolažu relevantnim podacima o tome, provodi se uz njihovu izričitu suglasnost, u službenim prostorijama i uz obvezno tehničko snimanje i zapisničku potkrjepu autentičnosti i dobrovoljnosti (čl. 27/2. ZSOS).

Nadalje, početak komunikacije s građanima odnosno postavljanje kakvog službenog upita ili traženja pomoći uvjetuje se prethodnim legitimiranjem

ili otvorenih izvora ili tzv. OSINT (*Open Source Intelligence*) iznosi aproksimativno 90%. V. Adams, 1994: 16–17. Opširnije o otvorenim izvorima Best-Cumming, 2007.

⁴⁶ Slično i njemački Zakon o zaštiti ustavnog poretka (*Federal Constitution Protection Law*, 1990).

⁴⁷ Slično tome, po tzv. mozaik teoriji niz pojedinačnih i javno dostupnih podataka može analitičkom obradom dobiti višu kvalitetu te se može smatrati povjerljivim podatkom u smislu kaznenog djela špijunaže. Bačić, Šeparović, 1997: 35.

službene osobe službenom iskaznicom i značkom. Takav se postupak ne odnosi na komunikaciju pri kojoj ovlaštena osoba ne postavlja službeni zahtjev za podacima, već se koristi regularnom građanskom komunikacijom za dolaženje do potrebnih podataka iz svoje nadležnosti primjenom odgovarajućih strukovnih vještina. Bitno je pri takvom postupanju ne prijeći granicu preko koje bi se to postupanje moglo kvalificirati kao uznemiravanje, pritisak, prisila, prijevarena i slično postupanje koje bi impliciralo građanske ili eventualno kaznene pravne učinke.

Pravno interesantno pitanje koje ne proizlazi jasno iz navedenih zakonskih odredbi, ali ni iz promatranih stranih zakona koji reguliraju ovu materiju, jest pitanje zaštite tajnosti predmeta interesa koji se izražavaju tijekom podnošenja zahtjeva za određenim podacima. Zakon jedino propisuje zaštitu tajnosti identiteta službenika koji postavljaju zahtjeve ili ostvaruju uvid u registre i zbirke podataka ili drugu dokumentaciju tako da se o njima može voditi evidencija koja obuhvaća samo brojeve službenih znački i iskaznica, a ne i identitet službenika. Pravnu osnovu za obvezu čuvanja tajnosti podataka o predmetu interesa sigurnosno-obavještajnih agencija može se za državna i javna tijela pronaći u općim propisima o njihovom radu i suradnji te o zaštiti klasificiranih podataka. S druge bi strane vjerojatno bilo teže zastupati stajalište o obvezi privatnih fizičkih ili pravnih osoba za čuvanjem tajnosti podataka proizašlih iz zahtjeva koji su im upućeni od sigurnosno-obavještajnih agencija, osim ako to ne bi bilo izrijeком propisano.

U vezi s razgovorima s građanima Zakon poznaje jednu svojevrsnu iznimku od načela potpune dobrovoljnosti pristajanja na razgovor. Naime, kad građanin odbije razgovarati sa sigurnosno-obavještajnom agencijom, a osnovano se može pretpostaviti da ima saznanja o podacima značajnim za nacionalnu sigurnost, agencija može od policije zatražiti obavljanje razgovora s takvim građaninom na način propisan posebnim zakonom. U razgovoru tada sudjeluje i djelatnik sigurnosno-obavještajne agencije (čl. 27/4.). Posebni zakoni na koje se ova odredba poziva mogu biti Zakon o policiji (NN 129/00) i Zakon o kaznenom postupku (ZKP; NN 112/99, 58/02, 143/02 i 115/06).

Suprotno takvom zakonskom rješenju, neki strani zakonski propisi, poput njemačkog,⁴⁸ izrijeком propisuju da nadležna sigurnosno-obavještajna agencija nije ovlaštena od policije zatražiti mjere službene pomoći na koje ni sama nije ovlaštena.

⁴⁸ Federal Constitution Protection Law; čl. 8. st. 3.

U svakom slučaju vrijedi pripomenuti da se prema hrvatskom ZKP-u prisilno na razgovor može dovesti samo osumnjičenik koji se nije odazvao pozivu, a ne i građanin za kojeg se pretpostavlja da samo raspolaže podacima o izvršenom kaznenom djelu. To je važno radi zaključka da se ni osoba koju policija pozove na razgovor na temelju zahtjeva sigurnosno-obavještajne agencije ne bi mogla prisilno dovesti na razgovor, osim ako se ne bi radilo o osumnjičeniku i primjeni odredbi ZKP-a. Također, po hrvatskom Zakonu o policiji i ZKP-u, osoba koja se odazvala pozivu ili je na razgovor bila prisilno dovedena, a odbije dati tražene obavijesti, ne može se ponovo pozivati zbog istog razloga. Takva ograničenja svakako su vrijedan doprinos ograničenju državne represije i eliminiranju potencijalne opasnosti od zlouporaba instituta pozivanja na razgovor u neopravdane i nezakonite svrhe.

6.1. Uporaba tajnih postupaka

Tajni ili prikriveni postupci mogli bi se podijeliti na korištenje tajnih suradnika, nadzor dopisivanja i telekomunikacija, nadzor i tehničko snimanje u otvorenom i zatvorenom prostoru i kontrolirani otkup inkriminiranih sredstava.

Tajni suradnici (čl. 29. ZSOS) mogu se uzeti kao produžena ruka agencija posredstvom kojih one dolaze u neposrednu blizinu ili okruženje osoba, grupa ili institucija djelovanje kojih je njihov spoznajni interes sukladno zakonskoj nadležnosti.

Za razliku od mjera tajnog nadzora dopisivanja i telekomunikacija, koje odobrava sudska instancija, uporaba tajnih suradnika pod autonomnom je ingerencijom čelnika agencija te naknadno eventualno nadzornih tijela. Različit pristup tome pitanju može imati uporište u više razloga. Prvo, tajni suradnik nadzire ciljnu osobu tako da ona na određeni način dobrovoljno sudjeluje svjesno i voljno pripuštajući uvid u svoje aktivnosti tajnom suradniku agencije pogrešno ga ocjenjujući sebi lojalnim. Drugo, iznalaženje, formiranje i vođenje tajnih suradnika može biti dugotrajan, slojevit i neizvjestan posao, a time i nepraktičan za prethodno sudsko odobravanje. Treći razlog može biti i sigurnosne naravi, a proizlazi iz interesa zaštite identiteta tajnih suradnika koji su zbog svog osjetljivog položaja prema objektima tajnog nadzora zapravo u trajnom funkcionalno i egzistencijalno ugrožavajućem položaju.

Kod tajnih suradnika posebno je pravno zanimljivo pitanje njihove kazne-noppravne odgovornosti povezane s funkcijom infiltracije unutar sigurnos-

nih pojavnosti, što često znači i ulazak u zonu kaznene odgovornosti. Hrvatski propisi o tom se pitanju ne referiraju izriječno,⁴⁹ a donekle su bliske toj tematici odredbe ZKP-a kojima se regulira uloga tajnih izvjestitelja (čl. 186/2.) koji se koriste u okviru izvida kaznenih djela te prikrivenih istražitelja i pouzdanika koji se koriste u okviru posebnih izvida po odobrenje istražnog suca (čl. 190.). Te bi odredbe u nedostatku drugih, primjenom pravne analogije, u određenoj mjeri mogle poslužiti i za određivanje pravnog statusa tajnih suradnika sigurnosno-obavještajnih službi. Te odredbe, između ostaloga, određuju da participiranje navedenih kategorija osoba u kriminalu ne smije predstavljati poticanje na izvršenje kaznenih djela te da može biti pravno prihvatljivo jedino kao kontrolirano i usmjerivano postupanje od nadležnog tijela zbog čega je zapravo kriminalna aktivnost samo fingirana ili ostvarena u svom izvanjskom i formalnom sadržaju, ali bez drugih sastavnih elemenata kaznenog djela poput kriminalne namjere, stjecanja protupravne imovinske koristi i slično. Granicu dopuštenih djelovanja međutim u praksi vjerojatno nije jednostavno odrediti jer pripadnost kriminalnoj strukturi i povjerenje prema infiltrantu može ovisiti upravo o stupnju njegove participacije u ozbiljnim kriminalnim radnjama (Best, 2001; Dundović, 2003).

Eksplicitna zakonska odredba o tom pitanju postoji, primjerice, u mađarskom zakonodavstvu gdje je propisano da se, uz prethodnu suglasnost državnog tužitelja, nacionalne sigurnosne službe mogu nagoditi sa svojim vanjskim suradnicima ili dojaviteljima tako da im pruže mogućnost odbacivanja ili prestanka istrage za kazneno djelo ako je suradnja u interesu nacionalne sigurnosti i ako je od veće važnosti nego dokazivanje i sankcioniranje kaznenog djela.⁵⁰ Iz teksta te odredbe može se zaključiti kako je njezin smisao dvojak, i to, prvo, da omogući oslobođenje od kaznene odgovornosti za djela koja su počinjena prilikom infiltracije u kriminalne strukture radi njihove opservacije i, drugo, da se naknadno oslobodi pro-

⁴⁹ Prema kaznenopravnoj teoriji, razlozi za isključenje protupravnosti kod kaznenih djela mogu biti propisani i izvan kaznenog zakonodavstva, dakle u drugim granama prava poput upravnog, i ne nužno normama zakonskog, već i podzakonskog ranga (pravilnici o radu sigurnosno-obavještajnih agencija ne objavljuju se i predstavljaju klasificirane podatke; čl. 64. ZSOS) te čak i običajnim pravom. Iz toga se može načelno zaključiti da tajni suradnici koji se po nalogu sigurnosno-obavještajnih službi i u okviru poslova iz njihove zakonske nadležnosti infiltriraju unutar sigurnosnih fenomena i tako počine radnje odgovarajuće zakonskom opisu nekog kaznenog djela ne bi *a priori* bili i kazneno odgovorni jer su njihove radnje sastavni dio djelovanja sigurnosno-obavještajnih agencija propisanih zakonskim i podzakonskim propisima. Horvatić, Novoselec, 1999.

⁵⁰ Mađarski Zakon o nacionalnoj sigurnosti, čl. 55. (Act CXXXV of 1995 on National Security).

gona osoba koja je počinila kazneno djelo kako bi se time stimulirala za uspostavljanje suradnje sa sigurnosno-obavještajnom službom.

Isti zakon propisuje i da se navedeni sporazumi neće zaključivati s osobama koje su počinile namjerno ubojstvo te da će nacionalna sigurnosna služba za počinjena kaznena djela platiti naknadu oštećenima za počinjenu štetu u skladu s građanskim pravom. Slično rješenje propisano je i u nizozemskom zakonodavstvu.⁵¹

Vezano uz ovu temu interesantno je spomenuti da ZSOS propisuje (čl. 56.) obvezu izvješćivanja državnog odvjetništva o podacima o pripremanju ili počinjenju kaznenih djela koja se progone po službenoj dužnosti, ali i mogućnost podnošenja prijedloga glavnom državnom odvjetniku za odgodom postupanja iz njegove nadležnosti ako bi se time uzrokovala šteta daljnjem izvršenju sigurnosno-obavještajnih zadaća ili šteta sigurnosti zaposlenika ili izvora odnosno tajnih suradnika. Riječ sigurnost može se ovdje shvatiti u doslovnom fizičkom smislu, ali i u metodološko-funkcionalnom smislu kao interes očuvanja statusa i pozicije tajnog suradnika prema opserviranoj strukturi ili pojavnosti, radi mogućnosti nastavka djelovanja u skladu s operativnim planovima i ciljevima.

Osim uporabe tajnih suradnika, ZSOS propisuje i druge mjere koje su po svojim obilježjima koncipirane tako da omoguće prikriveno nadziranje i eventualno tehničko snimanje aktera djelovanja usmjerenih protiv nacionalne sigurnosti. Prevladavajuće obilježje kod svih takvih mjera je ostvarivanje učinaka na ustavna prava građana na privatnost i njihova primjena u skladu s načelom razmjernosti⁵² koje se u zakonskoj formi izražava kroz zahtjeve da se mjere mogu provoditi samo:

- ako se podaci ne mogu prikupiti na drugi način;
- ako bi njihovo prikupljanje na drugi način bilo povezano s nerazmjernim poteškoćama;
- na način da se između više mjera izaberu one kojima se u manjoj mjeri zadire u ustavom zaštićena prava i slobode.

Za sve mjere ZSOS propisuje rok od četiri mjeseca za njihovo trajanje uz mogućnost produženja o kojem odlučuje vijeće od tri suca Vrhovnog suda koji su prije donošenja odluke ovlašteni zatražiti dodatna objašnjenja od

⁵¹ V. čl. 21. nizozemskog Zakona o sigurnosnim i obavještajnim službama (Intelligence and Security Services Act) iz 2002.

⁵² Ustavnom odredbom o razmjernosti prilikom primjene zakonskih mjera kojima se ograničavaju slobode i prava ljudi određuje se da svako ograničenje ima biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju – čl. 16/2. Ustava RH.

ravnatelja sigurnosno-obavještajne agencije te mišljenje Ureda VNS-a kao stručnog nadzornog tijela, o pitanjima utemeljenosti podnesenog prijedloga sa stajališta primijenjene metodologije i ozbiljnosti sigurnosnih ugroza (čl. 37.).

Mogućnost produženja mjera, ali uz dopunska objašnjenja agencije koja provodi mjere i mišljenje trećeg stručnog i nadzornog tijela, dobar je balans između zahtjeva za efikasnošću službi osobito u suprotstavljanju suvremenim sigurnosnim prijetnjama poput terorizma i zahtjeva za njihovim nadziranjem i onemogućivanjem preširoke ili nesvrhovite uporabe koja bi predstavljala nerazmjerni pritisak na ljudska prava i slobode.

U pravnom smislu, značajno je navesti da se mjere mogu podijeliti prema tome izdaje li nalog za njihovu primjenu sudac odnosno tročlano vijeće sudaca Vrhovnog suda kad se radi o ponovljenom zahtjevu ili pak ravnatelj agencije, a to sve ovisi o opsegu ili intenzitetu kojim se pojedinom mjerom poseže u privatnost građana.

Izdavanje naloga, bilo sudskog ili od strane ravnatelja sigurnosno-obavještajne agencije, predstavlja čin protokoliranja kojim se ovjerava primjena mjere određene vrste i karakteristika, postojanje zakonskih razloga, a slijedom toga i odgovornost izvršitelja i nalogodavca te mogućnost provedbe naknadnog nadzora nad zakonitošću provedenih mjera.

Zasebnošću se na neki način izdvaja paket mjera tajnog nadzora telekomunikacija i poštanskih pošiljki koje imaju zajednički pravni temelj u Ustavu RH te nekim međunarodnim pravnim izvorima iz područja ljudskih prava.⁵³ Tako Ustav (čl. 36.) propisuje da su sloboda i tajnost dopisivanja i svih drugih oblika općenja zajamčeni i nepovredivi, dok se samo zakonom mogu propisati ograničenja nužna radi zaštite države ili provedbe kaznenog postupka. Iz navedenog ustavnog utemeljenja, ZSOS izvodi pravo poduzimanja mjere tajnog nadzora telekomunikacijskih usluga, djelatnosti i prometa⁵⁴ i tajnog nadzora nad poštanskim i drugim pošiljkama.⁵⁵

Prema navedenom kriteriju, ovlašteni sudac Vrhovnog suda ovlašten je za izdavanje naloga za mjeru nadzora sadržaja telekomunikacija i nadzora nad poštanskim i drugim pošiljkama, a ravnatelj SOA za mjere tajnog nad-

⁵³ Čl. 8. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života).

⁵⁴ Sastoji se tajnog nadzora: sadržaja telekomunikacija, podataka o telekomunikacijskom prometu, lokacije korisnika telekomunikacijskih usluga te međunarodnih telekomunikacijskih veza.

⁵⁵ Usp. Gesetz zu Artikel 10 Grundgesetz, Gesetz zur Beschränkung des Brief, Post und Fernmeldegeheimnisses.

zora podataka o telekomunikacijskom prometu, lokacije korisnika i međunarodnih telekomunikacijskih veza.⁵⁶ Mjeru tajnog nadzora i tehničkog snimanja unutrašnjosti objekata, zatvorenih prostora i predmeta odobrava Vrhovni sud. Ona podrazumijeva vizualni nadzor i tehničko snimanje, vizualno ili zvučno, što se može uzeti u alternativnom i kumulativnom značenju. Oba vida mogu, ovisno o tehničkim prilikama, podrazumijevati prethodni fizički prodor u unutrašnjost objekata, zatvorenih prostora ili predmeta, a time i u nečiji privatni posjed. Pod uvjetom da se takve mjere obave pod zakonskim uvjetima i nalogom ovlaštenog suca, ostaje upitnom odgovornost za eventualnu materijalnu štetu. Logično je da se takve mjere poduzimaju tajno ili bez znanja držatelja objekata, zatvorenih prostora i predmeta i stoga za eventualna oštećenja držatelj ne bi raspolagao znanjem o počinitelju štete. S druge strane, ni priznanje izvršenja mjere od državne agencije kao počinitelja nije realno zahtijevati zbog mogućeg višeg interesa zaštite tajnosti izvršene mjere, a time i eventualno počinjene štete.⁵⁷

Pod objekte ili zatvorene prostore logično se mogu podvesti i stambeni objekti ili prostori za stanovanje, što otvara pitanje eventualne kolizije s ustavnim odredbama o zaštiti doma. Naime, po hrvatskom Ustavu (čl. 34.) dom je nepovrediv, a pretraga doma ili drugih prostora (vjerojatno se misli na prostore namijenjene stanovanju) može se izvršiti na temelju obrazloženog i pisanog sudskog naloga uz nazočnost stanara ili njegova zastupnika te dva svjedoka. Osim toga, redarstvenim vlastima dopušteno je pod uvjetima predviđenim zakonom i bez sudskog naloga i privole držatelja stana ući u stan i izvršiti pretragu bez nazočnosti svjedoka ako je to nužno radi

⁵⁶ Mjeru tajnog nadzora međunarodnih telekomunikacijskih veza odobravaju ravnatelji agencija, iako se njome također poseže i u sadržaj telekomunikacija, ali međunarodnih, što se ne može smatrati nižim stupnjem posezanja u privatnost, već vjerojatno manjim interesom ili stupnjem odgovornosti koji domaća jurisdikcija ima prema korisnicima telekomunikacijskih priključaka u inozemstvu, u pitanjima zaštite nacionalne sigurnosti. Isto je regulirano i u Sloveniji gdje sud odobrava nadzor telekomunikacija u zemlji, a ravnatelj agencije međunarodne sustave veza (čl. 20. i 24. Zakona o slovenskoj obavještajno-sigurnosnoj agenciji). Na razlici između nadzora korisnika u zemlji i inozemstvu provedene su u SAD izmjene i dopune postojećeg zakona (The Foreign Intelligence Surveillance Act of 1978) tako da nalog za praćenje osoba za koje se utemeljeno vjeruje da su izvan zemlje (uključujući i građane SAD) može na rok do godine dana izdati direktor nacionalne obavještajne institucije i glavni državni odvjetnik, a ne kao do sada nadležni sud. V. Protect America Act of 2007.

⁵⁷ Njemački zakon o zaštiti Ustava (Federal Constitution Protection Law) u čl. 15. propisuje obvezu obavještavanja objekta primjene mjere osim u slučaju: da bi se time ugrozilo obavljanje zadataka, da bi u opasnost od otkrivanja bili dovedeni izvori, način rada ili faza istraživanja, da bi se dovela u opasnost javna sigurnost ili interesi zemlje ili ako je riječ o zaštiti opravdanog interesa trećega.

izvršenja naloga o uhićenju ili hvatanja počinitelja kaznenog djela te otklanjanja ozbiljne opasnosti za život i zdravlje ljudi ili imovinu većeg opsega (čl. 231. ZKP). Mogućnost pravnog podvođenja te tajne mjere pod ovu ustavnu odredbu ima utemeljenje u nekim međunarodnim primjerima,⁵⁸ ali i u tumačenju postojećih hrvatskih propisa. Tako ZKP u svom pojmovniku navodi pod redarstvenim vlastima ovlaštene osobe civilne i vojne policije te iznimno redarstvene vlasti stranih zemalja i međunarodnih tijela na temelju međunarodnih sporazuma (čl. 179/3.). No, isti zakon definira redarstvene vlasti u okviru kaznenog postupka i ne eliminira time mogućnost šireg značenja koje bi za pojam redarstvenih vlasti moglo proizlaziti iz drugih propisa. Ustavni razlog za ulazak u dom definiran kao »otklanjanje ozbiljne opasnosti po život i zdravlje ljudi ili imovinu većeg opsega« odgovarajući je preventivnoj naravi i nadležnostima sigurnosno-obavještajnih agencija u pitanjima poput terorizma i drugih teških kaznenih djela s učincima na nacionalnu sigurnost. U tom bi se smislu značenje i obuhvat navedene ustavne odredbe o pravima redarstvenih vlasti vjerojatno mogli primijeniti i na sigurnosno-obavještajne agencije, a u smislu pravne utemeljenosti za primjenu navedene mjere i prema zatvorenim prostorima koji se smatraju domom.⁵⁹

Mjeru tajnog praćenja i motrenja na otvorenom prostoru i javnim mjestima odobrava također Vrhovni sud ako se kumulativno poduzima uz zvučno snimanje, a ravnatelj agencije ako se poduzima uz vizualno snimanje (čl. 33.). Dakle, zakonodavac je očito ocijenio da je stupanj posezanja u privatnost građana veći kod zvučnog nego vizualnog snimanja na otvorenom ili javnom prostoru, što vjerojatno temelji na činjenici da se na javnom ili otvorenom prostoru u većoj mjeri može ostvarivati diskretna ili privatna verbalna komunikacija negoli radnje koje se percipiraju vizualnim putem. Međutim i sa stajališta vizualne percepcije može se govoriti o prostorima na javnim mjestima koji imaju elemente privatnosti (npr. odvojeni prostori u ugostiteljskim objektima ili javnom prijevozu i slično). Stoga je umjesto razdvajanja mjera po tehničkom kriteriju zvučnog odnosno vizualnog snimanja možda pravno prikladnije bilo kategorizirati mjere prema kriteriju stupnja privatnosti prostora u kojem je osoba izložena zvučnom ili vizualnom tajnom snimanju.

⁵⁸ Čl. 56. Zakona o nacionalnoj sigurnosti Mađarske ovlašćuje nacionalnu sigurnosnu službu da u zakonom dopuštenim slučajevima tajno pretražuje stan ili nadgleda i snima događaje unutar stana korištenjem tehničkih sredstava.

⁵⁹ Mogućnosti tajnog pregleda zatvorenih objekata i stana/doma nizozemski Zakon (Intelligence and Security Service Act, čl. 22.6.a) izrijekom navodi (pisani nalog izdaje ministar na prijedlog ravnatelja službe na rok od tri dana itd.).

Tajni otkup dokumenata i predmeta jest mjera koja podrazumijeva ilegalni otkup na tzv. crnom tržištu predmeta poput narkotika, naoružanja, eksploziva, robe tzv. dvojne namjene,⁶⁰ robe s krivotvorenim robnim markama i slično, sve s ciljem kvalitetnije spoznaje kriminalnog fenomena. Navedenim činom ostvaruje se ujedno i zakonski opis, ali ne i biće kaznenih djela jer se takve radnje provode kao posebna mjera propisana zakonom radi spoznaje fenomena koji prijete nacionalnoj sigurnosti, a ne radi stjecanja imovinske koristi ili duge kriminalne nakane.

Mjeru odobrava ravnatelj agencije, a izvješće o odobrenju podnosi se glavnom državnom odvjetniku. To je uravnotežen model koji pomiruje s jedne strane interes agencije za spoznajom kriminalnih fenomena putem radnje koja predstavlja zakonski opis kaznenog djela, a s druge strane mogućnost institucionalne kontrole takvih postupaka od državnog odvjetništva kao tijela nadležnog za progon kaznenih djela.⁶¹

Većina navedenih metoda koje sigurnosno-obavještajne službe poduzimaju radi prikupljanja podataka ostvaruju učinke na privatnost građana. Tako, primjerice, Preporuka 1402 (1999) Parlamentarne skupštine VE (t. b; ii) kao postupke kojima se zakonito prikupljaju podaci unutarnjih sigurnosnih službi navodi presretanje telekomunikacija te mehaničku ili tehničku vizualnu odnosno slušnu prismotru. Konvencija o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda propisuje da se javna vlast može miješati u ostvarivanje prava na poštovanje privatnog i obiteljskog života, doma i dopisivanja samo u skladu sa zakonom i kada je to u demokratskom društvu nužno radi interesa državne sigurnosti, javnog reda i mira, gospodarske dobrobiti zemlje, sprječavanja nereda i zločina, zaštite zdravlja ili morala ili zaštite prava i sloboda drugih (čl. 8.).

I hrvatski Ustav zajamčuje slobodu i tajnost dopisivanja i drugih oblika općenja, osim u slučaju ograničenja propisanih zakonom kad je to nužno za zaštitu sigurnosti države ili za provedbu kaznenog postupka. Mjere kojima se ograničavaju navedena ljudska prava zbog naprijed navedenih razloga propisane su u ZSOS-u i ZKP-u.⁶²

⁶⁰ Zakon o izvozu robe s dvojnomo namjenom, NN 100/04.

⁶¹ Slično tome, čl. 20. Zakona o slovenskoj obavještajno-sigurnosnoj agenciji propisuje mjeru pod nazivom tajno kupovanje dokumenata i predmeta.

⁶² Mjere kojima se privremeno ograničavaju »određena« ustavna prava građana navedene su u članku 190. ZKP (nadzor i tehničko snimanje sredstava za tehničko komuniciranje na daljinu; ulazak u prostorije radi provođenja nadzora i tehničko snimanje prostorija; tajno praćenje i tehničko snimanje osoba i predmeta; uporaba prikrivenih istražitelja i pouzdanika; simulirani otkup predmeta te simulirano davanje ili primanje potkupnine.

Međutim, neki primjeri⁶³ pokazuju da sigurnosno-obavještajne službe primjenjuju i druge načine prikupljanja podataka kojima se osim prava na privatnost ugrožavaju i druga ljudska prava zaštićena međunarodnim konvencijama ili ustavnim i zakonskim propisima, poput prava na život, slobodu, dostojanstvo, na zaštitu od torture, nečovječnog i nedostojanstvenog postupanja i slično. Prevladavajuća je ocjena stručne javnosti da obavještajne službe ne smiju poduzimati radnje koje bi predstavljale kršenje međunarodno zaštićenih ljudskih prava.⁶⁴ I neki nacionalni propisi koji reguliraju rad obavještajnih službi izrijeком zabranjuju zaposlenicima ili angažiranim osobama pokuse nad ljudima i ubojstva u ime obavještajne agencije odnosno države.⁶⁵ S tim u vezi, Ustavom Republike Hrvatske propisano je da ni u slučaju neposredne opasnosti za opstanak države nije dopušteno ograničavanje odredba o zabrani mučenja, surovog ili ponižavajućeg postupanja.⁶⁶

6.2. Mjere prikrivanja

ZSOS (čl. 52.–54.) poznaje mjere prikrivanja vlasništva nad stvarima i nad pravnim osobama, mjere prikrivanja identiteta svojih zaposlenika i drugih osoba, mjere prikrivanja svrhe prikupljanja podataka i mjere prikrivanja pružanja tajnih usluga od strane pravnih i fizičkih osoba. Podaci o tim

⁶³ Primjerice, Jutarnji list prenosi vijesti s CNN-a da je direktor CIA Michael Hayden odgovarao pred članovima Odbora za obavještajne aktivnosti Zastupničkog doma Kongresa o navodnom uništavanju videozapisa ispitivanja članova Al Qaide fingiranjem potapanja. CIA: »Potapanje« je dobar način dobivanja informacija; Jutarnji list, 14. prosinca 2007. Isto tako Dick Marty, posebni izvjestitelj Vijeća Europe za istragu tajnih letova i tajnih zatvora u Europi, objavio je da su NATO i SAD zaključili sporazum kojim se dopušta da CIA drži osobe osumnjičene za terorizam u Poljskoj i Rumunjskoj; Večernji list, 9. lipnja 2007. Itd.

⁶⁴ V. Guidelines on human rights and the fight against terrorism; Committee of Ministers of the Council of Europe, 2002, XV. (... Države nikad ne smiju, ma kakva bila djela osobe osumnjičene za terorističke radnje ili osuđene zbog terorističkih radnji, odstupiti od prava na život koje je zajamčeno međunarodnim dokumentima, od zabrane mučenja, neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ...). Slično tome i Horvatić, Novoselec, 1999: 229, navode da će krajnja nužda kao razlog za isključenje protupravnosti biti isključena čak i ako bi radnja kojom se otklanja opasnost bila prijeko potrebna, makar i za zaštitu najviših pravnih dobara (života) ako bi bila u suprotnosti s nekim temeljnim vrijednostima pravnog poretka. Tako se zaključuje da mučenje ljudi nikada ne može biti opravdano krajnjom nuždom (npr. mučenje otmičara da se dozna gdje su taoci) jer je mučenje zabranjeno člankom 23. Ustava.

⁶⁵ Executive order No. 12333 of United States: Intelligence activities, čl. 2.10. i 2.11.

⁶⁶ Jednako tako ni odredbi o pravu na život, o pravnoj određenosti kažnjivih djela i kazni te o slobodi misli, savjesti i vjeroispovijedi – čl. 17/3. Ustava RH.

mjerama i troškovima mogu biti dostupni samo na temelju odluke VNS-a. Ako je sigurnosno-obavještajna agencija prikriveni vlasnik pravne osobe, materijalno-financijsko poslovanje takve pravne osobe obavlja se prema propisima koji važe za tu vrstu djelatnosti. Prikrivena pravna osoba osniva se sredstvima sigurnosno-obavještajne agencije koja se u proračunu vode na poziciji predviđenoj za posebne troškove, a njezini rashodi ne smiju se financirati neposredno iz proračuna. Tomu je više razloga. Prvi je što bi se neposrednim financiranjem iz proračuna otkrio pravi identitet vlasnika, a upravo se to mjerom prikrivanja ne želi postići. Zatim, dodatnim bi se proračunskim financiranjem, primjerice trgovačkog društva, ugrožavalo ravnopravnost sudionika u tržišnom nadmetanju. Nadalje, imovina prikrivene pravne osobe zakonom je utvrđena kao vlasništvo Republike Hrvatske, a prihodi nastali njezinom djelatnošću pripadaju sigurnosno-obavještajnoj agenciji i namijenjeni su korištenju za potrebe vlastite djelatnosti propisane zakonom.

Svrha tih oblika mjera prikrivanja jest u potrebi ostvarivanja prikrivene ili neopažene nazočnosti agencija u javnosti odnosno u području nazočnosti pravnih subjekata o kojima se prikupljaju podaci odnosno koji predstavljaju obavještajni ili spoznajni interes. Takve mjere osobito su važne i neizbježne kod rada u inozemstvu gdje otkrivanje identiteta, poslova, a često i same nazočnosti pripadnika obavještajnih službi implicira njihovu kaznenu odgovornost i komplikacije na vanjskopolitičkom polju. No, zbog razloga efikasnosti i sigurnosti u radu, logičan je interes za korištenjem mjera prikrivanja i unutar vlastite jurisdikcije, gdje je ujedno povećan i pravni i općenito javni interes glede kontrole nad njihovom primjenom radi sprječavanja mogućih zlouporaba.

U svrhu sprječavanja zlouporaba značajna je zakonska obveza legitimiranja službenih osoba službenom iskaznicom i značkom kad građanima postavljaju službena pitanja ili traže drugu pomoć (čl. 27/1.) ili kad ostvaruju uvide u registre i zbirke osobnih podataka (čl. 31. i 32.). Makar se tom prilikom službenici predstavljali i prikrivenim službenim legitimacijama, legalitet njihovih zahtjeva i autentičnosti službenih legitimacija može se naknadno provjeriti putem sustava nadzora nad sigurnosno-obavještajnim agencijama.

Mjere prikrivanja propisuju se i zakonima većeg broja zemalja. Tako je za njemačke sigurnosne i obavještajne, civilne i vojne službe propisana mogućnost služenja lažnim dokumentima i registarskim oznakama automobila.⁶⁷ U Sloveniji je propisana mogućnost korištenja službenim dokumen-

⁶⁷ Čl. 8. Saveznog zakona o zaštiti Ustava.

tima s prepravljenim identifikacijskim podacima,⁶⁸ kao i u Češkoj gdje se isključuje mogućnost korištenja iskaznica predsjednika Republike, zastupnika u parlamentu, člana Vlade, državnog odvjetnika, suca, diplomatska putovnica ili isprava bilo koje žive osobe.⁶⁹ U Nizozemskoj je propisana ovlast osnivanja i korištenja pravnih osoba sa svrhom potpore operativnim djelovanjima, a nadležni ministar ovlašten je dati pismene upute administrativnim tijelima kako bi agenciji pružili potrebnu pomoć pri davanju prikrivenog identiteta osobama koje pod nadležnošću i instrukcijama agencije provode službene zadaće (čl. 21.). Slično i hrvatski ZKP propisuje za redarstvene vlasti u sklopu izvida kaznenih djela mogućnost prikupljanja obavijesti od građana uz prikivanje svrhe njihova prikupljanja ili s prikriivanjem svojstva policijskog službenika (čl. 186/2.).

7. Nadzor nad radom sigurnosno-obavještajnih službi

Normativno uređenje područja nadzora nad radom sigurnosno-obavještajnih službi kao i njegovo provođenje u praksi od velikog je značenja za ukupnost ostvarivanja uloge tih službi u demokratskom društvu. Važnost nadzora posebno je naglašena kad je u pitanju unutarnja ili sigurnosna sastavnica kojoj djelovanje u okviru domaće jurisdikcije otvara veće mogućnosti razvijanja potencijala i slobode djelovanja, a time i prilike za prekoračenje ili zlouporabu zakonom utvrđenih nadležnosti i ovlasti.⁷⁰ Međutim, važnost nadzora nedvojbeno je naglašena i kod obavještajne sastavnice, kako zbog mogućnosti zlouporaba u vezi s nadležnostima u inozemstvu, tako i zbog mogućnosti korištenja raspoloživih instrumenata ili podataka i unutar zemlje.

Sveukupno, osjetljivost i značenje ili razložnost za utemeljenje posebne vrste nadzora nad sigurnosno-obavještajnim službama proizlazi iz:

- obilježja opsega i sadržaja predmeta rada;
- obilježja tajnosti;
- upotrebljivosti raspoloživih instrumenata i informacijskog fonda u nezakonite svrhe.

⁶⁸ Čl. 25. Zakona o Slovenskoj obavještajno-sigurnosnoj agenciji.

⁶⁹ Čl. 18. Zakona o obavještajnim službama Češke Republike.

⁷⁰ O nadzoru unutarnjih sigurnosnih službi u članicama Vijeća Europe v. Council of Europe doc. 8301/1999.

Opseg predmeta rada na unutarnjem planu određen je preventivnom i izvankaznenopravnom usmjerenošću službi koje su slijedom toga u velikoj mjeri sučeljene s pojavama koje tek tendiraju prema izvršenju teških kaznenih djela ili koje predstavljaju tek njihov širi socijalni, politički, gospodarski ili drugi kontekst ili poveznice bitne za razumijevanje jezgre sigurnosnog fenomena. Takvo stanje daje prostora za prikriivanje zlorabom navodnim službenim i zakonitim potrebama, a s druge strane i za nenamjerne pogreške pri određivanju stvarnih sigurnosnih ugroza. Radi se o strukovno i pravno utemeljenoj usmjerenosti prema ranom i široko postavljenom prepoznavanju sigurnosnih prijetnji ili značenja pojedinih pojava ili podataka i potom o potrebi ocjenjivanja odnosa prevalencije između interesa nacionalne sigurnosti s jedne i zaštite privatnosti građana s druge strane. Postignuće navedene ravnoteže objektivno je zahtjevno i teško egzaktno i pouzdano određivo.

Namjerna prekoračenja nadležnosti i ovlasti mogu imati izvorište u instrumentalizaciji službi (od političkih struktura radi postignuća uskih političkih interesa ili od drugih ne nužno političkih interesnih struktura, poput kriminalnih, poslovnih, stranih obavještajnih i sl.), ili u intenciji pretjerane reakcije ili brige za sigurnosne interese kada to objektivno nije potrebno.

Nenamjerna prekoračenja nadležnosti i ovlasti mogu imati objektivni izvor u nedovoljnoj osposobljenosti institucija, a to opet može biti uzrokovano u naprijed navedenim vrstama instrumentalizacija i drugih eksternih utjecaja, pogrešaka u tehnološkom razvoju, kadrovanju, educiranju i slično.

Nadalje, sveukupnost djelovanja tih službi obilježena je tajnošću kao središnjom odrednicom, što implicira da eventualne zlorabom ili prekoračenja nadležnosti ili ovlasti mogu usprkos svojim razmjerima i intenzitetu ostati nedostupne javnosti ili oštećeniku koji, ne znajući da su im prava povrijeđena, ne mogu zatražiti pravnu zaštitu. Posve je drugačije kod slučajeva prekoračenja nadležnosti ili ovlasti od državnih tijela koja funkcioniraju na načelu javnosti postupanja, uključujući tu i represivna tijela poput policije gdje je oštećenik osobno upoznat s nanesenim povredama na temelju nazočnosti u postupcima (npr. kod nezakonite pretrage, oduzimanja slobode, iznuđivanja iskaza i dr.) ili raspoložujući dokumentima nastalim u postupcima (npr. zapisnici i sl.).

Također, kad se govori o opasnostima od zlorabom sigurnosno-obavještajnih službi, treba upozoriti na to da sveukupne mogućnosti kojima službe raspoložuju (instrumenti za prikupljanje podataka, uspostavljene relacije, informacijski fond i dr.) predstavljaju prikladna sredstva za zlorabom u različite svrhe poput političkih, poslovnih, materijalno-financijskih i drugih, i to:

- pribavljanjem nezakonitih podataka;
- primjenom nezakonitih postupaka;
- zadržavanjem prikupljenih podataka koji se ne odnose na svrhu zbog kojih je prikupljanje poduzeto;
- zlouporabom raspoloživog fonda podataka ustupanjem neovlaštenim osobama i institucijama, stranim i domaćim, radi ostvarivanja osobnih, grupnih, stranačkih ili drugih nelegitimnih interesa.

Tradicionalno je najviše uvriježena predodžba o zlouporabi sigurnosno-obavještajnih službi u političke svrhe, njihovim korištenjem za nadzor političkih suparnika, bilo u formi političkih stranaka, politički usmjerenih udruga, medija i sličnih aktera ili promicatelja političkih ideja i interesa. No instrumentalizirati ili ostvarivati nelegalni eksterni utjecaj na službe ili njihove pojedine dijelove mogu i druge institucije strane zemlje i njihove obavještajne službe do neformaliziranih poslovnih, kriminalnih i drugih interesnih skupina.

Provođenje nadzora počinje već na pravno-normativnoj razini donošenjem zakonskih propisa koji će odrediti ulogu i sadržaj obavještajnih ili sigurnosnih službi u skladu s demokratskim potrebama. Takve pravne norme trebale bi biti što višeg stupnja određenosti ili jasnoće⁷¹ i obuhvatiti osobito područje ili predmet rada, metode i ovlasti, organizacijski model ili strukturu, nadzorna tijela, način upravljanja, pribavljanje i trošenje financijskih sredstava, usmjerivanje i političku odgovornost.

U Hrvatskoj je ustanovljen institucionalni nadzor u okviru izvršne, parlamentarne i sudbene vlasti.⁷² U izvršnoj grani službe za svoj rad odgovaraju neposredno predsjedniku Republike i Vladi, zatim VNS-u i Savjetu za koordinaciju sigurnosno-obavještajnih službi kojima upravlja ministar nadležan za poslove nacionalne sigurnosti. Na zahtjev tih institucija, na zahtjev nadležnog saborskog odbora kao i *ex lege* nadzor može provoditi i Ured VNS-a kao posebno stručno tijelo i sastavni ili središnji stručni dio sigurnosno-obavještajnog sustava.

Parlamentarni nadzor⁷³ provodi Hrvatski sabor neposredno ili posredstvom odbora nadležnog za poslove nacionalne sigurnosti. Vrijedan doprinos interesima ili mogućnostima ostvarivanja objektivnog parlamentar-

⁷¹ Opširnije o potrebi »testa kvalitete zakona« u smislu zakonskog određenja jasnoće v. Born, Leigh, 2005: 19–21.

⁷² O oblicima nadzora v. Venice Commission, 2007: 7.

⁷³ O parlamentarnom nadzoru v. Born, 2006.

nog nadzora i sprječavanja instrumentalizacije službi u nezakonite svrhe zakonsko je rješenje da saborskim odborom nadležnim za nacionalnu sigurnost predsjednik zastupnik iz redova najzastupljenije oporbene stranke (čl. 105/4.), što je, primjerice, odgovarajuće rješenjima iz britanskog⁷⁴ i mađarskog zakonodavstva.⁷⁵

Na razini sudskog nadzora, Vrhovni sud ovlašten je *a priori*⁷⁶ izdavati naloge za primjenu tajnih mjera kojima se na poseban način poseže u privatnost građana odnosno provjeravati postojanje zakonom utvrđenih razloga za primjenu takvih mjera. Za ostvarivanje navedene vrste nadzora bitna je jasnoća ili određenost pravnih propisa koji određuju uvjete ili prilike te rokove u kojima je moguće primijeniti navedene mjere.

Zakonom se posebno ustanovljuje i tzv. građanski nadzor za koji je zaduženo Vijeće za građanski nadzor sigurnosno-obavještajnih službi kao neovisno tijelo administrativno povezano te odgovorno Hrvatskom saboru za zakonitost svoga rada. U provođenju građanskog nadzora pored Vijeća treba naznačiti i općenitu nadzornu ulogu pučkog pravobranitelja koja proizlazi iz njegove ustavne⁷⁷ i zakonske definicije.⁷⁸

Vijeće provodi nadzor na temelju predstavki (zahtjeva) građana, javnih tijela ili pravnih osoba ili na temelju programa koji za Vijeće donosi nadležni saborski odbor, a s naglaskom na pitanja kršenja Ustavom zajamčenih ljudskih prava i temeljnih sloboda. Na taj način ograničavanjem Vijeća na razmatranje pitanja koja su inicirana predstavkama građana i pravnih osoba i pitanja određenih programom nadležnog saborskog odbora vjerojatno se tendira zaštititi od neželjenog otjecanja i kompromitacije osjetljivih podataka, pa i kroz formu nadzora i primjeni načela razmjernosti u smislu ostvarivanja uvida u obavještajne spoznaje samo u mjeri koja je krajnje nužna radi izvršavanja nadzornih funkcija.

Također, radi zaštite odlijevanja i kompromitacije osjetljivih podataka i time nanošenja štete nacionalnoj sigurnosti ZSOS (čl. 105. t. 3. i 108/1.)

⁷⁴ Članove parlamentarnog odbora iz redova Donjeg i Gornjeg doma Parlamenta bira premijer nakon konzultacija s čelnikom oporbe – čl. 10. Zakona o obavještajnim službama.

⁷⁵ Zakon o službama nacionalne sigurnosti, čl. 14/1.

⁷⁶ O *a priori* i *ex post facto* kontroli unutarnjih službi sigurnosti opširnije u točki C VE Preporuke 1402 (1999) i Venice Commission: Report on the democratic oversight of the security services, 388/2006.

⁷⁷ »U okviru institucije pučkog pravobranitelja osigurat će se zaštita ustavnih i zakonskih prava građana u postupcima koji se vode u Ministarstvu obrane, oružanim snagama i službama sigurnosti« – čl. 92/4. Ustava.

⁷⁸ Zakon o pučkom pravobranitelju, NN 60/92.

propisuje da službe mogu saborskim tijelima i predstavnicima koji sudjeluju u nadzoru kao i UVNS-u uskratiti podatke o identitetu izvora preko kojih su prikupljeni podaci te u tom slučaju konačnu odluku donosi VNS.

Slična ograničenja postoje i u pojedinim stranim zakonodavstvima, kao u njemačkom⁷⁹ gdje savezna vlada, izvještavajući parlamentarno povjerenstvo o radu obavještajnih službi, može uskratiti podatke o pojedinačnim predmetima ako za to postoje razlozi ili interesi daljnjeg dotoka podataka koji bi mogao biti ugrožen otkrivanjem predmeta interesa ili izvora podataka.

Kao svojevrsan oblik građanskog nadzora može se uzeti i pravo građana na podnošenje zahtjeva za pružanjem obavijesti o tome vode li se njihovi osobni podaci u evidencijama ili zbirkama podataka unutar službi te, na njihov zahtjev, omogućavanje uvida u te evidencije, što službe imaju obvezu udovoljiti, osim u slučaju izrijekom navedenih iznimaka: ako bi se time dovelo u opasnost izvršenje zadaća, sigurnost drugih osoba ili nacionalna sigurnost ili interes Republike Hrvatske. Također, radi zaštite interesa službi tijekom nadzora, zakon propisuje da dokumenti koji se stavljaju na uvid građanima ne smiju sadržavati podatke o zaposlenicima agencija, izvorima ili trećim osobama. Slično tome i njemački zakon u čl. 15/1. navodi obvezu davanja obavijesti građanima o pohranjenim osobnim podacima, a kao razloge za uskratu navodi: opasnost od ugrožavanja obavljanja zadatka, ugrožavanje izvora, faze istraživanja ili načina rada, ugrožavanje javne sigurnosti ili dobrobiti zemlje te opravdani interes treće osobe. Zanimljivo je rješenje iz istog zakona da se obveza davanja podataka ne odnosi na njihovo porijeklo i primatelja kojem su podaci dostavljeni kao i da se uskrata davanja podataka ne mora obrazložiti te se građanin potom ima pravo obratiti saveznom povjereniku za zaštitu podataka. Također ni priopćenja saveznog povjerenika građanima ne smiju sadržavati naznake iz kojih bi se mogao izvesti zaključak o fazi sigurnosnog istraživanja. Prilikom podnošenja godišnjeg izvješća ministra za unutarnje poslove o radu sigurnosno-obavještajnih službi mogu se objaviti i podaci o osobama ako je to važno za razumijevanje okolnosti ili za prikaz organizacija i grupa koje djeluju protiv nacionalne sigurnosti te ako se procijeni da je objavljivanje važno radi zaštite javnog interesa koji preteže pred interesom zaštite osobnih podataka pojedinca.⁸⁰

⁷⁹ Zakon o parlamentarnoj kontroli obavještajnih poslova Saveza, čl. 2. 1992.

⁸⁰ Suprotno tome, primjerice, ZKP bez obzira na javni interes propisuje da su podaci o istovjetnosti osobe protiv koje je podnesena kaznena prijava i podaci na temelju kojih se može zaključiti o istovjetnosti te osobe službena tajna (čl. 180/3.).

8. Zaključak

U Hrvatskoj je ZSOS-om iz 2006. izvršena organizacijsko-strukturalna reforma sigurnosno-obavještajnog sustava koji čini sklop međusobno povezanih i uvjetovanih javnih tijela koja su u funkciji prikupljanja, obrade i distribucije (odgovarajućim korisnicima) podataka i procjena relevantnih za zaštitu nacionalne sigurnosti, zatim u funkciji zaštite podataka otjecanje kojih bi impliciralo štete nacionalnoj sigurnosti te u funkciji usmjerivanja i nadzora nad provođenjem tih poslova. Jezgru navedenog sustava čine dvije sigurnosno-obavještajne agencije zadužene za civilna odnosno vojna pitanja. Naziv tih državnih službi izražava integriranu strukturu dviju autonomnih sastavnica, sigurnosne i obavještajne, a njihov zasebni identitet ima praktično i pravno utemeljenje. Ovisno o organizacijskim modelima u pojedinim zemljama, navedene sastavnice postoje ili kao neovisne institucije (Velika Britanija, Njemačka i dr.) ili su integrirane u zajedničku ili jedinstvenu instituciju (Hrvatska, Slovenija, Nizozemska i dr.). Smisao integriranog modela koji je prihvaćen nedavnom reformom u Hrvatskoj jest u institucionalnom koncentriranju sigurnosnih i obavještajnih poslova i podataka koji su po svojoj naravi međusobno bliski, povezani ili uvjetovani.

Jednu ili drugu sastavnicu primarno određuje vrsta podataka koji su predmet prikupljanja, obrade i distribucije, a potom područje njihova prikupljanja (u zemlji ili inozemstvu) i s time u vezi vrste i način primjene metoda rada. Tako sigurnosnu komponentu prevladavajuće određuju podaci o ugrozama nacionalne sigurnosti u formi kaznenih djela, a obavještajnu prevladavajuće podaci koji se odnose na vojna, vanjskopolitička i gospodarska pitanja.

Metode rada prilagođene su uvjetima rada u zemlji odnosno inozemstvu, a općenito su obilježene tajnošću i usmjerenošću na cjelovito i dugotrajno promatranje predmeta interesa s ciljem sveobuhvatne i jezgrovite spoznaje relevantnih pojavnosti i njihovih implikacija na nacionalnu sigurnost, što je osnova za planiranje i provedbu učinkovitih zaštitnih mjera na raznim područjima djelovanja državne vlasti.

S druge strane iz dostupnih zakonskih i teorijskih sadržaja proizlaze i shvaćanja da pojam obavještajno izražava značenje funkcije prikupljanja, obrade i distribucije podataka, a riječ sigurnost ili nacionalna sigurnost značenje vrste tih podataka koji su predmet provođenja obavještajne funkcije. Slijedom toga postoje i jedinstvene službe s obavještajnim nadležnostima u području zaštite nacionalne sigurnosti u svim vrstama pitanja relevantnih za nacionalnu sigurnost, i to u zemlji ili u inozemstvu (Španjolska, Australija, Kanada i dr.).

Na unutarnjem ili sigurnosnom planu hrvatske službe ne raspolažu represivnim ili redarstvenim ovlastima, što je u skladu s preporukama relevantnih pravnih i demokratskih institucija, a uvjetovano je nekompatibilnošću obavještajnih odnosno represivnih i istražnih funkcija te potrebom dekoncentracije funkcija i ovlasti radi smanjivanja rizika od njihovih zlouporaba. U okviru obavještajne sastavnice nadležni zakon propisuje ostvarivanje informativne funkcije, dok u usporedbi s nekim inozemnim primjerima izostavlja regulaciju posebnih ili prikrivenih operacija radi ostvarivanja nužnih interesa nacionalne sigurnosti u inozemstvu kad je ostvarivanje takvih interesa izvan mogućnosti provedbe pravnim, diplomatskim i drugih redovitim državnim mjerama.

Pored toga, hrvatski propisi potpuno zadovoljavaju standarde koji nalažu potrebnu razinu pravne određenosti prijetnji nacionalnoj sigurnosti kako se ne bi općenite pravne formulacije zloupotrijebile kao opravdanje za uporabu obavještajnih instrumenata u nelegitimne svrhe. Pri tome je važno konstatirati i da je nadležnost i smisao obavještajnih službi u prevenciji i ranom prepoznavanju prijetnji prije njihove realizacije u obliku teških kaznenih djela ili ozbiljnih vanjskih prijetnji nacionalnoj sigurnosti poput oružanih napada i slično. Ako se tome pridoda tajna i organizirana narav takvih djelovanja, jasno je da obavještajnim službama treba tolerirati mogućnost aktiviranja ili posezanja u privatnost pojedinaca, grupa ili institucija već na temelju niskog stupnja sumnji u postojanje opasnosti ili ugroza kao stanja tek prijeteće opasnosti od povreda nacionalne sigurnosti u obliku teških kaznenih djela ili teških povreda vanjske sigurnosti zemlje. Stoga se zaštita od zlouporaba službi na štetu demokratskog političkog sustava ili ljudskih prava ne postiže pravnonormativnim reduciranjem prostora njihova djelovanja, nego uspostavom kvalitetnog sustava nadzora.

Prema važećoj hrvatskoj legislativi, nadzor se ima provoditi na sudskoj, izvršnoj, građanskoj i parlamentarnoj razini, što je u skladu s legislativom demokratskih zemalja i preporukama relevantnih međunarodnih institucija. Sudski nadzor provodi se kroz izdavanje naloga sudaca Vrhovnog suda za mjere kojima se na posebno intenzivan ili intruzivan način poseže u privatnost presretanjem elektroničkih komunikacija, nadzorom ili tehničkim (vizualnim i zvučnim) snimanjem privatnih prostora. Pri procjenjivanju opravdanosti zahtjeva za izdavanjem naloga sud bi se trebao držati pravnih, a ne materijalnih pitanja odnosno uvažavati pravo obavještajne institucije na autonomnu stručnu procjenu o postojanju opasnosti za nacionalnu sigurnost jer takva ocjena zaista jest strukovno, a ne pravno pitanje. Što se tiče pravnih pitanja, hrvatski propisi u skladu s demokratskim standardima određuju vrste prijetnji, vrijeme njihova trajanja i načelo razmjernosti

u smislu obvezujuće primjene mjera koje u većoj mjeri posežu u prava građana tek nakon što je iscrpljena mogućnost primjene blažih metoda. Kako vremensko ograničavanje trajanja mjera ne bi bilo na štetu spoznaje osobito složenih i zahtjevnih prijetnji, poput primjerice terorizma i slično, zakon uspostavlja ravnotežu između navedenih oprečnih zahtjeva tako da dopušta mogućnost produženja trajanja mjera uz pribavljeno mišljenje još jednog stručnog i nadzornog tijela sigurnosno-obavještajnog sustava.

Kao vrijedan doprinos parlamentarnom nadzoru može se smatrati činjenica da saborskim odborom nadležnim za nadzor sigurnosno-obavještajnih službi predsjednik predstavnik najzastupljenije oporbene stranke.

Literatura

- Adams, James (1994) *The New Spies*. New York: Edition Hutchinson
- Bačić, Franjo, Šeparović, Zvonimir (1997) *Krivično pravo – posebni dio*. Zagreb: Informator
- Best, A. Richard (2001) *Intelligence and Law Enforcement, Countering Transnational Threats to the U.S.* Washington: The Library of Congress
- Best, A. Richard, Cumming, Alfred (2007) *Open Source Intelligence: Issues for Congress*, <http://www.fas.org/sgp/crs/intel>
- Borković, Ivo (1995) *Upravno pravo*. Zagreb: Informator
- Born, Hans, Leigh, Ian (2005) *Making Intelligence Accountable; Legal Standards and Best Practise for Oversight of Intelligence Agencies*. Publishing House of the Parliament of Norway
- Born, Hans (2006) *Parliamentary Oversight of Intelligence Services; Strengthening the Role of Parliament on the National and European Level*. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces
- Council of Europe, Parliamentary Assembly: *Control of internal security services in Council of Europe member states, 1999, doc 8301; Report Committee on Legal Affairs and Human Rights*. <http://assembly.coe.int>
- Council of Europe, Parliament Assembly: *Recommendation 1402/1999.*, <http://assembly.coe.int>
- Council of Europe: *Parliamentary Assembly: Recommendation 1713/2005.*, <http://assembly.coe.int>
- Council of Europe: *Parliamentary Assembly: Recommendation 10567/2005.* <http://assembly.coe.int>
- Dundović, Darko (2003) *Tajne policijske operacije*. Zagreb: Informator
- Fritsche, K. D. (2001) *Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen*. Berlin: Bundesakademie für Sicherheitspolitik
- Grizold, Anton (1989) *Međunarodna sigurnost, teorijsko-institucionalni okvir*. Zagreb: FPZ

- Horvatić, Željko, Novoselec, Petar (1999) *Kazneno pravo – opći dio*. Zagreb: Ministarstvo unutarnjih poslova
- Horvatić, Željko, Šeparović, Zvonimir (1999) *Kazneno pravo – posebni dio*. Zagreb: Masmmedia
- Masterman, J. C. (1972) *The Double-Cross System: In the War of 1939 to 1945*. Yale University Press
- Pavišić Berislav, Veić, Petar (1999) *Komentar Kaznenog zakona*. Zagreb: MUP RH
- Pusić, Eugen (1995) *Upravna znanost*. Zagreb: Naklada Naprijed
- Pusić, Eugen (1985) *Upravi sistemi, svezak I*. Pravni fakultet Zagreb
- Richelson, T. Jeffrey (1999) *The U.S. Intelligence Community*. Colorado-Oxford: Westview Press
- The World Factbook (2005) Washington, DC: CIA
- Venice Commission (1998) *Internal Security Services in Europe*, <http://venice.coe.int/docs>
- Venice Commission (2003) *Opinion on the draft law on prohibition of extremist organisations and unions in Georgia*, <http://venice.coe.int/docs>
- Venice Commission (2007) *Report on the Democratic Oversight of the Security Services*, <http://venice.coe.int/docs>
- Žirovnik, Janez (2003) *Slovenska obveščalno-varnostna agencija u sistemu varnosti Republike Slovenije*. Bled: Dneve varstvoslovja

Pravni izvori

- Act CXXV on National Security, Mađarska (1995), <http://www.nbh.hu/english>.
- Act on the Intelligence Services of the Czech (1994), <http://www.bis.cz/acts.utml>.
- Act on Slovak information service (1993), <http://www.sis.gov.sk>
- Australian Security Intelligence Organisation Act (1979), <http://www.comlaw.gov.au>.
- Bečka konvencija o diplomatskim odnosima (1964)
- Canadian Security Intelligence Service Act (1984), <http://laws.justice.gc.ca/en>.
- Directive 2006/24/EC of the European Parliament and of the Council on the retention of data generated or processed in connection with the provision of publicly available electronic communications service or of public communications networks and amending Directive 2002/58/EC; Official Journal of the European Union
- Executive Order No. 12333 of United States Intelligence Activities, December 4, 1981; 3.4. (h); <http://www.archives.gov/federal-register>
- Federal Constitution Protection Law, Njemačka (1990), <http://www.fas.org>.
- Federal Intelligence Service Law, Njemačka, (1990); <http://bnd.de/DE/home>

- Foreign Intelligence Surveillance Act (1978), <http://uscode.house.gov>.
- Gesetz zu Artikel 10 Grundgesetz (Gesetz zur Beschränkung des Brief, Post und Fernmeldegeheimnisses), <http://bundesrecht.juris.de/g10>.
- Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes / Bundesgesetzblatt, Nr. I S453, 1978.
- Intelligence and Security Services Act, Bulletin of Acts, Orders and Decrees of the Kingdom of the Netherlands (2002), <http://www.aivd.nl/content>
- Konačni prijedlog Zakona o sigurnosno-obavještajnom sustavu RH; <http://www.vlada.hr>
- Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda; NN – Međunarodni ugovori 6/99.
- Konvencija o zakonima i običajima rata na kopnu (1907), Zakonitost, 1–2/1992.
- Law on the National Intelligence Service (1998), Albania
- Međunarodni sporazum o građanskim i političkim pravima, UN (1966)
- Konvencija o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda, Vijeće Europe (1950)
- Opća deklaracija o ljudskim pravima, UN (1948)
- Povelja Ujedinjenih naroda (1945)
- Protect America Act (2007), <http://thomas.loc.gov>.
- Serious Organised Crime and Police Act; (2005), <http://www.opsi.gov.uk.acts>.
- Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske, 2002.
- The Intelligence Services Act (1994); V. Britanija; <http://www.opsi.gov.uk.acts>
- The Security Services Act (1989); V. Britanija; <http://www.opsi.gov.uk.acts>
- The Security Services Act (1996); V. Britanija; <http://www.opsi.gov>.
- Ustav RH, NN 41/01.
- Zakon o izvozu robe s dvojnomo namjenom, NN 100/04.
- Zakon o kaznenom postupku (pročišćeni tekst) NN 62/03.
- Zakon o pravu na pristup informacijama, NN 172/03.
- Zakon o pučkom pravobranitelju, NN 60/92.
- Zakon o sigurnosnim službama, NN 32/02.
- Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske; NN 79/06; 105/06.
- Zakon o slovenski obveščevalno-varnostni agenciji (2006), <http://zakonodaja.gov.si>.
- Zakon o unutarnjim poslovima, NN 29/91.

INTELLIGENCE SERVICES IN A DEMOCRATIC SOCIETY:
ON THE REFORM OF INTELLIGENCE SERVICE SYSTEM
IN THE REPUBLIC OF CROATIA

Summary

The paper deals with the reformed security-intelligence service system in the Republic of Croatia. The system is seen as a set of interrelated public bodies that make a relatively autonomous part of the public authority system and are an essential part of the national security system. The author analyses its structure, basic content and meanings, its functions, manners and areas of activity covered by intelligence services, and the system of control and supervision. All the elements of the system have been analysed through the laws that show harmonisation with the principles on which the activities of such institutions are based in democratic countries. The author has established that by comparing Croatian regulations with similar regulations in certain other countries, with international conventions, recommendations and directives, as well as with the relevant scientific and professional literature. The structure of Croatian intelligence services is characterised by the model of integrated domestic and foreign intelligence components (security and intelligence components) and by division to military and civil services. In functional sense, services are either intelligence-oriented or information-oriented. In domestic affairs, they do not have repressive or police functions and competences (which is in accordance with the relevant international recommendations and facilitates the realisation of objectives that include comprehensive undercover intelligence gathering on the subjects threatening national security). In foreign or intelligence affairs, (unlike rare foreign services) they do not have competences to conduct undercover operations and otherwise influence foreign subjects in order to protect or realise national security interests. Information gathering proceedings that include particularly intrusive manners of violating citizens' privacy are a competence of the Supreme Court as the highest court instance in the country. The instruments of control over intelligence services are multidimensional and provide for the necessary democratic control in several ways.

Key words: security-intelligence system – Croatia, intelligence services, national security