

ZAKONODAVNI OKVIRI I MEHANIZMI NADZORA SIGURNOSNO-OBAVJEŠTAJNIH SUSTAVA: USPOREDBA REPUBLIKE HRVATSKE SA SAD-OM, VELIKOM BRITANIJOM I IZRAELOM

Krešimir Margaletić *

DOI <https://doi.org/10.5613/pol.27.1.2>
UDK 355.401(497.5)+(73)+(41)+(569.4)
355.401:321.7
355.02:321.7

Pregledni rad

Primljeno: 6. IX. 2024.

Prihvaćeno: 8. X. 2024.

SAŽETAK

Ovaj rad analizira zakonodavne okvire i mehanizme nadzora sigurnosno-obavještajnih sustava u Republici Hrvatskoj, Sjedinjenim Američkim Državama, Velikoj Britaniji i Izraelu. U radu se koristi deskriptivno-komparativna metoda za analizu zakonodavnih okvira i nadzornih mehanizama u odabranim zemljama, s ciljem pružanja preporuka za unaprjeđenje hrvatskog zakonodavnog okvira. Naglasak je stavljen na usporedbu pravnog uređenja područja djelovanja sigurnosno-obavještajnih službi, s posebnim naglaskom na pitanja nadzora i transparentnosti. Rad istražuje kako različiti zakonodavni pristupi utječu na učinkovitost zaštite nacionalne sigurnosti te na očuvanje prava i sloboda građana. Detaljnom analizom identificiraju se sličnosti i razlike između nacionalnih sustava te se pružaju preporuke za unaprjeđenje postojećih pravnih okvira u Republici Hrvatskoj, s ciljem postizanja zadovoljavajuće ravnoteže između zaštite sigurnosti države i zaštite privatnosti građana. Predložene preporuke temelje se na najboljoj praksi i nastoje osigurati da hrvatski pravni okvir bude u skladu s najboljim međunarodnim praksama u obavještajnoj zajednici.

Ključne riječi: sigurnosno-obavještajni sustavi, zakonodavni okvir, nadzor, Republika Hrvatska, SAD, Velika Britanija i Izrael.

UVOD

Sigurnosno-obavještajni sustavi predstavljaju ključan alat za zaštitu nacionalne sigurnosti i stabilnosti svake države. Izraz „nacionalna sigurnost“ pojavljuje se prvi put u knjizi Waltera Lippmana *Američka vanjska politika* iz 1943., dok se u službenim dokumentima SAD-a koristi prvi put u Zakonu o nacionalnoj sigurnosti iz

* Krešimir Margaletić (margkreso@gmail.com), viši savjetnik-specijalist u Glavnom tajništvu Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova Europske unije. Stavovi izneseni u ovom radu ne odražavaju stavove Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, već su osobni stavovi autora.

1947. (Margaletić, 2014: 735). Nacionalnu sigurnost može se definirati na različite načine, no njen osnovni cilj su zaštita i promicanje nacionalnih interesa. To uključuje očuvanje demokratskih institucija od prijetnji kao što su subverzija i nasilje, očuvanje suvereniteta državnih granica i procesa odlučivanja te stvaranje povoljnog regionalnog okruženja kako bi vlada mogla ostvariti političke i gospodarske ciljeve nacije. Prijetnje koje mogu ugroziti ove interese su mnogobrojne i variraju od rijetkih, ali ozbiljnih događaja, poput međudržavnih ratova i terorističkih napada, do svakodnevnih izazova poput špijunaže, organiziranog kriminala i zlonamjernih kibernetičkih napada (Connery, 2014). Prijetnje nacionalnoj sigurnosti u 21. stoljeću, poput terorizma, širenja oružja, propalih država i klimatskih promjena, brze su, dinamične i složene (Lederman, 2009). Uloga sigurnosno-obavještajnih sustava uključuje prikupljanje, analizu i korištenje obavještajnih podataka za prevenciju i odgovor na prijetnje poput špijunaže, terorizma i organiziranog kriminala. Kod Christophera Andrewa (2018) nalazimo kako je još od vremena Mojsijevih i Jošuinih špijuna u Kanaanu tajno prikupljanje informacija nedostupnih otvorenim izvorima prioritet obavještajnih operacija. Kao suvremeni primjer, George Tenet, direktor Središnje obavještajne agencije Sjedinjenih Američkih Država (CIA¹), opisao je glavnu ulogu Agencije kao prikupljanje tajnih informacija. Allen Dulles, najdugovječniji direktor CIA-e tijekom Hladnog rata, naglasio je da su obavještajne organizacije kroz povijest često služile za provođenje zavjera i prikrivenih operacija. Unatoč istragama Kongresa, neugodnim otkrićima i promjenama na globalnom sigurnosnom planu, uloga CIA-e kao neovisnog aktera u vošingtonskoj političkoj sceni ostala je nepromijenjena do danas (Stuart, 2008). Prikrivene operacije, koje su imale za cilj utjecati na tijek događaja putem obmane ili atentata, sovjetski KGB je u 20. stoljeću nazivao „aktivnim mjerama“ (Andrew, 2018). KGB (Odbor za državnu sigurnost) bio je sovjetska tajna policija i vanjska obavještajna služba te predstavlja jedan od važnih primjera kako su sigurnosno-obavještajni sustavi oblikovali globalne sigurnosne dinamike u prošlosti (Johnson, 2010). Ovi primjeri CIA-e i KGB-a posebno su mjerodavni jer ilustriraju kako sigurnosno-obavještajni sustavi često djeluju izvan dosega javnog nadzora ili zakonske kontrole. Takvi sustavi koriste prikrivene operacije i aktivnosti koje su često izvan dometa demokratske transparentnosti, što dodatno naglašava potrebu za učinkovitim nadzornim mehanizmima. Uloga sigurnosno-obavještajnih agencija nije uvijek javno vidljiva, a operacije koje se provode u tajnosti, poput prikupljanja osjetljivih informacija i vođenja tajnih operacija, često su nepoznate široj javnosti. Time se postavlja pitanje o ravnoteži između zaštite nacionalne sigurnosti i prava građana, što ističe važnost postojanja nadzora i kontrole nad radom sigurnosno-obavještajnih agencija.

S obzirom na sve veću globalizaciju i razvoj novih tehnologija, izazovi s kojima se suočavaju sigurnosno-obavještajne službe postaju sve složeniji, zahtijevajući od država stalno prilagođavanje i unaprjeđivanje zakonodavnih okvira koji reguliraju njihov rad. Temeljna podjela sigurnosno-obavještajnih službi u kontekstu sigurnosnog i obavještajnog posla je da se rad sigurnosne službe ostvaruje u tuzemstvu, dok se

¹ CIA, 2024 (https://www.cia.gov/readingroom/docs/DOC_0006122146.pdf).

rad obavještajne službe ostvaruje pretežito u inozemstvu (Badžim, 2008). Prema Vitkauskasu, glavna je zadaća domaće (sigurnosne) službe zaštita države od prijetnji koje ugrožavaju njezinu nacionalnu sigurnost. Nadležnost vanjske (obavještajne) službe usmjerena je na vanjske obavještajne poslove. Na primjer, britanska tajna obavještajna služba (Secret intelligence service, SIS), poznata i kao MI6, zadužena je za vanjske obavještajne aktivnosti. Vladino komunikacijsko sjedište (GCHQ) služi kao britanski centar za vanjske i obrambene obavještajne podatke, a unutar njega postoje zasebne mornaričke, zračne i vojne sekcije koje se bave vojnim obavještajnim zadacima (Vitkauskas, 1999). S druge strane, Mossad (Ha-Mossad le-Mod'in ule-Tafkidim Meyuchadim) organizacija je izraelske obavještajne službe, koja nosi naziv „Središnji institut za obavještajne i specijalne misije“ i djeluje izvan granica Izraela. Mossad je organiziran u različite odjele, od kojih svaki obavlja specifične funkcije (Vilasi, 2018). CIA je središnja američka vladina agencija koja pruža obavještajne podatke o stranim zemljama i globalnim problemima predsjedniku, Vijeću za nacionalnu sigurnost i drugim kreatorima politike kako bi im pomogla u donošenju odluka o nacionalnoj sigurnosti (CIA, 2024).

Obavještajne i sigurnosne službe predstavljaju sastavnice sigurnosnog sustava svake države, pružajući neovisnu analizu informacija koje su bitne za vanjsku i unutarnju sigurnost države i društva te zaštitu vitalnih nacionalnih interesa. Obavještajne agencije moraju biti viđene kao nužne, učinkovite i djelotvorne, odgovorne za svoje postupke i postupke svojih članova, te pod strogom kontrolom izabranih vlasti. Kao i u svim drugim javnim sektorima, građani demokratskih društava trebali bi očekivati učinkovitost, djelotvornost, dobro upravljanje i odgovorno korištenje sredstava u obavještajnom sektoru (Caparini, 2007).

U kontekstu Republike Hrvatske, zakonodavni okvir koji uređuje rad sigurnosno-obavještajnog sustava podložen je stalnom razmatranju i prilagodbi kako bi se osigurala ravnoteža između njegove učinkovitosti u zaštiti nacionalne sigurnosti i poštivanja temeljnih prava i sloboda građana. Temeljni propisi koji uređuju ovu problematiku uključuju Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske² i Zakon o informacijskoj sigurnosti³.

² Čl. 1. Zakona o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske – ovim se Zakonom, radi sustavnog prikupljanja, analize, obrade i ocjene podataka koji su od značaja za nacionalnu sigurnost, u cilju otkrivanja i sprječavanja radnji pojedinaca ili skupina koje su usmjerene: protiv opstojnosti, neovisnosti, jedinstvenosti i suvereniteta Republike Hrvatske, nasilnom rušenju ustroja državne vlasti, ugrožavanju Ustavom Republike Hrvatske i zakonima utvrđenih ljudskih prava i temeljnih sloboda te osnova gospodarskog sustava Republike Hrvatske i koji su nužni za donošenje odluka značajnih za ostvarivanje nacionalnih interesa u području nacionalne sigurnosti, osnivaju sigurnosno-obavještajne agencije: Sigurnosno-obavještajna i Vojna sigurnosno-obavještajna agencija.

³ Čl. 1. Zakona o informacijskoj sigurnosti – ovim se Zakonom utvrđuje pojam informacijske sigurnosti, mjere i standardi informacijske sigurnosti, područja informacijske sigurnosti, te nadležna tijela za donošenje, provođenje i nadzor mjera i standarda informacijske sigurnosti. Ovaj se Zakon primjenjuje na državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te na pravne osobe s javnim ovlastima, koje u svom djelokrugu koriste klasificirane i neklasificirane podatke. Ovaj se Zakon primjenjuje i na pravne i fizičke osobe koje ostvaruju pristup ili postupaju s klasificiranim i neklasificiranim podacima.

Cilj ovog rada je analizirati zakonodavne okvire i mehanizme nadzora sigurno-obavještajnog sustava u Republici Hrvatskoj i usporediti ih s onima u SAD-u, Velikoj Britaniji i Izraelu. Posebna pozornost posvećena je pitanjima nadzora i transparentnosti u radu sigurnosno-obavještajnih službi jer su to čimbenici koji utječu na povjerenje građana i legitimnost djelovanja ovih službi. U većini država obavještajne agencije djeluju izvan uobičajenih pravila koja vrijede za ostatak vlade. Imaju tajan status, povlašten pristup donositeljima odluka i široke ovlasti za očuvanje nacionalne sigurnosti. To često uključuje kršenje zakona u inozemstvu i sudjelovanje u aktivnostima koje bi bile neprihvatljive za standardne vladine agencije (Johnson, 2007). Usporedna analiza omogućit će prepoznavanje najboljih praksi za primjenu u Republici Hrvatskoj, kako bi se postigla ravnoteža između zaštite državne sigurnosti i privatnosti građana.

Svrha ovog rada je, stoga, detaljnom analizom i usporedbom međunarodnih primjera pružiti preporuke za unaprjeđenje postojećeg pravnog okvira u Republici Hrvatskoj, kako bi se osiguralo da on bude usklađen s prepoznatim standardima i odgovori na suvremene izazove u području nacionalne sigurnosti i zaštite ljudskih prava.

Ovaj rad koristi deskriptivno-komparativnu metodu kako bi analizirao i usporedio zakonodavne okvire sigurnosno-obavještajnih sustava u Republici Hrvatskoj, SAD-u, Velikoj Britaniji i Izraelu. Usporedba se temelji na elementima poput nadzornih mehanizama, transparentnosti i zaštite prava građana. Odabir država napravljen je prema sljedećim kriterijima: povijesni i politički značaj, razvijenost obavještajnih sustava i njihove specifičnosti u pogledu zakonodavnog okvira. Rad koristi kvalitativnu analizu zakonskih dokumenata i sekundarnih izvora kako bi se identificirale najbolje prakse koje se mogu primijeniti u Republici Hrvatskoj.

ZAKONODAVNI OKVIRI SIGURNOSNO-OBAVJEŠTAJNIH SUSTAVA

Zakonodavni okvir Republike Hrvatske

Hrvatski sabor je na sjednici 14. srpnja 2017. godine donio novu Strategiju nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske te je time ista zamijenila Strategiju nacionalne sigurnosti iz 2002. godine. Strategiju nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske iz 2002. godine smatralo se zastarjelom jer je bila usmjerena prvenstveno na postizanje cilja ulaska Republike Hrvatske u euro-atlantske integracije, odnosno u Europsku uniju i NATO (Margaletić, 2014). Budući da je Republika Hrvatska postala članica i EU-a (2013.) i NATO-a (2009.), ta Strategija više nije odgovarala suvremenim sigurnosnim izazovima i potrebama države. Nova Strategija iz 2017. godine predstavlja u suštini osnovni strateški dokument, kojim se definiraju politike i instrumenti za ostvarivanje nacionalnih interesa. Njezin je cilj postizanje sigurnosnih uvjeta koji će omogućiti uravnotežen i kontinuiran razvoj države i društva. Strategija uvodi novu paradigmu koja se temelji na modelu ljudske sigurnosti, stavljajući naglasak na sigurnost svakog pojedinca i građanina Republike Hrvatske. U novoj Strategiji

Republiku Hrvatsku se definira kao suverenu državu koja samostalno oblikuje svoje strategije s ciljem osiguranja nacionalnih interesa i razvoja. Uspjeh u Domovinskom ratu i članstvo u NATO-u i EU-u smatraju se ključnim postignućima. Nacionalnu sigurnost se promatra kroz prizmu ljudske sigurnosti, odnosno sigurnosti svakog građanina. Strategija naglašava važnost sveobuhvatnog pristupa koji uključuje sve sektore društva u postizanju sigurnosnih ciljeva. Kao ishodišni strateški dokument ona definira ključne nacionalne interese koji uključuju sigurnost stanovništva, teritorijalni integritet, suverenitet, gospodarski prosperitet, zaštitu nacionalnog identiteta te očuvanje prava Hrvata u inozemstvu, posebno u Bosni i Hercegovini. Strategija nacionalne sigurnosti iz 2017. godine analizira promijenjeno sigurnosno okruženje te identificira prijetnje i izazove. Republika Hrvatska prepoznaje globalne izazove poput klimatskih promjena, demografskih promjena, geopolitičkih sukoba, kibernetičkih prijetnji i radikalizacije. U Europi, posebnu pažnju posvećuje nestabilnosti u susjedstvu, migracijama i energetske sigurnosti. U jugoistočnom susjedstvu, prepoznati su rizici od političke nestabilnosti, radikalizacije, terorizma i organiziranog kriminala. Istodobno, prepoznaje se i potencijal za jačanje suradnje i povjerenja. Republika Hrvatska se suočava s brojnim sigurnosnim izazovima, uključujući kibernetičke prijetnje, radikalizaciju, organizirani kriminal i migracije. Posebno je naglašena važnost prilagodljivosti i proaktivnosti u suočavanju s promjenama u sigurnosnom okruženju. U odnosu na sigurnosno-obavještajni sustav, ta Strategija stavlja težište na razvoj njegovih sposobnosti za proaktivno djelovanje i rano prepoznavanje prijetnji kroz prikupljanje i analizu podataka važnih za nacionalnu sigurnost. Cilj je omogućiti donositeljima odluka da pravodobno reagiraju i ostvare strateške ciljeve. Posebna pažnja se u Strategiji posvećuje kvantifikaciji rizika, poboljšanju izvješćivanja, unaprjeđenju obavještajne analitike te primjeni digitalnih inovacija.

Iz Strategije nacionalne sigurnosti 2017. godine također je vidljivo kako će Hrvatska unaprjeđivati zakonske i provedbene uvjete za stalni parlamentarni, stručni i građanski nadzor nad zakonitošću rada sigurnosno-obavještajnog sustava i policijskih ovlasti. Nadalje, provodit će se kontinuirana edukacija i obuka zaposlenika u javnoj sigurnosti i sigurnosno-obavještajnom sustavu, uz uvođenje suvremenih organizacijskih modela i tehnologija u javnim tijelima, te će se razvijati sustavan pristup upravljanju znanjima u svim organizacijama.

Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske temeljni je propis koji uređuje područje sigurnosno-obavještajnog sustava u Republici Hrvatskoj⁴. Navedeni Zakon definira sljedeće institucije unutar sustava: 1. Sigurnosno-obavještajna agencija, 2. Vojna sigurnosno-obavještajna agencija, 3. Operativno-tehnički centar za nadzor telekomunikacija i 4. Zavod za sigurnost informacijskih sustava. Pored navedenih institucija, Zakon definira i Vijeće za građanski nadzor sigurnosno-obavještajnih agencija te ovlasti i ulogu Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost (Bosanac, 2014).

⁴ Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske je na snazi od 16. srpnja 2006. godine.

Prema Zakonu o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske, rad Sigurnosno-obavještajne agencije i Vojno sigurnosno-obavještajne agencije usmjeren je na prikupljanje i analizu podataka bitnih za nacionalnu sigurnost te otkrivanje i sprječavanje djelovanja usmjerenih protiv suvereniteta i drugih interesa Republike Hrvatske. Suradnja između Predsjednika Republike i Vlade na području nacionalne sigurnosti ostvaruje se putem Vijeća za nacionalnu sigurnost i Savjeta za koordinaciju sigurnosno-obavještajnih agencija. Vijeće za nacionalnu sigurnost razmatra sigurnosne prijetnje, donosi smjernice za zaštitu nacionalnih interesa i odlučuje o suradnji s drugim zemljama. Sastoji se od ključnih državnih dužnosnika, uključujući Predsjednika Republike, predsjednika Vlade, člana Vlade zaduženog za nacionalnu sigurnost, ministara nadležnih za unutarnje i vanjske poslove, obranu i pravosuđe, savjetnika Predsjednika Republike za nacionalnu sigurnost, načelnika Glavnog stožera Oružanih snaga Republike Hrvatske, ravnatelja sigurnosno-obavještajnih agencija i predstojnika Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost. U radu Vijeća sudjeluje i predsjednik Hrvatskog sabora. Odluke Vijeća supotpisuju Predsjednik Republike i predsjednik Vlade, a njegova radna pitanja uređuju se poslovníkom. Savjet za koordinaciju sigurnosno-obavještajnih agencija provodi odluke Predsjednika Republike i Vlade o usmjeravanju rada sigurnosno-obavještajnih agencija, razrađuje odluke Vijeća za nacionalnu sigurnost koje se odnose na rad sigurnosno-obavještajnih agencija i drugih tijela sigurnosno-obavještajnog sustava, usklađuje rad agencija i razrađuje operativne mjere za unaprjeđenje njihove učinkovitosti. Sastoji se od člana Vlade zaduženog za nacionalnu sigurnost, savjetnika Predsjednika Republike za nacionalnu sigurnost, ravnatelja sigurnosno-obavještajnih agencija i predstojnika Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost. Odluke Savjeta supotpisuju predsjednik Savjeta za koordinaciju sigurnosno-obavještajnih agencija (član Vlade zadužen za nacionalnu sigurnost) i zamjenik Predsjednika (savjetnik Predsjednika Republike za nacionalnu sigurnost).

Prema Zakonu o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske, Sigurnosno-obavještajna agencija⁵ djeluje na području Hrvatske kako bi spriječila aktivnosti

⁵ Prema Zakonu o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske, unutarnje ustrojstvo sigurnosno-obavještajnih agencija, njihovo funkcioniranje, broj zaposlenika, ovlasti i odgovornosti te drugi važni aspekti rada definiraju se uredbama koje donosi Vlada uz prethodnu suglasnost Predsjednika Republike. Ove uredbe su klasificirane i nisu dostupne javnosti. Na temelju tih uredbi, donose se pravilnici o unutarnjem redu agencija, koje za Sigurnosno-obavještajnu agenciju donosi ravnatelj uz suglasnost predstojnika Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost, a za Vojno sigurnosno-obavještajnu agenciju ministar obrane, također uz suglasnost predstojnika Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost. Ovi pravilnici su također klasificirani i ne objavljuju se. Sigurnosno-obavještajne agencije u okviru vlastitog djelokruga mogu ustrojiti unutarnje jedinice za obavljanje specifičnih zadataka, kao i službe za obavljanje administrativnih i tehničkih poslova potrebnih za rad agencija i njihovih jedinica. Također, agencije mogu organizirati područne jedinice, ispostave te privremene ispostave po potrebi.

Rad u središnjici SOA-e odvija se u ustrojstvenim jedinicama zaduženima za: prikupljanje podataka (operativa) obradu i analizu podataka i dokumentaciju (analitika), posebne tehnologije, informatiku i komunikacije tehnika), protuobavještajnu zaštitu i nadzor (unutarnji nadzor) i ljudske potencijale, pravne i materijalno-financijske poslove (SOA, 2024). Iz navedenog javno dostupnog podatka o ustroju civilne sigurnosno-obavještajne

koje ugrožavaju ustavni poredak i nacionalnu sigurnost, uključujući terorizam, špijunažu, ekstremizam, gospodarski i organizirani kriminal i druge prijetnje. Jasno je da je jedan od glavnih ciljeva obavještajnih aktivnosti utjecanje na strane subjekte. Obavještajna analiza pretvara podatke i znanja u analitički proizvod te stvara razumijevanje dostupnih informacija i znanja. Proizvodnja tog razumijevanja od strane analitičkog tima obavještajne agencije trebala bi dovesti do faze utjecaja (Arslan, 2021). Vojno sigurnosno-obavještajna agencija⁶ je specijalizirana za podršku obrambenim zadaćama, prikupljanje podataka o stranim vojskama i aktivnostima koje ugrožavaju obrambenu sigurnost Hrvatske. Spomenute agencije imaju pravo prikupljati podatke putem tajnih suradnika, provođenjem obavijesnih razgovora i uvida u službene registre i dokumentaciju. Prema Lowenthalu (2009), obavještajne agencije imaju barem četiri ključne svrhe: sprječavanje strateških iznenađenja, osiguravanje dugoročne ekspertize, pružanje potpore političkim procesima te očuvanje povjerljivosti informacija, potreba i metoda.

Nadzor nad financijskim poslovanjem Sigurnosno-obavještajne agencije provodi nekoliko nadležnih institucija. Prva razina nadzora provodi se putem unutarnje revizije unutar same Sigurnosno-obavještajne agencije, koja djeluje u okviru Ureda ravnatelja, iako javnosti do sada nije bilo dostupno puno informacija o radu ove jedinice. Sljedeća razina nadzora je Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost, koji, prema člancima 106. i 107. Zakona o sigurnosno-obavještajnom sustavu, ima ovlasti nadzirati korištenje financijskih sredstava Sigurnosno-obavještajne agencije, Vojno sigurnosno-obavještajne agencije i Operativno-tehničkog centra za nadzor telekomunikacija. Rezultate nadzora Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost dostavlja Predsjedniku Republike i predsjedniku Vlade, kao i Hrvatskom saboru, odnosno njegovom Odboru za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost. Taj Odbor je ključna instanca u nadzoru financijskog poslovanja Sigurnosno-obavještajne agencije jer ima ovlast raspravljati o zakonitosti financijskog i materijalnog poslovanja sigurnosno-obavještajnih agencija (čl. 105., st. 1., Zakona o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske). Međutim, javnost nije upoznata s radom Odbora ni Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost u vezi s ovim pitanjima. Ako je bilo rasprava o nadzoru financijskog poslovanja agencija, one su bile zatvorene za javnost (Bosanac, 2014).

Pitanje gdje povući granicu transparentnosti u sigurnosno-obavještajnom sustavu izuzetno je važno. Postoji opravdana zabrinutost javnosti da se pod izlikom tajnosti mogu provoditi koruptivne aktivnosti ili kršiti ljudska prava, a da to nije opravdano operativnim potrebama agencija. Zbog toga je ključno kontinuirano provoditi test proporcionalnosti između zaštite tajnih podataka i mjera koje koristi sustav nacionalne sigurnosti, te interesa javnosti i zaštite ljudskih prava građana (Bosanac, 2014). Kod Margaletića nalazimo kako je „bitno da pri provođenju mjera tajnog prikupljanja podataka sigurnosno-obavještajne agencije svoj redovni posao

službe Republike Hrvatske vidljiv je njezin načelan ustroj, bez navođenja naziva ustrojstvenih jedinica, okvirnog broja zaposlenika svake od ustrojstvenih jedinica, kao i precizne nadležnosti svake od unutarnjih jedinica.

⁶ Isto.

obavljaju u okviru normi i standarda ponašanja uređenih zakonodavstvom vlastite države te da taj posao i te mjere budu jasni i nedvosmisleni, transparentni i u granicama mogućega javnosti dostupni“ (Margaletić, 2014: 741).

Zakon o informacijskoj sigurnosti navodi da se mjere i standardi informacijske sigurnosti moraju prilagoditi vrsti i stupnju tajnosti podataka (klasificirani/neklasificirani) te posebnostima svakog tijela i pravne osobe koja upravlja tim podacima. Jedan od načina zaštite informacija koje treba držati povjerljivima je kontroliranje pristupa tim informacijama⁷. Ključna metoda koju vlada koristi za ograničavanje pristupa informacijama je klasifikacija dokumenata⁸. Prema Zakonu o informacijskoj sigurnosti, za klasificirane podatke stupnja tajnosti „Povjerljivo“, „Tajno“ i „Vrlo tajno“ obvezno je provoditi sigurnosnu prosudbu ugroza, što uključuje stalno praćenje i ocjenjivanje prijetnji i ranjivosti. Spomenuti zakon određuje pet ključnih područja informacijske sigurnosti: sigurnosnu provjeru (osigurava da samo pouzdane osobe mogu raditi s osjetljivim informacijama), fizičku sigurnost (zaštita objekata, prostora i uređaja gdje se nalaze klasificirani podaci; obuhvaća kategorizaciju objekata i prostora na sigurnosne zone), sigurnost podataka (usmjerena je na zaštitu klasificiranih/neklasificiranih podataka od gubitka i neovlaštenog otkrivanja; uključuje vođenje evidencije i nadzor nad sigurnošću podataka), sigurnost informacijskog sustava (usmjerenost na zaštitu informacijskih sustava u kojima se podaci obrađuju, pohranjuju ili prenose; uključuje mjere za zaštitu cjelovitosti sustava i sigurnosnu akreditaciju) i sigurnost poslovne suradnje (odnosi se na mjere zaštite tijekom provedbe natječaja i ugovora koji uključuju klasificiranu dokumentaciju).

Zakon o informacijskoj sigurnosti određuje središnja državna tijela za informacijsku sigurnost. To su: Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost, Zavod za sigurnost informacijskih sustava i CERT.

Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost je središnje državno tijelo za informacijsku sigurnost koje koordinira i usklađuje donošenje i primjenu mjera i standarda informacijske sigurnosti u Republici Hrvatskoj i u međunarodnoj suradnji. Donosi pravilnike i osigurava usklađenost s međunarodnim standardima i preporukama informacijske sigurnosti. Zavod za sigurnost informacijskih sustava odgovoran je za tehnička pitanja vezana uz standarde sigurnosti informacijskih sustava i upravljanje kriptomaterijalima. Također obavlja sigurnosne akreditacije informacijskih sustava. CERT je nacionalno tijelo za prevenciju i zaštitu od računalnih ugroza sigurnosti javnih informacijskih sustava u Republici Hrvatskoj, koje koordinira rad na prevenciji i zaštiti od sigurnosnih incidenata i surađuje sa Zavodom za sigurnost informacijskih sustava na prevenciji i zaštiti od računalnih ugroza sigurnosti informacijskih sustava. Navedena tijela sudjeluju u izradi preporuka i normi u Republici Hrvatskoj iz područja sigurnosti informacijskih sustava.

⁷ Proizlazi iz Zakona o informacijskoj sigurnosti koji je stupio na snagu 7. kolovoza 2007. godine.

⁸ Proizlazi iz Zakona o informacijskoj sigurnosti.

Zakonodavni okvir SAD-a

Premda su tijekom Drugog svjetskog rata SAD i Sovjetski Savez bili saveznici, ove dvije države postale su snažni protivnici, što je dovelo do Hladnog rata. To je za SAD stvorilo novo složeno okruženje s višestrukim prijetnjama. Novi izazovi za nacionalni sigurnosni sustav uključivali su političke sukobe, vojnu napetost, *proxy* ratove i gospodarsku konkurenciju između dviju supersila. Hladni rat bio je strateški događaj koji je zahtijevao značajnu prilagodbu obavještajnog sustava u zemlji. Kao rezultat toga, obavještajna zajednica prošla je kroz temeljitu preobrazbu. Novi obavještajni sustav nastao je donošenjem Zakona o nacionalnoj sigurnosti 1947. godine⁹. Ovaj zakon je utemeljio Središnju obavještajnu agenciju (CIA-u), vojne odjele unutar novog Ministarstva obrane i uspostavio strukturu Vijeća za nacionalnu sigurnost. Razvoj obavještajne zajednice pratio je uspostavu kulture koja je bila potrebna za uspješno suzbijanje prijetnji novog neprijatelja. Prema tadašnjem općem uvjerenju, centralizirana obavještajna mreža temeljena na principu potrebe za znanjem smatra se učinkovitim načinom dijeljenja informacija. Ovaj princip pretpostavljao je da se informacije dijele samo ako postoji dokaziva potreba za njima te da se unaprijed može znati tko će trebati koristiti te informacije i koja će informacija biti odgovarajuća za predviđanje ili sprječavanje prijetnje. Međutim, ovaj pristup nije uzimao u obzir probleme preopširnosti niti važnost objedinjavanja informacija, posebno u mjeri koja je danas potrebna s obzirom na trenutne prijetnje (Hamrah, 2013).

Zakon o nacionalnoj sigurnosti iz 1947. godine je zabranio Središnjoj obavještajnoj agenciji da ima policijske ovlasti te da se bavi unutarnjom sigurnošću. Ova odluka odražavala je strahove od mogućih zlouporaba sličnih onima iz nacističke Njemačke i Sovjetskog Saveza, kao i otpor Saveznog istražnog ureda (FBI-a). Politika razdvojenosti obavještajnih i policijskih funkcija imala je mnoge aspekte. Središnja obavještajna agencija nije imala ovlast uhićenja ili izdavanja poziva za svjedočenje te nije smjela provoditi elektroničko praćenje unutar Sjedinjenih Američkih Država. Predstavnici agencija obavještajne zajednice nisu smjeli sudjelovati u organizacijama unutar Sjedinjenih Država, a da prethodno ne otkriju svoju pripadnost obavještajnoj zajednici, osim u slučajevima koji su bili posebno odobreni od strane glavnog tužitelja. S druge strane, Savezni istražni ured nije mogao provoditi špijunažu u inozemstvu i morao je koordinirati svoje obavještajne aktivnosti sa Središnjom obavještajnom agencijom. Strane obavještajne informacije nisu se smjele dijeliti s obavještajnom zajednicom, a tužitelji nisu smjeli proslijediti strane obavještajne informacije dobivene iz kaznenih prisluškivanja ne-obavještajnim službenicima. Ova razdvojenost odražavala se u organizaciji Saveznog istražnog ureda, Središnje obavještajne agencije i Ministarstva pravosuđa, poznata kao „zid“ (Manget, 2010).

Zakon o nacionalnoj sigurnosti iz 1947. godine¹⁰ može se smatrati potporom „neograničenom gledištu“ jer izričito nalaže direktoru Središnje obavještajne agencije

⁹ National Security Act of 1947.

¹⁰ Pojam „obavještajna zajednica“ uključuje sljedeće: a) Ured Direktora Nacionalne obavještajne službe, b) Središnju obavještajnu agenciju (CIA), c) Nacionalnu sigurnosnu agenciju (NSA), d) Obavještajnu agenciju Ministarstva obrane (DIA), e) Nacionalnu

(DCI), a time i CIA-i kao njegovom izvršnom agentu, da djeluje kao glavni savjetnik predsjednika za obavještajna pitanja koja se odnose na nacionalnu sigurnost. Nadalje, Zakon iz 1947. godine također zadužuje DCI da pruža nacionalne obavještajne podatke predsjedniku, čelnicima odjela i agencija izvršne vlasti, predsjedavajućem Združenog stožera i višim vojnim zapovjednicima, te, gdje je to prikladno, Senatu i Zastupničkom domu i njihovim odborima (Williams, 2008).

Obavještajni sustav u Sjedinjenim Američkim Državama evoluirao je iz skromnog dodatka diplomatskim, vojnim i unutarnjim sigurnosnim agencijama u složenu višestruku agencijsku „zajednicu“ u nešto više od pola stoljeća. Do 1977. godine SAD je posjedovao jedan od najs sofisticiranijih i najskupljih obavještajnih sustava na svijetu, iako nije nužno bio najveći ili uvijek najučinkovitiji. Premda su njegove struktura i učinkovitost pružale prostor za daljnju raspravu i razvoj, američka obavještajna zajednica uspjela je pružiti svakodnevnu pouzdanost američkim liderima da Sovjetski Savez nije na pragu pokretanja trećeg svjetskog rata. Samo ovaj doprinos stabilnosti odvratanja i izbjegavanja uporabe termonuklearnog oružja mogao bi opravdati postojanje i troškove obavještajne zajednice, uz dodatna korisna postignuća manjeg značaja. Ako je postojala sveobuhvatna „strategija“ za američku obavještajnu zajednicu, bila je to strategija raspoređivanja snažnih sposobnosti u svim ključnim obavještajnim disciplinama, dok se istodobno pionirski razvijaju izuzetni sustavi za prikupljanje podataka koristeći napredne tehnologije. Glavni izazov ove *ad hoc* strategije bio je taj što su upravljanje, nadzor i prakse unutar sustava jedva uspijevali držati korak s rastućom složenošću i troškovima. Rješavanje ovog problema trajalo je desetljećima, ozbiljno započevši 1946. godine, s održivim zamahom postignutim sredinom 1970-ih, kada je Kongres preuzeo stalnu ulogu u nadzoru financijskih i pravnih aspekata aktivnosti obavještajne zajednice. Obavještajni sustav koji je bio uspostavljen do kasnih 1970-ih pomogao je američkim liderima da se snađu u završetku Hladnog rata (Warner, 2010). Tijekom 1970-ih unutarnje ustrojstvo Središnje obavještajne agencije bilo je sastavljeno od pet glavnih dijelova: malog Ureda direktora i četiri direktorata, pri čemu je najveći bio Direktorat za operacije. Izvršnu razinu činili su direktor Središnje obavještajne agencije i njegov zamjenik, uz njihove neposredne timove. U Uredu direktora, iako nisu bila fizički smještena s njim, nalazila su se dva tima koja su pomagala direktoru Središnje obavještajne agencije u vođenju američke obavještajne zajednice. Jedan od njih je bio tim viših analitičara koji su pripremali nacionalne obavještajne procjene o važnim temama, dok je drugi tim, Savjet za obavještajne resurse, osnovan 1971. godine, pomogao u upravljanju i optimizaciji obavještajne zajednice s proračunom od tadašnjih 6 milijardi dolara (Marchetti i Marks, 1974).

Tijekom 1980-ih Izrael je aktivno podržavao Ameriku u njezinim tajnim borbama protiv komunizma, pomažući ključnim američkim političarima poput potpredsjednika Georgea Busha i ravnatelja Središnje obavještajne agencije Williama Caseyja u njihovim globalnim nastojanjima. Ova suradnja između SAD-a i Izraela, iako važna,

geoprostorno-obavještajnu agenciju (NGA) i f) Nacionalni ured za izviđanje (NRO) (National security act of 1947 (2024)).

rijetko se javno spominje ili raspravlja među stručnjacima koji se bave politikom na Bliskom istoku (Bainerman, 1994).

Osnovna obilježja obavještajnog sustava Sjedinjenih Američkih Država ostala su nepromijenjena i tijekom informacijske revolucije 1990-ih, koja je počela mijenjati način na koji vlade i gospodarstva djeluju i komuniciraju. Napadi 11. rujna 2001. godine¹¹ i kasniji ratovi u jugozapadnoj Aziji potaknuli su značajne promjene u sustavu, iako su četiri glavne misije (unutarnja sigurnost, vanjske operacije, vojna potpora i potpora predsjedniku) ostale nepromijenjene. U tom smislu, preustroj američke obavještajne zajednice u prvom desetljeću 21. stoljeća bila je obnova sustava izgrađenog do 1977. godine, s novim naglaskom na integraciju, ali bez promjene temeljne strukture ili misije (Warner, 2010).

Tragični događaji od 11. rujna 2001. godine jasno su pokazali da je Sjedinjenim Američkim Državama potrebna bolja integracija unutar obavještajne zajednice, s posebnim naglaskom na poboljšano dijeljenje informacija kako bi se bolje predviđele i suzbile nove prijetnje. Obavještajna zajednica predstavlja ključan segment za obranu zemlje od neprijatelja i prijetnji koje oni predstavljaju. Stoga je od iznimne važnosti da ta zajednica ima pristup alatima i informacijama potrebnima za učinkovitu zaštitu nacije. Ipak, veliki izazov koji i dalje usporava dijeljenje informacija jest prisutna kultura tajnosti unutar same zajednice. U području nacionalne sigurnosti, uspješna obrana ovisi o pravodobnom prikupljanju i analizi informacija. Da bi se to postiglo, strukturni i organizacijski aspekti obavještajne zajednice trebali bi se prilagoditi stvarnim uvjetima današnjeg svijeta. Američki Zakon o reformi obavještajnih službi i sprječavanju terorizma iz 2004. godine¹² donio je potrebne strukturne promjene, no nije uključivao mjere za promjenu kulture, koja je bitna za uspješnu reformu. Da bi se postigao pravi napredak, potrebno je analizirati kulturne aspekte obavještajne zajednice s ciljem preobrazbe i poboljšanja komunikacije među članovima (Hamrah, 2013).

Zakon o reformi obavještajnih službi i sprječavanju terorizma iz 2004. godine donio je ključnu promjenu osnivanjem funkcije direktora nacionalne obavještajne službe (DNI), koji je preuzeo ulogu glavnog obavještajnog dužnosnika od direktora središnje obavještajne službe (DCI). Direktor nacionalne obavještajne službe sada vodi obavještajnu zajednicu i služi kao glavni savjetnik za obavještajne poslove predsjedniku, Vijeću za nacionalnu sigurnost (NSC) i Vijeću za domovinsku sigurnost (HSC). Prije donošenja Zakona o reformi obavještajnih službi i sprječavanju terorizma, američki zakon razlikovao je podjelu obavještajnih službi na vanjske i unutarnje, pri čemu je direktor središnje obavještajne službe bio zadužen za vanjsku obavještajnu službu. Zakon o reformi obavještajnih službi i sprječavanju terorizma redefinirao je obavještajnu službu, ujedinivši je u „nacionalnu obavještajnu službu“ koja se dijeli

¹¹ Kako bi se spriječili i kaznili teroristički napadi u Sjedinjenim Američkim Državama i globalno poboljšali alati za istragu u provedbi zakona i ostvarili drugi ciljevi, Kongres je donio *Uniting and strengthening America by providing appropriate tools required to intercept and obstruct terrorism (USA Patriot act) act of 2001*.

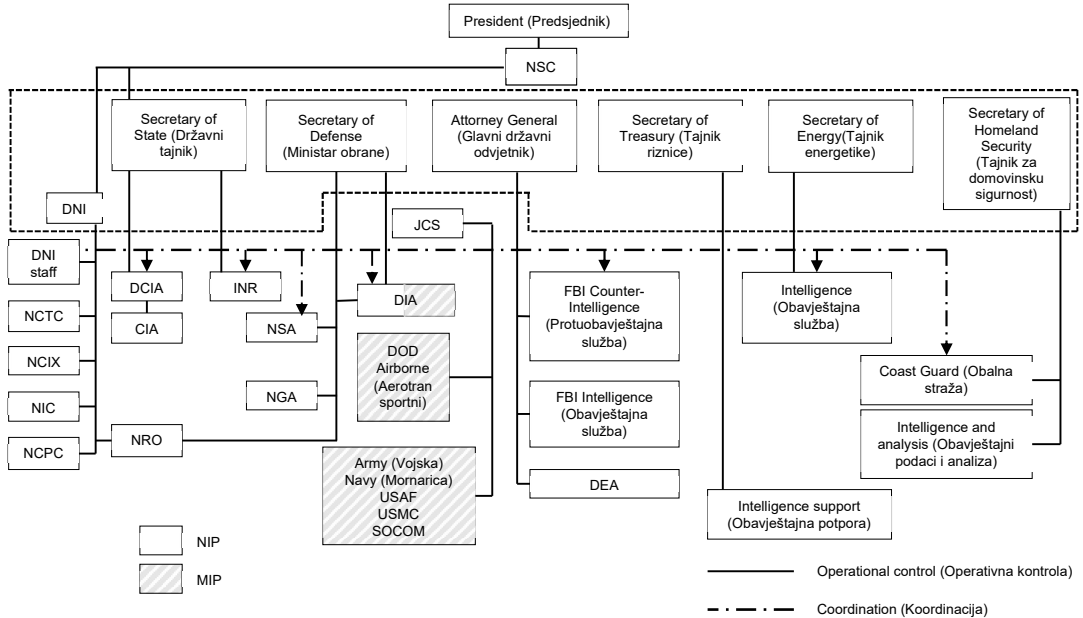
¹² *The intelligence reform and terrorism prevention act of 2004*.

na tri podskupine: vanjsku, unutarnju i domovinsku sigurnost. Navedenim Zakonom direktor nacionalne obavještajne službe preuzeo je širu odgovornost za unutarnje obavještajne poslove i osiguranje bolje razmjene obavještajnih podataka među agencijama. Također, direktor nacionalne obavještajne službe zakonski je odgovoran za zaštitu izvora i metoda prikupljanja obavještajnih podataka. Za razliku od direktora središnje obavještajne službe, direktor nacionalne obavještajne službe nije izravno povezan ni s jednom specifičnom obavještajnom agencijom, već nadzire sve agencije putem brojnog osoblja, što je izazvalo kritike zbog broja zaposlenika (oko 1500). Pored osoblja direktora središnje obavještajne službe, direktor središnje obavještajne službe kontrolira Nacionalni centar za borbu protiv terorizma, Nacionalni centar za borbu protiv širenja oružja, Nacionalno obavještajno vijeće i Nacionalnog izvršnog direktora za kontraobavještajnu službu (Lowenthal, 2009).

Prema Warneru, „Zakon iz 2004. godine bio je daleko detaljniji, ali su ti detalji općenito pokrivali samo promjene postojećeg zakona koje su bile relativno nekontroverzne. Na primjer, veliki dio obavještajnog dijela Zakona bio je posvećen sekundarnim pitanjima poput Odbora za privatnost i građanske slobode pri Bijeloj kući (pet stranica), Programa stipendija za obavještajnu zajednicu (tri stranice) te mnogim tehničkim detaljima koji su regulirali kako je Ured Direktora nacionalne obavještajne službe trebao biti sastavljen od osoblja prenesenog iz CIA-e i ureda Direktora Središnje obavještajne agencije“ (Warner, 2006: 313).

Odjel za računalnu sigurnost Nacionalnog instituta za standarde i tehnologiju (NIST) zadužen je za unaprjeđenje sigurnosti informacijskih sustava za potrošače i federalne vladine sustave. Potpisivanjem Nacionalne sigurnosne direktive 1984. godine, Nacionalna sigurnosna agencija (NSA) postala je odgovorna za računalnu sigurnost u Sjedinjenim Američkim Državama. Zakon o računalnoj sigurnosti iz 1987. godine dao je NIST-u odgovornost za sigurnost neklasificiranih i ne-vojnih vladinih sustava, što je dovelo do borbe za moć između NSA-a i NIST-a. Osim vladinih agencija, Računalni tim za hitne slučajeve Sveučilišta Carnegie Mellon federalno je financirana organizacija koja radi na otkrivanju i suzbijanju sigurnosnih ranjivosti. Obavještajni podaci dobiveni presretanjem signala iz komunikacija (COMINT), elektroničke obavještajne informacije (ELINT) i (emisije) stranih instrumenata (FISINT) nazivaju se obavještajnim signalima (SIGINT). Nacionalna sigurnosna agencija odgovorna je za prikupljanje, obradu i izvješćivanje o SIGINT-u (Samuels, 2006).

Slika 1. Obavještajna zajednica SAD-a: Organizacijski prikaz (Lowenthal, 2009: 70).



Note (Bilješka): The secretary of defense controls 75-80 percent of the IC on a daily basis (Ministar obrane dnevno kontrolira 75-80 posto američke obavještajne zajednice). CIA = Central Intelligence Agency (Središnja obavještajna agencija); DCIA = director of the CIA (direktor Središnje obavještajne agencije); DIA = Defense Intelligence Agency (Obrambena obavještajna agencija); DNI = director of national intelligence (direktor nacionalne obavještajne službe); DOD = Department of Defense (Odjel obrane); FBI = Federal Bureau of Investigation (Savezni istražni ured); INR = Bureau of Intelligence and Research (Ured za obavještajne poslove i istraživanje); JCS = Joint Chiefs of Staff (Združeni stožer); JICC = Joint Intelligence Community Council (Vijeće zajedničke obavještajne zajednice); JMIP = Joint Military Intelligence Program (Zajednički vojni obavještajni program); NCIX = National Counterintelligence Executive (Državna protuobavještajna izvršna vlast); NCPC = National Counterproliferation Center (Nacionalni centar za suzbijanje proliferacije); NCTC = National Counterterrorism Center (Nacionalni centar za borbu protiv terorizma); NIC = National Intelligence Center (Nacionalni obavještajni centar); NIP = National Intelligence Program (Nacionalni obavještajni program); NGA = National Geospatial-Intelligence Agency (Nacionalna geoprostorno-obavještajna agencija); NSA = National Security Agency (Nacionalna sigurnosna agencija); NSC = National Security Council (Vijeće za nacionalnu sigurnost); SOCOM = Special Operations Command (Zapovjedništvo za specijalne operacije); TIARA = Technical Intelligence and Related Activities (Tehničko obavještajno djelovanje i srodne aktivnosti). (Lowenthal, 2009: 70).

Od osnivanja Središnje obavještajne agencije 1947. godine, nadzor nad obavještajnim službama prošao je kroz pet osnovnih faza. Prva faza, poznata kao „Era povjerenja“, trajala je od 1947. do 1974. godine i obilježena je visokim povjerenjem u obavještajne agencije. Slijedila je „Era nesigurnog partnerstva“ (1975–1986), kada je povjerenje počelo opadati zbog skandala i potreba za većom kontrolom. Tada je došla „Era nepovjerenja“ (1987–1991), kada su se pojavili ozbiljniji problemi i kontroverze. Od 1992. do 2001. godine ušlo se u „Eru stranačkog zagovaranja“, u kojoj su politički interesi postali izrazitiji u obavještajnom nadzoru. Sadašnja faza, „Era Kongresne

podvojenosti“, počela je 2002. godine i karakterizira je nejasan i često neodređen pristup Kongresa prema obavještajnim službama (Johnson, 2007).

Savezni zakon o modernizaciji informacijske sigurnosti iz 2014. godine¹³ izmijenio je Savezni zakon o upravljanju informacijskom sigurnošću iz 2002. godine¹⁴ (FISMA) kako bi ponovo uspostavio nadzorne ovlasti direktora Ureda za upravljanje i proračun nad politikama i praksama agencija za informacijsku sigurnost, uspostavio ovlasti ministra domovinske sigurnosti za upravljanje provedbom tih politika i praksi za informacijske sustave. Tajnik (direktor) razvija i nadzire provedbu operativnih direktiva za zaštitu saveznih informacija i sustava od prijetnji, ranjivosti ili rizika informacijske sigurnosti te osigurava rad Saveznog centra za incidente informacijske sigurnosti. Na zahtjev agencije, tajnik upravlja postupcima za implementaciju tehnologije za pomoć u dijagnosticiranju i ublažavanju kibernetičkih prijetnji i ranjivosti. Ured za upravljanje i proračun može delegirati ovlasti za informacijsku sigurnost direktoru nacionalne obavještajne službe za određene sustave obavještajne zajednice. Tajnik se konzultira s Nacionalnim institutom za standarde i tehnologiju kako bi operativne direktive bile u skladu s njegovim standardima. Viši dužnosnici, uključujući glavne službenike za informiranje, moraju izvršavati svoje odgovornosti u vezi s informacijskom sigurnošću. Sve osoblje mora biti odgovorno za poštivanje programa informacijske sigurnosti na razini agencije. Agencije moraju obavijestiti Kongres o velikim sigurnosnim incidentima u roku od sedam dana od zaključka da se incident dogodio te podnijeti godišnje izvješće o velikim incidentima Uredu za upravljanje i proračun, ministru domovinske sigurnosti, Kongresu i glavnom kontroloru. Takva izvješća uključuju prijetnje, ranjivosti, procjene rizika, radnje otkrivanja i sanacije, ukupan broj incidenata te broj pojedinaca pogođenih incidentima koji uključuju povredu osobnih podataka.

Zakonodavni okvir Velike Britanije

Institucije britanske obavještajne zajednice preživjele su kraj Hladnog rata i događaje 11. rujna 2001. godine s malo promjena u svojoj suštini. Najveća promjena od 1945. godine odnosila se na službeno priznanje tri glavne agencije te zakonsko uređenje Obavještajne službe (MI5) 1989. godine, Tajne obavještajne službe (SIS ili MI6) i Vladinog sjedišta za komunikacije (GCHQ) 1994. godine (Leigh, 2010). Obavještajne službe u Velikoj Britaniji bile su pravno nevidljive sve do 1989. godine (Born i Jensen, 2007). Aktivnosti MI6 gotovo po definiciji moraju biti tajne, što nije iznenađujuće. Vanjska politika nacionalnih država često je neprozirna jer se ne očekuje da države otkrivaju svoje nacionalne interese, namjere i strategije konkurentima i neprijateljima, pa čak ni saveznicima. Određeni stupanj tajnosti u vanjskim odnosima zemlje je ključan (Keenan, 2017). Prije tih zakonskih reformi, ove agencije, odnosno njihovi prethodnici, tajno su osnovane početkom dvadesetog stoljeća bez odobrenja Parlamenta, koristeći prerogativne ovlasti. Mjerodavni zakoni koji uređuju područje navedenih

¹³ Federal information security modernization act of 2014.

¹⁴ Federal information security management act of 2002.

agencija su Zakon o sigurnosnoj službi iz 1989. godine i Zakon o obavještajnim službama iz 1994. godine (koji obuhvaća SIS i GCHQ). Drugi dijelovi obavještajnog sustava, naročito oni koji se bave analizom obavještajnih podataka, kao što su Odjel za obrambenu obavještajnu službu i Zajednički obavještajni odbor (JIC), ostaju izvan zakonskog okvira jer su stvoreni temeljem prerogativnih ovlasti (Leigh, 2010). Ključni element britanske obavještajne službe je Zajednički obavještajni odbor, koji djeluje unutar Ureda vlade. On obavlja poslove upravljanja, nadzora, proizvodnje i vanjskih veza te služi kao veza između kreatora politika i obavještajnih komponenti, postavljajući prioritete koje potom odobravaju ministri. Također, isti povremeno nadzire rad agencija u skladu s postavljenim zahtjevima. Njegovo osoblje za procjene izrađuje obavještajne procjene bitnih pitanja, slične nacionalnim obavještajnim procjenama u SAD-u. Osim toga, Zajednički obavještajni odbor ima ulogu praćenja i upozoravanja na prijetnje britanskim interesima (Lowenthal, 2009). Postoji jasna razlika između sigurnosti i policije, pri čemu agencije nemaju ovlasti za hapšenje ili kazneno gonjenje; čak ni u slučajevima protuterorizma, to je nadležnost policije i Kraljevske tužiteljske službe, s kojima agencije blisko surađuju. Prije 1989. godine rad Obavještajne službe bio je reguliran Maxwell-Fyfeovom direktivom iz 1952. godine, koja je isticala ulogu Službe u „obrani Kraljevine“ i zahtijevala da se ponaša apolitički. Služba je bila odgovorna ministru unutarnjih poslova i njezin glavni direktor imao je pravo pristupa premijeru. Zakon o sigurnosnoj službi iz 1989. godine formalizirao je postojeći ustavni položaj prema Direktivi, potvrđujući da je Služba odgovorna samo ministrima, a ne Parlamentu, ali je pružio jasan zakonski okvir za njezin rad. Poticaj za ovaj zakon došao je zbog briga da bi korištenje nadzora i osobnih informacija od strane Službe moglo kršiti Europsku konvenciju o ljudskim pravima. Glavno sjedište za komunikacije vlade (GCHQ), agencija za elektroničke obavještajne podatke, postalo je poznato javnosti sredinom 1980-ih zbog dugogodišnjeg spora o zabrani članstva njenih službenika u sindikatu i otkrivanju kriptiranih podataka iz rata, ali je bilo bez zakonskog mandata sve do 1994. godine. Tajna obavještajna služba (MI6) nije bila službeno priznata sve do 1992. godine (Leigh, 2010). „Obavještajna služba“ ima različita značenja na dvije strane Atlantika. U SAD-u taj pojam obuhvaća širok spektar aktivnosti, uključujući prikupljanje i analizu informacija. Nasuprot tome, u britanskom kontekstu, „obavještajna služba“ odnosi se prije svega na informacije koje se prikupljaju iz neizravnih ili tajnih izvora (Morrison, 2007). Britanski premijer John Major je 6. svibnja 1992. prvi put službeno priznao postojanje Tajne obavještajne službe (SIS¹⁵) u Domu naroda. Tijekom Majorovog mandata osnovano je formalno povjerenstvo za nadzor sigurnosnih i obavještajnih službi. Ministri su imali malo vremena ili utjecaja na pregled obavještajnih podataka (Dorril, 2002). Zakon o obavještajnim službama iz 1994. godine dao je zakonski okvir za obje agencije i popunio prazninu u Zakonu iz 1989. godine stvaranjem zakonskog odbora parlamentaraca – Odbora za obavještajne i sigurnosne poslove koji se sastoji od članova oba doma Parlamenta (Leigh, 2010). Zadatak je Odbora za obavještajne i sigurnosne poslove, koji čini devet članova izabranih iz Donjeg doma i Doma lordova, ispitivanje troškova, politike i uprave sve tri sigurnosne i obavještajne službe (Leigh, 2007). Navedeni

¹⁵ MI6.

Zakon iz 1994. godine je prvi put uspostavio sustav parlamentarne odgovornosti za sve tri službe (Wadham, 1994).

Odbor za obavještajne i sigurnosne poslove (ISC)¹⁶ ima jedinstven ustavni status. Za razliku od parlamentarnih odbora, koji su osnovani na nestatutarnoj osnovi prema Poslovniku parlamenta, s članovima koje odobrava parlament i koji izvještavaju parlament, ovaj Odbor je statutaran. To znači da ga je teže ukinuti ili reorganizirati. Njegove članove imenuje premijer iz oba doma parlamenta nakon konzultacija s vođom oporbe, a izvještaje podnosi premijeru, ne izravno parlamentu. Ipak, ti se izvještaji nakon uređivanja predstavljaju parlamentu. Odbor je namjerno dizajniran da ne bude odabran od strane parlamenta, kako bi naglasio dugogodišnji stav vlada da su sigurnosne i obavještajne agencije odgovorne ministrima, a ne izravno parlamentu. Statutarni zadatak Odbora je „ispitivati troškove, upravljanje i politiku“ triju službi. Zakon priznaje ono što je prethodno bilo negirano – da je moguće odvojiti politiku i operativna pitanja kako bi se omogućio pregled od strane Odbora. Međutim, raniji prigovor da svaka rasprava o politici mora uključivati operativna pitanja na neki način je točan. Postojanje Odbora za obavještajne i sigurnosne poslove uvelike je ublažilo pozive za većom javnom odgovornošću sigurnosnih i obavještajnih agencija. Premda Odbor nije odgovoran parlamentu, čak je i Odbor za unutarnje poslove odao priznanje Odboru za obavještajne i sigurnosne poslove za rad. Odbor za obavještajne i sigurnosne poslove uspio je uspostaviti dobre radne odnose s agencijama, uz samo nekoliko incidenata, poput istraživanja obavještajnih podataka prije rata u Iraku. Vlada je dovoljno vjerovala Odboru za obavještajne i sigurnosne poslove da mu povjeri istrage koje su zahtijevale pristup značajnim operativnim detaljima. Odbor za obavještajne i sigurnosne poslove je u svom radu bio politički nepristran, a kritike agencija su uglavnom bile konstruktivno prihvaćene. Iako Odbor ima slaba zakonska prava na informacije, to nije predstavljalo poteškoću jer su sigurnosno-obavještajne agencije bile svjesne da bi uskraćivanje informacija izazvalo pozive za povećanjem istražnih ovlasti. Uskraćivanje pristupa dokumentima smatralo se politički nespretnim i potkopalo bi vjerodostojnost istrage Odbora. U cilju poboljšanja transparentnosti rada Odbora za obavještajne i sigurnosne poslove trebalo bi zauzeti odlučniji stav prema objavljivanju informacija, s manje izbrisanih odlomaka u izvještajima, kako bi se povećala vjerodostojnost Odbora (Leigh, 2007).

Običajno pravo u Engleskoj ne prepoznaje pravo na privatnost, ali Europska konvencija o ljudskim pravima imala je velik utjecaj na rad sigurnosnih i obavještajnih agencija. Konvencija dopušta ograničenja prava na privatnost u interesu nacionalne sigurnosti, ali samo ako su ta ograničenja odobrena zakonom. Ova potreba za zakonskom osnovom dovela je do kodifikacije dugogodišnje prakse prisluškivanja telefona i kasnijeg uvođenja zakona koji reguliraju nadzor svih aspekata. Maxwell-Fyfeova direktiva, koja je regulirala rad Obavještajne službe prije 1989. godine, nije bila dovoljna za ispunjavanje zahtjeva Konvencije, što je dovelo do donošenja Zakona o sigurnosnoj službi 1989. godine. Presretanje komunikacija, uključujući telefone i poštu, bilo je tajno sve dok nije potvrđeno da se obavlja na temelju naloga koje

¹⁶ Intelligence and security committee.

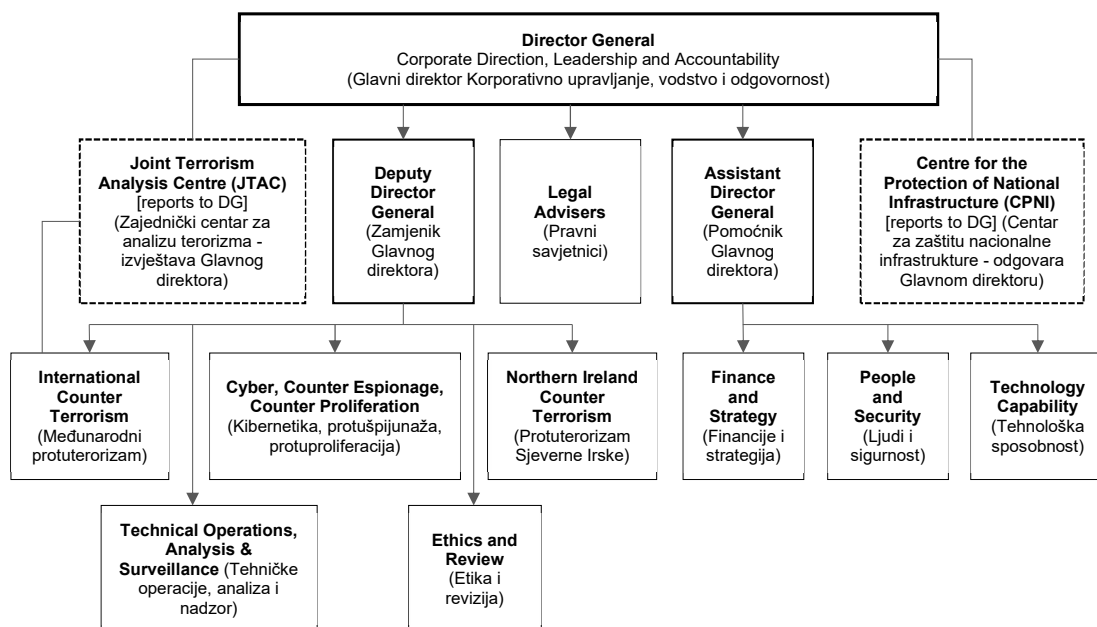
izdaje ministar. Nakon odluke Europskog suda u slučaju Malone (1984), uveden je zakonski okvir za presretanje, prvo Zakonom o presretanju komunikacija 1985. godine, a zatim Zakonom o regulaciji istraživačkih ovlasti 2000. godine, koji omogućuje izdavanje naloga za prevenciju ili otkrivanje ozbiljnih kaznenih djela u interesu nacionalne sigurnosti ili za zaštitu gospodarske dobrobiti države. Navedeni zakon iz 2000. godine obuhvaća različite oblike nadzora, kao što su „intruzivni nadzor“ (koji uključuje praćenje osoba unutar privatnih prostora ili vozila) i upotreba informatora za prikupljanje informacija. Međutim, europska sudska praksa koja se bavi zaštitom osobnih podataka i pravima pojedinaca, posebno u kontekstu sigurnosnih datoteka, stalno se razvija i postavlja nove standarde (Leigh, 2010).

Zakon o nacionalnoj sigurnosti iz 2023. godine predstavlja odgovor na prijetnje neprijateljskih država koje ciljaju na demokraciju, gospodarstvo i vrijednosti Ujedinjenog Kraljevstva, omogućujući učinkovitije praćenje i suprotstavljanje tim prijetnjama (Industry security notice, 2024). Zakon o nacionalnoj sigurnosti postao je zakon nakon što su ga usvojila oba doma parlamenta i nakon što je dobio kraljevsku suglasnost u srpnju 2023. (UK Government, 2024). Navedeni Zakon zamjenjuje zastarjele kaznene odredbe o špijunaži iz ranijih zakona i uvodi nove kaznene odredbe za špijunažu, sabotazu, strano miješanje te nadležnosti u vezi sa zabranjenim mjestima i istraživačkim ovlastima. Prema tom zakonu, špijunaža se sada obrađuje kroz tri ključne kaznene odredbe: pribavljanje ili otkrivanje zaštićenih informacija, poslovnih tajni te pomaganje stranoj obavještajnoj službi (Industry security notice, 2024).

Unatoč povijesnim povezanostima i sličnostima, postoje značajne razlike između britanskog i američkog vladinog sustava te građanskih sloboda, koje su važne za razumijevanje njihovih obavještajnih praksi. Prvo, britanski Kabinet, koji čini izvršnu vlast, ima moć koja nadmašuje ovlasti američkog predsjednika. Kabinet može imenovati ključne osobe i poduzimati važne akcije poput proglašavanja rata, sklapanja mira ili potpisivanja ugovora, bez potrebe za konzultacijama s Parlamentom, u kojem Kabinet već ima većinu. Drugo, razlika između vanjske i unutarnje obavještajne službe u Velikoj Britaniji nije tako izražena kao u Sjedinjenim Američkim Državama. Treće, Velika Britanija ne posjeduje pisani zakon o pravima koji osigurava specifične građanske slobode, iako je premijer Tony Blair predložio njegovu izradu. Zakon o ljudskim pravima iz 1998. godine donesen je kako bi Velika Britanija ispunila obaveze prema Europskoj konvenciji o ljudskim pravima i nudi mnoge individualne i političke slobode, ali ne jamči ta prava u apsolutnom smislu kao američki Ustav. U pogledu obavještajnih službi, jedna od bitnih razlika je što britanska vlada može primijeniti prethodnu cenzuru na članke koje se smatra štetnima za nacionalnu sigurnost. Tri glavne obavještajne agencije – MI5, MI6 i Vladina sjedišta za komunikacije (GCHQ) – funkcioniraju na temelju zakona. Od 1914. godine MI5 je bio usmjeren isključivo na protuobavještajni rad, tj. obranu kraljevstva od stranih obavještajnih aktivnosti, poput sprječavanja atentata i sabotaza. Sve do donošenja Zakona o sigurnosnoj službi 1989. godine, MI5 nije imao zakonsku osnovu. Cilj Zakona o sigurnosnoj službi iz 1989. godine bio je prvi put postaviti MI5 na čvrste zakonske temelje. To je omogućilo veću transparentnost i odgovornost djelovanja MI5 budući da je Zakon dao okvir za njegovo postojanje i operacije. Glavna promjena koju je donio Zakon

o sigurnosnoj službi iz 1989. bilo je značajno povećanje odgovornosti MI5 kroz veću transparentnost i jasan okvir za njegovo djelovanje. Zakon je MI5 nametnuo okvir odgovornosti koji uključuje ministarski nadzor. Na primjer, nakon uvođenja zakona, MI5 je morao dobiti naloge za sve aktivnosti koje bi zahtijevale miješanje u vlasništvo. Nadalje, Zakon je uspostavio određeni stupanj nadzora građanskih prava nad aktivnostima MI5, posebno putem Povjerenika sigurnosne službe (sada poznatog kao Povjerenik obavještajne službe) i Tribunala za sigurnosnu službu (koji je sada preuzeo Tribunal za istražne ovlasti, sukladno Zakonu o Uredbi o istražnim ovlastima iz 2000. godine). Iako MI5 smatra da je Zakon olakšao otkrivanje više svojih aktivnosti javnosti, također je otvorio vrata pravnim izazovima. Konkretno, olakšao je osporavanje aktivnosti MI5 na sudu (ako krši zakonski okvir) ili pokretanje postupka protiv vlade zbog aktivnosti MI5 ako nadzorne funkcije nisu pravilno provedene (Security service act, 2024). MI5 zadužen je za unutarnju sigurnost protiv različitih prijetnji poput terorizma, špijunaže, širenja oružja za masovno uništenje i prijetnji gospodarstvu te za potporu policiji. MI5 se fokusira na tajne prijetnje i prethodno je bio usmjeren na borbu protiv terorizma IRA-e u Sjevernoj Irskoj i Velikoj Britaniji. MI5 nema policijske ovlasti kao što su hapšenje ili pritvor, ali je ovlašten za zaštitu britanskih interesa u inozemstvu. Agencija koristi ljudske agente, prisluškivanje i presretanje komunikacija za prikupljanje obavještajnih podataka (Lowenthal, 2009).

Slika 2. Organizacijska struktura MI5 (Safeworld, 2024).



Izvor: Safeworld, 2024.

Vladino sjedište za komunikacije (GCHQ) je britanska obavještajna agencija nadležna za poslove elektroničkog nadzora. Ona je u nadležnosti ministra vanjskih poslova i ima ulogu sličnu američkoj NSA-i (National security agency). GCHQ održava bliske odnose s NSA-om i ima objekte kako u Velikoj Britaniji tako i u inozemstvu (Lowenthal, 2009).

Zakonodavni okvir Izraela

Država Izrael osnovana je 1948. godine i od njezina je osnivanja obavještajna zajednica Izraela stekla reputaciju „supermena“ (Kahana, 2010). David Ben Gurion osnovao je izraelsku obavještajnu službu 1951. godine s ciljem zaštite novostvorene nacije (Vilasi, 2018). Izraelska obavještajna zajednica jedna je od najprofesionalnijih i najučinkovitijih na svijetu te se smatra ključnom za uspjehe Izraela u sukobu s arapskim državama. Njezine misije ne obuhvaćaju samo prikupljanje informacija o planovima i snazi arapskih vojnih postrojbi koje se protive Izraelu, već i borbu protiv arapskog terorizma, kako unutar Izraela tako i u inozemstvu protiv izraelskih i židovskih ciljeva, prikupljanje osjetljivih tehničkih podataka te provođenje političkih i promidžbenih operacija. Izraelska obavještajna zajednica ima četiri glavne sastavnice, od kojih svaka ima specifične zadatke. Mossad je odgovoran za prikupljanje obavještajnih podataka i provedbu operacija u inozemstvu (Kahana, 2010). Mossad ima značajan utjecaj na politiku nacionalne sigurnosti zbog svoje nadležnosti u tri područja, a to su: odnosi s državama i akterima bez diplomatskih odnosa s Izraelom i s vanjskim sigurnosno-obavještajnim službama, ometanje i sprječavanje programa nekonvencionalnog oružja u neprijateljskim državama; te sprječavanje terorističkih aktivnosti protiv izraelskih ciljeva u inozemstvu (Krasna, 2018). Izraelska sigurnosna agencija brine o unutarnjoj sigurnosti i obavještajnim aktivnostima unutar okupiranih teritorija od 1967. godine. Vojna obavještajna služba zadužena je za prikupljanje informacija o vojnoj, geografskoj i gospodarskoj situaciji, posebno u arapskom svijetu i uz izraelske granice. Centar za politička istraživanja pri Ministarstvu vanjskih poslova analizira sirove obavještajne podatke i priprema detaljne analize za vladine donositelje odluka (Kahana, 2010).

Mossad, službeno poznat kao Ha-Mossad le-Mod'in ule-Tafkidim Meyuchadim, što znači „Središnji institut za obavještajne i specijalne misije“, predstavlja vrhunsku sastavnicu izraelske obavještajne zajednice. Smješten u Tel Avivu, Mossad se bavi operacijama u inozemstvu i sastoji se od različitih odjela sa specifičnim funkcijama, pri čemu se posebno ističe Odjel za specijalne operacije. U proteklim godinama Mossad je reformirao svoje strukture, smanjujući broj agenata s više od dvije tisuće na trenutnih tisuću i dvjesto. Unutarnje ustrojstvo Mossada čine: a) Odjel za naplatu: najveći i najsloženiji odjel, odgovoran za operacije u inozemstvu. Obuhvaća niz operativnih jedinica raspoređenih po različitim dijelovima svijeta, s glavnim službenicima i agentima na terenu; b) Odjel za političke akcije: surađuje sa stranim obavještajnim agencijama i državama koje nemaju diplomatske odnose s Izraelom; c) LAP odjel (Lohamah Psichlogit): zadužen za psihološki rat i promidžbu; d) Odjel za specijalne operacije: poznat i kao Metsada, a kasnije preimenovan u Komemiute,

ima operativnu ulogu i predstavlja vojno krilo Mossada. Odjel provodi diverzantske operacije i eliminaciju ciljeva. Unutar njega djeluje elitni tim Kidon, koji uključuje specijalne agente s velikom slobodom djelovanja i dokazanom učinkovitošću u očuvanju nacionalne sigurnosti; e) Istraživački odjel (Lakam): najvažniji neoperativni odjel u Mossadu, bavi se prikupljanjem i analizom podataka te izradom tjednih i mjesečnih izvještaja. Ovaj odjel je podijeljen na petnaest sektora prema geografskoj regiji, a to su: SAD, Kanada i Istočna Europa, Latinska Amerika, Rusija i zemlje bivšeg SSSR-a, Kina, Afrika, Magreb (Maroko, Alžir, Tunis), Libija, Irak, Jordan, Sirija, Saudijska Arabija, Ujedinjeni Arapski Emirati i Iran; f) Nuklearni odjel: specijaliziran za praćenje atomskih aktivnosti drugih zemalja (Vilasi, 2018).

Nakon završetka Hladnog rata, Mossad je bio prisiljen prilagoditi svoje strategije. Fokus je prešao s regrutiranja visoko kvalificiranih djelatnika na intelektualce i znanstvenike. Obuka agenata, koja traje dvije godine i provodi se u Midrashi, Mossadovoj školi, izuzetno je rigorozna i samo je mali postotak kandidata uspije završiti, s omjerom od oko 15 prema 500. Svaki ambiciozni agent, poznat kao *katsa*, mora izgraditi vlastitu mrežu pouzdanih doušnika. Prema stručnjaku za regrutaciju Yehudi Gilu, najbolji način za to je korištenje novca, dok se seks smatra manje učinkovitom metodom (Vilasi, 2018). Jedna od karakteristika Mossada je njegova praksa „ciljanih ubojstava“, čija je ideološka osnova u pouci iz Talmuda: „Ako netko dođe da te ubije, ustani i ubij ga prvi.“ Procjenjuje se da je Izrael proveo oko 2700 „ciljanih ubojstava“, što je više nego bilo koja druga zapadna zemlja. Ciljana ubojstva ostala su nepriznata državna politika Izraela zbog niza operativnih uspjeha. Nakon masakra izraelskih sportaša na Olimpijadi u Münchenu 1972. godine, ciljana ubojstva su barem djelomično pridonijela odluci Yassera Arafata, vođe Palestinske oslobodilačke organizacije (PLO), da zaustavi terorističke akcije Crnog rujna u Europi. Prije Münchena, izraelska premijerka Golda Meir zabranila je ciljana ubojstva u Europi, no nakon masakra je ukinula zabranu (Andrew, 2018).

Shin Bet (Sherut ha-Bitachon ha-Klali – Opća sigurnosna služba) obavlja poslove unutarnje sigurnosti (Lowenthal, 2009). On se sastoji od tri glavna operativna odjela, a to su: a) Odjel za arapska pitanja: to je najvažniji odjel, specijaliziran za nadzor i kontrolu potencijalnih subverzivnih aktivnosti povezanih s arapskim radikalima, kao što su članovi Hamasa. Tijekom Intifade ovaj odjel je reorganiziran i ojačan, a specijalne postrojbe poznate kao *Henza* bile su angažirane u praćenju područja pogođenih pobunom; b) Odjel za nearapska pitanja: usmjeren je na sprječavanje infiltracije stranih obavještajnih službi u Izrael; c) Sigurnosni odjel: specijaliziran je za zaštitu izraelskih aktivnosti i tvrtki od terorističkih prijetnji (Vilasi, 2018). Shin Bet ima specifičnu, ali vrlo važnu ulogu: zakonski je odgovoran za suzbijanje terorizma, obavještajnih prijetnji i subverzivnih aktivnosti unutar Izraela i okupiranih teritorija. U pitanjima nacionalne sigurnosti, posebno je važan u vezi s izraelskim Arapima, palestinskim pitanjem i židovskim ekstremizmom. Njegove prednosti u oblikovanju sigurnosne politike uključuju izvrsne operativne sposobnosti i duboko poznavanje palestinskih i izraelsko-arapskih zajednica. Shin Bet surađuje s oružanim snagama Izraela u odnosu na pitanja koja se tiču Zapadne obale i Gaze te s policijom u vezi izraelskih Arapa i Istočnog Jeruzalema. Shin Bet često prima osjetljive sigurnosne

i diplomatske zadatke od premijera u odnosu na palestinske vlasti i druge aktere (Krasna, 2018).

U Agaf Modinu ili Amanu (vojnoj obavještajnoj službi) radi više od sedam tisuća zaposlenika koji koordiniraju informacije primljene od različitih izvora, uključujući ELINT (elektroničko obavještajno prikupljanje) i COMINT (komunikacijsko obavještajno prikupljanje). Vojna obavještajna služba u obvezi je obavijestiti premijera i kabinet o svim potencijalnim prijetnjama od strane neprijateljskih država i terorista putem godišnjeg izvješća koje se sastoji od prikupljenih informacija (Vilasi, 2018).

Mossad i Shin Bet (Shabak) su tajne službe čija je tajanstvenost privlačna političkom vodstvu, koje se suočava sa strateškim izazovima koji zahtijevaju visok ritam tajnih i skrivenih aktivnosti u borbi protiv novih prijetnji (Krasna, 2018).

Nadzor nad izraelskom obavještajnom službom vrši parlamentarni Odbor za vanjske poslove i obranu Knesseta (Lowenthal, 2009). Odbor za vanjske poslove i obranu Knesseta nadzire vanjske i sigurnosne poslove. Njegovi zadaci su donošenje zakona u tim područjima, nadzor nad radom relevantnih ministarstava i odobravanje njihovih proračuna. Odbor obavlja svoje poslove tako što poziva pojedince, prima informacije, istražuje odluke i djelovanja vlade te razmatra pitanja od nacionalne sigurnosti. Odbor se sastoji od dvadeset i jednog člana te petnaest zamjenskih članova. Sve stranke u Knesetu su zastupljene u odboru osim Ujedinjene Arapske Liste budući da arapske stranke povijesno nisu sudjelovale u ovom odboru (Krasna, 2018).

Za Izrael, glavni sigurnosni izazovi proizlaze iz iranskih težnji za regionalnom dominacijom, nuklearnim vojnim kapacitetima i širenjem utjecaja kroz Irak, Jemen, Siriju, Libanon i Pojas Gaze (Eisenkot i Siboni, 2019). Uzimajući u obzir te činjenice, izraelska vlada podržava svoje obavještajne organizacije, iako ponekad previše intervenira u njihov rad. Vlada sudjeluje u odlukama o ciljanom ubijanju, koje zahtijevaju mišljenje obavještajnih službenika, Ministarstva obrane i konačno odobrenje premijera. Premda Izrael koristi ciljana ubojstva kao posljednje sredstvo, premijerova ovlast da odobri ubojstvo bilo koje osobe u inozemstvu smatra se problematičnom. Zbog stalne prijetnje neprijateljskog i promjenjivog okruženja, izraelska vlada često donosi odluke o nacionalnoj sigurnosti reaktivno, što dovodi do *ad hoc* rješenja za hitne probleme. To stvara velik pritisak na obavještajnu zajednicu koja mora brzo reagirati na krize. Izraelske obavještajne službe uživaju veliku potporu građana (Barucija, 2020).

Usporedna analiza zakonodavnih okvira i nadzornih mehanizama

Usporedna analiza zakonodavnih okvira i nadzornih mehanizama sigurnosno-obavještajnih sustava u Republici Hrvatskoj, Sjedinjenim Američkim Državama, Velikoj Britaniji i Izraelu pokazuje različite pristupe njihovom uređenju i nadzoru rada sigurnosno-obavještajnih agencija. Ovi pristupi odražavaju povijesne, političke i društvene specifičnosti svake od država, ali im je zajednički cilj zaštita nacionalne sigurnosti uz očuvanje prava građana.

Sigurnosno-obavještajni sustav Sjedinjenih Američkih Država prošao je kroz transformaciju nakon Drugog svjetskog rata. Donošenjem Zakona o nacionalnoj sigurnosti iz 1947. godine osnovana je, između ostaloga, Središnja obavještajna agencija. Kasnije promjene, osobito nakon napada na njujorške „Blizance“ 11. rujna 2001. godine, dovele su do donošenja Zakona o reformi obavještajnih službi i sprječavanju terorizma iz 2004. godine, koji je dodatno prilagodio sustav novim sigurnosnim prijetnjama. Unatoč tome što je Zakon iz 2004. godine uspostavio novu strukturu osnivanjem ureda Direktora nacionalne obavještajne službe, važan izazov američkog sigurnosno-obavještajnog sustava ostaje prilagodba kulture unutar različitih sigurnosno-obavještajnih agencija kako bi se poboljšalo dijeljenje informacija i njihova međusobna suradnja.

Sigurnosno-obavještajni sustav Velike Britanije karakterizira dugotrajnost, čiji je zakonodavni okvir formaliziran kasnije, i to donošenjem Zakona o sigurnosnoj službi iz 1989. godine i Zakona o obavještajnim službama iz 1994. godine. Britanski sigurnosno-obavještajni sustav odlikuje snažna kontrola izvršne vlasti nad obavještajnim agencijama, dok je nadzor nad njihovim radom povjeren Odboru za obavještajne i sigurnosne poslove. Premda je ovaj Odbor parlamentaran, on izvještava premijera, a ne izravno parlament, što je osobitost britanskog modela. Zakon o nacionalnoj sigurnosti iz 2023. godine dodatno je pooštrio mjere za borbu protiv prijetnji poput špijunaže i sabotaže.

Izraelski sigurnosno-obavještajni sustav poznat je po visokoj razini tajnosti i operativnoj učinkovitosti. Utemeljen u kontekstu stalnih prijetnji izraelskoj nacionalnoj sigurnosti, izraelski sustav koristi metode kao što su ciljana ubojstva kako bi osigurao nacionalnu sigurnost. Odbor za vanjske poslove i obranu izraelskog parlamenta (Knesseta) provodi nadzor nad sigurnosno-obavještajnim agencijama, ali transparentnost rada sigurnosno-obavještajnih agencija Izraela ostaje na relativno niskoj razini. Međutim, važno je istaknuti da u kontekstu zaštite nacionalne sigurnosti Izraela, sigurnosno-obavještajni sustav Izraela i dalje ima značajnu potporu javnosti za svoj rad.

Republika Hrvatska razvila je zakonodavni okvir koji se permanentno usklađuje s međunarodnim standardima. Temeljni propisi iz područja hrvatskog sigurnosno-obavještajnog sustava (Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu i Zakon o informacijskoj sigurnosti) uređuju rad sigurnosno-obavještajnih agencija i njihovu odgovornost prema Vijeću za nacionalnu sigurnost i saborskom Odboru za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost. Analiza ukazuje na potrebu za daljnjim jačanjem nadzora i transparentnosti samog sustava, kao i osuvremenjivanjem postojećih zakonskih okvira kako bi se bolje odgovorilo na suvremene izazove, osobito u području kibernetičke sigurnosti.

Preporuke za unaprjeđenje zakonodavnog okvira u Republici Hrvatskoj

Na temelju usporedbe zakonodavnih okvira i nadzornih mehanizama sigurnosno-obavještajnih sustava u Republici Hrvatskoj, SAD-u, Velikoj Britaniji i Izraelu, mogu se izdvojiti sljedeće preporuke za unaprjeđenje zakonodavnog okvira sigurnosno-obavještajnog sustava u Republici Hrvatskoj:

1. Unaprjeđenje međuinstitucionalne suradnje i koordinacije između sigurnosno-obavještajnih agencija

Američki Zakon o reformi obavještajnih službi i sprječavanju terorizma iz 2004. godine poboljšao je dijeljenje informacija između sigurnosno-obavještajnih agencija. Isti je pokazao važnost učinkovite međusobne koordinacije agencija. Imajući u vidu kako je međusobna suradnja između hrvatske civilne i vojno sigurnosno-obavještajne agencije prožeta tajnovitošću te da javnost nema točnih saznanja o stupnju kvalitete njihove suradnje, analizom Zakona o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske (konkretno članka 58.), koji uređuje međusobnu suradnju Sigurnosno-obavještajne agencije i Vojne sigurnosno-obavještajne agencije, uočena je potreba formalizacije procesa dijeljenja informacija (potpisivanje sporazuma o suradnji, uspostava platforme za razmjenu obavještajnih podataka i sl.), kao i uspostave zajedničke specijalizirane jedinice¹⁷ radi osiguranja učinkovitije razmjene informacija i koordinacije među hrvatskim sigurnosno-obavještajnim agencijama te provođenja zajedničkih operacija. Stoga je potrebno precizno urediti protokole za, na primjer, zajedničke operacije i žurne intervencije, a sve u svrhu pravodobne i učinkovite zaštite nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske. Zajednička specijalizirana jedinica sastojala bi se od članova obiju agencija, čiji bi točan broj bio zakonski uređen. Pored toga, jačanje međusobne suradnje sigurnosno-obavještajnih agencija putem specijaliziranih programa obuke i redovitih zajedničkih koordinativnih sastanaka omogućilo bi brži i efikasniji odgovor na sigurnosne prijetnje i ugroze.

Nadalje, suradnja između hrvatskog sigurnosno-obavještajnog sustava i sustava domovinske sigurnosti¹⁸ nije jasno definirana, osim općenite uloge ravnatelja sigurnosno-obavještajnih agencija koji sudjeluju u radu Koordinacije za domovinsku sigurnost. Također, postoji mogućnost da pripadnici sigurnosno-obavještajnog sustava sudjeluju u radnim skupinama i kriznim stožerima osnovanim pod okriljem Koordinacije. Uloga Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost uključuje nadležnost za izradu strateških dokumenata i procjenu rizika vezanih uz nacionalnu i domovinsku sigurnost (Gracin i Badžim, 2023).

¹⁷ Zajednički odjel za strateške intervencije.

¹⁸ U Republici Hrvatskoj sustav domovinske sigurnosti uspostavljen je donošenjem Zakona o sustavu domovinske sigurnosti NN 108/17 i na snazi je od 16. studenoga 2017. godine.

2. Osnivanje neovisnog nadzornog tijela nad sigurnosno-obavještajnim agencijama

Usporedba s Velikom Britanijom, koja ima Odbor za obavještajne i sigurnosne poslove, i Sjedinjenim Američkim Državama, čiji Kongres ima određene nadzorne ovlasti, pokazuje da je učinkovita kontrola nad sigurnosno-obavještajnim agencijama bitna za osiguranje transparentnosti djelovanja i odgovornosti njihovih zaposlenika. Unatoč tome što Republika Hrvatska već ima oblik parlamentarnog nadzora putem Odbora za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost Hrvatskog sabora, osnivanje potpuno neovisnog tijela s ovlastima za provođenje istraga (po zahtjevu, na primjer, državnih tijela/fizičkih i pravnih osoba i/ili po službenoj dužnosti), revizije određenih operativnih procesa (na primjer, prislušivanje i praćenje) i izdavanja preporuka uvelike bi povećalo razinu nadzora nad radom sigurnosno-obavještajnih agencija. Uvođenje zakonske obveze za uspostavom neovisne revizije usmjereno je, s ciljem jačanja povjerenja javnosti, poštivanju zajamčenih ustavnih prava građana i minimiziranju rizika od zlouporaba ovlasti od strane zaposlenika i čelništva sigurnosno-obavještajnih agencija. Reviziju bi provodilo neovisno tijelo sastavljeno od članova sveučilišne i znanstvene zajednice iz područja ustavnog i kaznenog prava, nacionalne sigurnosti i informacijskih znanosti te stručnjaka (praktičara) u području nacionalne sigurnosti i zaštite ljudskih prava. Članovi tog tijela bili bi u obvezi posjedovati odgovarajuće uvjerenje o provedenoj sigurnosnoj provjeri (certifikat). Osnivanje neovisnog nadzornog tijela trebalo bi uključivati i obveznu financijsku reviziju rada sigurnosno-obavještajnih agencija, uključujući revizije trošenja sredstava. U okviru svojih zakonskih ovlasti, neovisno tijelo bi trebalo imati i mogućnost izvještavanja Hrvatskog sabora, ali i javnosti o svojim nalazima i danim preporukama. Pored toga, potrebno je osigurati da unutarnje revizije u samim sigurnosno-obavještajnim agencijama budu redovite i javno dostupne u obliku sažetaka, kako bi se povećala odgovornost za trošenje sredstava i spriječila zlouporabe.

3. Uspostava specijalizirane jedinice¹⁹ u civilnoj sigurnosno-obavještajnoj agenciji

Izraelski sigurnosno-obavještajni sustav karakterizira postojanje specijaliziranih odjela unutar Mossada i Shin Beta koji su visoko operativni i efikasni u reagiranju na prijetnje i krizne situacije. Na temelju izraelskog iskustva, Republika Hrvatska mogla bi razmotriti osnivanje specijalizirane jedinice unutar svoje civilne sigurnosno-obavještajne agencije. Njezino osnivanje bi dodatno pridonijelo sprječavanju prijetnji²⁰ te žurnoj i koordiniranoj reakciji u izvanrednim situacijama. Osnivanje jedne takve jedinice moglo bi utjecati na brzo i koordinirano djelovanje te na poboljšanje ope-

¹⁹ Odjel za strateške intervencije.

²⁰ Na primjer, separatističke tendencije u Bosni i Hercegovini, koje bi mogle destabilizirati hrvatsko regionalno okruženje i dovesti do povećane sigurnosne ugroze; ilegalne migracije, koje mogu predstavljati sigurnosne izazove povezane s trgovinom ljudima i organiziranim kriminalom, ali i terorizmom; potencijalni teroristički napadi povezani s međunarodnim terorističkim skupinama i dr.

rativne učinkovitosti u zaštiti nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske. Međutim, važno je osigurati da osnivanje ove jedinice bude precizno uređeno zakonodavnim okvirom, koji bi definirao, na primjer, njene ovlasti, područje djelovanja i mehanizme nadzora. Potreba za takvim zakonodavnim okvirom postaje očita u svjetlu skandala u VSOA-i²¹, gdje su prekršaji poput nezakonitog trošenja državnog novca naglasili važnost učinkovitog nadzora i kontrole nad sigurnosno-obavještajnim službama. Zakonodavni okvir također bi trebao predvidjeti mjere za osiguranje transparentnosti i odgovornosti u radu nove specijalizirane jedinice te njezinu točno određenu ulogu u kriznim situacijama.

RAVNOTEŽA IZMEĐU ZAŠTITE NACIONALNE SIGURNOSTI I OČUVANJA PRAVA I SLOBODE GRAĐANA

Pitanje transparentnosti sigurnosno-obavještajnih sustava često izaziva rasprave, no jasno je da rad na osjetljivim sigurnosnim pitanjima zahtijeva određenu razinu tajnosti. Ključno je pitanje gdje postaviti granicu između potrebne tajnosti i transparentnosti. Javnost s pravom strahuje da bi prekomjerna tajnovitost mogla prikriti korupciju ili kršenje ljudskih prava. Stoga je važno stalno provoditi test proporcionalnosti između tajnih mjera prikupljanja podataka i zaštite prava građana, prilagođavajući svaku procjenu specifičnom kontekstu (Bosanac, 2014). Zakonsko uređenje potrebno je kako bi se definiralo ili ograničilo ustavna prava pojedinaca u slučajevima koji se odnose na sigurnosne interese države. To se može postići na dva načina. Prvi je ograničavanje ljudskih prava u korist zaštite društvenih interesa, primjerice ograničavanjem slobode izražavanja pripadnika obavještajnih službi radi očuvanja tajnosti. Drugi način je dopuštanje privremenog kršenja određenih prava u kriznim situacijama kada je sigurnost države ozbiljno ugrožena. Međutim, određena ljudska prava su nepovrediva. Prema Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima koji je stupio na snagu 1976. godine, ne dozvoljavaju se povrede sljedećih prava: na život; na nepodvrgavanje mučenju ili okrutnom, nehumanom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju; na slobodu od ropstva ili služenja; na nemogućnost kažnjavanja zatvorom zbog neispunjavanja ugovorne obveze; na nepodvrgavanje retroaktivnim kaznenim mjerama; na to da se pred zakonom bude tretirano kao osoba i na slobodu misli, savjesti i vjere. Europska konvencija o ljudskim pravima omogućuje ograničavanje određenih prava, poput prava na javno suđenje, privatnost, vjerske slobode, slobodu izražavanja i udruživanja, pod uvjetom da su ta ograničenja „u skladu sa zakonom“ i „neophodna u demokratskom društvu“ radi zaštite državne sigurnosti. Također, ako sigurnosne službe imaju ovlasti za ometanje privatne imovine ili komunikacija, građanima moraju biti dostupni pravni postupci za podnošenje pritužbe u slučaju zlouporabe. Ovo je način na koji države potpisnice Konvencije osiguravaju pravo na učinkovit pravni lijek za kršenje ljudskih prava (Born i Leigh, 2005).

²¹ Dnevnik, 2024.

Prema američkom Zakonu o reformi obavještajnih službi i sprječavanju terorizma iz 2004. godine, u Uredu ravnatelja Nacionalne obavještajne službe postoji službenik za zaštitu građanskih sloboda, kojega imenuje ravnatelj i koji izravno odgovara ravnatelju. Njegove dužnosti uključuju: integraciju zaštite građanskih sloboda (osiguranje da je zaštita građanskih sloboda i privatnosti na odgovarajući način uključena u politike i postupke razvijene i provedene od strane Ureda direktora Nacionalne obavještajne službe i elemenata obavještajne zajednice unutar Nacionalnog obavještajnog programa); nadzor usklađenosti (nadgleda usklađenost Ureda i ravnatelja Nacionalne obavještajne službe sa zahtjevima prema Ustavu i svim zakonima, propisima, izvršnim naredbama i provedbenim smjernicama koje se odnose na građanske slobode i privatnost); istraživanje pritužbe (moguća zlouporaba građanske slobode i privatnosti u upravljanju programima i operacijama Ureda i ravnatelja Nacionalne obavještajne službe); očuvanje privatnosti (zaštita privatnosti koja se odnosi na korištenje, prikupljanje i otkrivanje osobnih podataka), pažljivo postupanje s osobnim podacima (postupa u potpunom skladu s praksom poštenog informiranja), procjene utjecaja na privatnost (kad je to prikladno ili prema zakonu) i dodatne zadatke (obavljanje drugih poslova koje može propisati ravnatelj Nacionalne obavještajne službe ili koji su određenim zakonom).

Britanskim Zakonom o sigurnosnoj službi iz 1989. godine i Zakonom o obavještajnim službama iz 1994. godine uspostavljena su različita tijela zadužena za nadzor zakonitosti rada obavještajnih i sigurnosnih službi. Ključne osobe u ovom sustavu su povjerenici i tribunali. Povjerenici imaju zadatak kontrolirati zakonitost uporabe sredstava koja sigurnosne i obavještajne agencije koriste za narušavanje prava na privatnost i temeljnih ljudskih prava kao što su sloboda i tajnost komunikacije. Tribunali, s druge strane, istražuju konkretne optužbe građana vezane za rad pojedinih agencija, uz potporu povjerenika. Istovjetne institucije (povjerenik i tribunal) osnovane su i Zakonom o presretanju komunikacija iz 1985. godine. Njihova uloga je također istovjetna: ispituju pritužbe pojedinaca koji smatraju da su njihove komunikacije pod nadzorom suprotno odredbama Zakona (Bilandžić, 2000).

Demokratske i građanske slobode predstavljale su temelj Države Izrael, koja je stekla neovisnost u svibnju 1948. godine. Ove slobode sadržane su u izraelskoj Deklaraciji neovisnosti, koja funkcionira kao dokument sličan ustavu i jamči osobna prava i slobode svakom građaninu. U potrazi za sigurnošću, izraelska država je obavještajnim službama dodijelila široku vlast, uključujući pravo na duboko zadiranje u individualne slobode i privatnost, kao i vlast pritvaranja i ispitivanja. Osiguranje građanskih sloboda moguće je uspostavom učinkovitog sustava pravne kontrole i parlamentarnog nadzora. Od 1948. do 2002. godine, kada je donesen Zakon o općoj sigurnosnoj službi, Izrael nije imao zakon koji bi regulirao obavještajne službe. Kombinacija pravnog okvira i parlamentarnog nadzora (Pododbora za obavještajne i tajne službe Knesseta) značajno doprinosi osiguranju poštovanja građanskih sloboda od strane Izraela (Shpiro, 2006).

Hrvatski Ustav, propisujući temeljna ljudska prava i slobode, omogućuje njihovo ograničavanje samo na temelju zakona ili odluke Predsjednika u situacijama ratnog stanja, neposredne ugroženosti neovisnosti i cjelovitosti zemlje ili tijekom prirodnih

nepogoda. Međutim, u jednom slučaju nisu dopuštena ograničenja prava na život, kao ni ograničenja vezana uz zabranu mučenja, surovog ili ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja. Također, ograničenja se ne mogu odnositi na pravnu određenost kažnjivih djela i kazni, kao ni na slobodu misli, savjesti i vjeroispovijesti. Zaštita od zlouporabe obavještajnih službi, koja bi mogla naštetiti demokratskom političkom sustavu ili ljudskim pravima, ne postiže se smanjenjem njihove vlasti pravnim ograničenjima, već uspostavom učinkovitog sustava nadzora. Prema trenutačnim hrvatskim zakonima, nadzor obavještajnih službi provodi se na sudskoj, izvršnoj, građanskoj i parlamentarnoj razini, što je u skladu sa zakonodavstvom demokratskih zemalja i preporukama relevantnih međunarodnih institucija (Badžim, 2008).

ZAKLJUČAK

Usporednom analizom zakonodavnih okvira i mehanizama nadzora sigurnosno-obavještajnih sustava u Republici Hrvatskoj, SAD-u, Velikoj Britaniji i Izraelu identificirane su određene sličnosti i razlike u pristupu nadzoru, transparentnosti i ravnoteži između nacionalne sigurnosti i zaštite građanskih prava. Navedeno je uvjetovano različitim političkim, povijesnim i društvenim posebnostima svake od spomenutih država.

Usporedna analiza može se sažeti i prikazati u obliku tablice u kojoj su navedeni kriteriji po kojima je moguće vidjeti sličnosti i razlike među uspoređivanim državama. Kriteriji usporedbe uključuju: tko provodi nadzor (nadzorna tijela), pravni okvir, pitanje transparentnosti sigurnosno-obavještajnog sustava, ulogu izvršne vlasti te zaštitu prava i sloboda građana.

Tablica 1. *Usporedna analiza zakonodavnih okvira SAD-a, Velike Britanije, Izraela i Republike Hrvatske*

Kriterij	Republika Hrvatska	SAD	Velika Britanija	Izrael
Nadzorna tijela	Hrvatski sabor, Predsjednik Republike, Vlada RH, Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost i Vijeće za građanski nadzor sigurnosno-obavještajnih agencija ²²	Kongres (nadzor putem najmanje 8 Odbora i Pododbora ²³), direktor Nacionalne obavještajne službe (DNI)	Parlamentarni Odbor za obavještajne i sigurnosne poslove	Parlamentarni Odbor za vanjske poslove i obranu Knesseta

²² Prema čl. 2. st. 3. Zakona o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske, rad sigurnosno-obavještajnih agencija nadziru Hrvatski sabor, Predsjednik Republike, Vlada, Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost i Vijeće za građanski nadzor sigurnosno-obavještajnih agencija.

²³ Born i Wills, 2012.

Kriterij	Republika Hrvatska	SAD	Velika Britanija	Izrael
Pravni okvir	Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske	Zakon o nacionalnoj sigurnosti iz 1947. i Zakon o reformi obavještajnih službi i sprječavanju terorizma iz 2004.	Zakon o sigurnosnoj službi iz 1989., Zakon o obavještajnim službama iz 1994. i Zakon o nacionalnoj sigurnosti iz 2023.	Zakon o općoj sigurnosnoj službi iz 2002.
Transparentnost	Ograničena (kroz rad Odbora za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost Hrvatskog sabora)	Ograničena (unutarnji nadzor, neovisni odbori)	Parlamentarni nadzor s ograničenom javnošću	Vrlo ograničena
Uloga izvršne vlasti	Suradnja Predsjednika Republike i Vlade putem Vijeća za nacionalnu sigurnost i Savjeta za koordinaciju sigurnosno-obavještajnih agencija	Suradnja Predsjednika i Vijeća za nacionalnu sigurnost (NSC) te Vijeća za domovinsku sigurnost (HSC) s direktorom Nacionalne obavještajne službe (DNI)	Premijer i Kabinet imaju veću moć od Parlamenta, samostalno odlučivanje	Premijer i vlada su izravno upućeni/uključeni u obavještajne operacije
Zaštita prava i sloboda građana	Ustav RH, Zakon o informacijskoj sigurnosti, ²⁴ usklađenost s Općom uredbom (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka), Zakon o provedbi Opće uredbe o zaštiti podataka	Pitanje ravnoteže između sigurnosti i slobode, uz ograničen nadzor javnosti	Zakon o ljudskim pravima iz 1998.	Fokus na nacionalnoj sigurnosti, uz ograničene građanskih prava

SAD ima dugogodišnju tradiciju stabilnog zakonodavnog okvira, koji je kroz godine razvijan i prilagođavan novim prijetnjama, osobito poslije tragičnih događaja od 11. rujna 2001. godine. Usvajanjem Zakona o nacionalnoj sigurnosti iz 1947. godine i kasnijeg Zakona o reformi obavještajnih službi i sprječavanju terorizma iz 2004. godine, SAD je stvorio koncepciju za bolju koordinaciju sigurnosno-obavještajnih agencija. S obzirom na to da su napadi na njujorške „Blizance“ i Pentagon pokazali određenu „poroznost“ sigurnosno-obavještajnog sustava SAD-a, SAD je na to odgovorio osnivanjem Ministarstva domovinske sigurnosti te Ureda za obavještajne

²⁴ Prema čl. 6., st. 1., Zakona o informacijskoj sigurnosti, mjere i standardi informacijske sigurnosti za zaštitu neklasificiranih podataka utvrđuju se u skladu s mjerama i standardima zakonom propisanim za zaštitu osobnih podataka građana.

i analitičke poslove. Međutim, izazov i dalje ostaje u osiguravanju bolje suradnje među različitim sigurnosno-obavještajnim agencijama.

Iako je rad vlastitih sigurnosno-obavještajnih agencija formalizirala tek krajem 20. stoljeća, Velika Britanija je uspostavila jedinstven model nadzora putem Odbora za obavještajne i sigurnosne poslove. Unatoč tome što se radi o parlamentarnom Odboru, on izvještava premijera, a ne izravno Parlament, što daje izvršnoj vlasti veliku kontrolu nad obavještajnim sektorom. Britanski sigurnosno-obavještajni sustav naglašava važnost operativne neovisnosti agencija, ali i potrebu za njihovom odgovornošću prema vladi, dok su temeljne slobode građana zaštićene putem zakona kao što je Zakon o ljudskim pravima iz 1998. godine.

Izraelski sigurnosno-obavještajni sustav, s druge strane, odražava jedinstvene sigurnosne izazove s kojima se ta država suočava od svog osnutka 1948. godine. Zakonodavni okvir Izraela koji uređuje sigurnosno-obavještajni sustav, premda manje transparentan u usporedbi s drugim državama, izrazito je usmjeren na žurno djelovanje u odgovoru na neposredne prijetnje i operativnu učinkovitost. Izrael je uspješno razvio specijalizirane obavještajne strukture koje su pokazale zavidnu sposobnost u sprječavanju ugroza, ali to za posljedicu ima smanjenu razinu transparentnosti te ograničen nadzor civilnog društva. Unatoč tome što navedeni pristup ima potporu izraelske javnosti, isti ostavlja prostor za potencijalne zlouporabe, što dodatno ističe potrebu za odgovornim korištenjem zakonskih ovlasti.

Imajući u vidu povijesne okolnosti i geopolitičku poziciju, Republika Hrvatska je razvila zakonodavni okvir koji nastoji izbalansirati zaštitu nacionalne sigurnosti s očuvanjem ustavnih prava i sloboda svojih građana. Međutim, hrvatski sigurnosno-obavještajni sustav suočava se s izazovima u pogledu transparentnosti i učinkovitosti nadzora. Premda postoji parlamentarni nadzor putem saborskog Odbora za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost, cjelokupni sustav nadzora nad radom sigurnosno-obavještajnih agencija može se dodatno poboljšati. Preporuke ovog rada ukazuju na potrebu za uspostavom neovisnog nadzornog tijela koje bi imalo šire ovlasti u praćenju rada sigurnosno-obavještajnih agencija, uključujući reviziju operativnih postupaka poput prisluškivanja i praćenja. Također, osnivanje specijaliziranih jedinica unutar postojećih sigurnosno-obavještajnih agencija omogućilo bi bržu i djelotvorniju reakciju na nove prijetnje i ugroze.

Održavanje ravnoteže između zaštite nacionalne sigurnosti i očuvanja prava i slobode građana ostaje osjetljivo pitanje. Republika Hrvatska bi stoga trebala nastaviti jačati mehanizme nadzora, osiguravajući njihovu transparentnost, odgovornost i usklađenost s najboljim međunarodnim praksama. Nakon usporedbe s primjerima iz SAD-a, Velike Britanije i Izraela jasno je da Republika Hrvatska može profitirati od primjene dokazanih modela koji odgovaraju suvremenim sigurnosnim izazovima u svijetu koji se ubrzano mijenja.

LITERATURA

- Andrew, C. (2018). *Secret world: A history of intelligence*. Yale: University press.
- Arslan, A. C. (2021). „Why intelligence analysis matters?“. U: Erendor, Mehmet Emin: *In the role of intelligence and state policies in international security*. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing, str. 1-18.
- Badžim, J. (2008). „Sigurnosno-obavještajne službe u demokratskom društvu: u povodu reforme sigurnosno-obavještajnog sustava u Republici Hrvatskoj“. *Hrvatska i komparativna javna uprava* (8) 4: 1015–1053.
- Bainerman, J. (1994). *Inside the covert operations of the CIA and Israel's Mossad: Undercover with the spymasters of America and Israel*. New York: S.P.I. Books.
- Barucija, A. (2020). „The historical evolution of Israeli intelligence“. *American intelligence journal* 37 (1): 178–182.
- Bilandžić, M. (2000). „Britanski model obavještajnog organiziranja: obavještajne institucije i nadzor njihovih aktivnosti“. *Politička misao* 37 (3), 136-159.
- Born, H. i Leigh, I. (2005). „Postizanje odgovornosti u obavještajnoj djelatnosti: Pravni standardi i najbolji načini nadzora obavještajnih agencija“. *Ženevski centar za demokratski nadzor nad oružanim snagama (DCAF), Centar za ljudska prava, Odsjek za pravo, Sveučilišta u Durhamu i Norveški parlamentarni odbor za nadzor obavještajnih službi*. Dostupno na: https://www.files.ethz.ch/isn/129153/making_intelligence_complete_croatian.pdf, pristupljeno 15. listopada 2024.
- Born, H. i Jensen, F. (2007). „Intelligence services: Strengthening democratic accountability“. U: Born, H. i Caparini, M. (ur.). *Democratic control of intelligence services: containing rogue elephants*. Farnham: Ashgate, str. 257-269.
- Born, H. i Wills, A. (2012). „Nadzor nad obavještajnim službama“. *Ženevski centar za demokratsku kontrolu nad oružanim snagama (DCAF)*. Dostupno na: https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Born_Wills_Intelligence_Oversight_TK_BCS_4.pdf, pristupljeno 15. listopada 2024.
- Bosanac, G. (2014). „Unaprijeđenje transparentnosti sigurnosno-obavještajnog sustava u RH“. *Centar za mirovne studije*. Dostupno na: https://www.cms.hr/system/publication/pdf/32/Policy_brief_SOA_final.pdf, pristupljeno 26. kolovoza 2024.
- Caparini, M. (2007). „Controlling and overseeing intelligence services in democratic states“. U: Born, Hans – Caparini, Marina (ur.). *Democratic control of intelligence services: containing rogue elephants*. Farnham: Ashgate, str. 3-24.
- CIA (2024). „Central intelligence agency“. Dostupno na: <https://www.cia.gov/about/>, pristupljeno 25. kolovoza 2024.
- CIA (2024). „Central intelligence agency“. Dostupno na: https://www.cia.gov/readingroom/docs/DOC_0006122146.pdf, pristupljeno 14. listopada 2024.

- Connery, D. (2014). „Essential and underappreciated: the contribution of law enforcement to national security”. *ETH Zürich*. Dostupno na: https://www.files.ethz.ch/isn/178407/Essential%20and%20underappreciated_%20the%20contribution%20of%20law%20enforcement%20to%20national%20security.pdf, pristupljeno 25. kolovoza 2024.
- Dnevnik (2024). „Dnevnik.hr”. Dostupno na: <https://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/nezakonito-se-trosio-drzavni-novac-na-racun-vojnih-spijuna---743388.html>, pristupljeno 14. listopada 2024.
- Dorril, S. (2002). *MI6: Inside the covert world of her Majesty's secret intelligence service*. New York: Simon & Schuster.
- Eisenkot, G. i Siboni, G. (2019). „Guidelines for Israel's national security strategy”. *The Washington institute for near east policy*. Dostupno na: <https://www.washingtoninstitute.org/media/4613>, pristupljeno 3. rujna 2024.
- Federal information security modernization act of 2014 (2024). Dostupno na: <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/senate-bill/2521>, pristupljeno 30. kolovoza 2024.
- Gracin, D. i Badžim, J. (2023). „Analiza legislative sustava domovinske sigurnosti i sigurnosno-obavještajnog sustava Republike Hrvatske – značenje i međusobni odnosi te usporedbe s rješenjima u SAD-u”. *Policija i sigurnost* 32 (1): 63-82. <https://doi.org/10.59245/ps.32.1.5>
- Hamrah, S. S. (2013). „The role of culture in intelligence reform”. *Journal of strategic security* 6 (3): 160-171.
- Industry security notice (2024). „The National security act 2023”. Dostupno na: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/661f87aa0a82cd0985bd3d29/ISN_2024-03_National_Security_Act_2023.pdf, pristupljeno 2. rujna 2024.
- Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004 (2024). „Office of the Director of National intelligence”. Dostupno na: <https://www.dni.gov/index.php/ic-legal-reference-book/intelligence-reform-and-terrorism-prevention-act-of-2004>, pristupljeno 30. kolovoza 2024.
- Johnson, L. K. (2007). „Intelligence oversight in the United States”. U: Tsang, S. (ur.). *Intelligence and human rights in the era of global terrorism*. Westport, Connecticut: Praeger Security International, str. 54–66.
- Johnson, L. K., ur. (2010). *The Oxford handbook of national security intelligence*. New York: Oxford university press.
- Kahana, E. (2010). „Israeli intelligence: organization, failures and successes”. U: Johnson, Loch K. (ur.). *The Oxford handbook of national security intelligence*. New York: Oxford university press, str. 806–822.
- Keenan, J. H. (2017). „UK Foreign policy and intelligence in the Post-Truth Era: Radical violent extremism and 'Blow-Back'”. *State crime journal* 6 (2): 190–213. <https://doi.org/10.13169/statecrime.6.2.0190>
- Krasna, J. (2018). „A guide for the perplexed: the Israeli national security constellation and its effect on policymaking”. *The Philadelphia Papers* 17: 1-65.

- Lederman, G. (2009). „National security reform for the twenty-first century: A new national security act and reflections on legislation’s role in organizational change“. *Journal of national security law and policy* 3: 363-376.
- Leigh, I. (2007). „The UK’s intelligence and security committee“. U: Born, H. i Caparini, M. (ur.). *Democratic control of intelligence services: containing rogue elephants*. Farnham: Ashgate, str. 177-194.
- Leigh, I. (2010). „Intelligence and the law in the United Kingdom“. U: Johnson, L. K. (ur.). *The Oxford handbook of national security intelligence*. New York: Oxford university press, str. 640–656.
- Lowenthal, M. M. (2009). *Intelligence: from secrets to policy*. Washington D.C.: CQ press.
- Marchetti, V. i Marks, J. D. (1974). *The CIA and the cult of intelligence*. New York: Alfred A. Knopf. Inc.
- Manget, F. F. (2010). „Intelligence and law enforcement“. U: Johnson, L. K. (ur.). *The Oxford handbook of national security intelligence*. New York: Oxford university press, str. 189–211.
- Margaletić, K. (2014). „Potreba za dubinskom reformom sigurnosno-obavještajnog sustava u Hrvatskoj“. *Hrvatska i komparativna javna uprava* 14 (3): 731-757.
- Morrison, J. N. L. (2007). „Political supervision of intelligence services in the United Kingdom“. U: Tsang, S. (ur.). *Intelligence and human rights in the era of global terrorism*. Westport, Connecticut: Praeger Security International, str. 41–53.
- National Security Act of 1947 (2024). „Office of the Director of National intelligence“. Dostupno na: <https://www.dni.gov/index.php/ic-legal-reference-book/national-security-act-of-1947>, pristupljeno 30. kolovoza 2024.
- Opća uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podatka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka)
- Ransom, C. J. (2007). *Intelligence and national security: A reference handbook*. London: Praeger security international.
- Safeworld (2024). „United Kingdom security services“. Dostupno na: <https://www.saferworld-global.org/downloads/uk-security-institutions---saferworld.pdf>, pristupljeno 5. rujna 2024.
- Samuels, R. J. (2006). *Encyclopedia of United States national security*. Thousand Oaks: Sage.
- Security service act 1989 (2024). „Security service act 1989“. Dostupno na: <https://www.lawteacher.net/acts/security-service-act-1989.php>, pristupljeno 3. rujna 2024.
- Shapiro, S. (2006). „No place to hide: intelligence and civil liberties in Israel“. *Cambridge review of international affairs* 19 (4): 629–648. <https://doi.org/10.1080/09557570601003361>

- SOA (2024). „Sigurnosno-obavještajna agencija“. Dostupno na: <https://www.soa.hr/hr/o-nama/ustroj/>, pristupljeno 26. kolovoza 2024.
- Strategija nacionalne sigurnosti, NN 73/17.
- Stuart, D. T. (2008). *Creating the national security state: a history of the law that transformed America*. Princeton, New Jersey: Princeton university press.
- UK Government (2024). „New national security laws come into force“. Dostupno na: <https://www.gov.uk/government/news/new-national-security-laws-come-into-force>, pristupljeno 3. rujna 2024.
- Uniting and strengthening America by providing appropriate tools required to intercept and obstruct terrorism (USA Patriot act) act of 2001 (2004). „Financial crimes enforcement network“. Dostupno na: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-107publ56/pdf/PLAW-107publ56.pdf>, pristupljeno 30. kolovoza 2024.
- Ustav Republike Hrvatske, NN 85/10 – pročišćeni tekst, 5/14.
- Vitkauskas, D. (1999). „The role of a security intelligence service in democracy“. Dostupno na: <https://www.nato.int/acad/fellow/97-99/vitkauskas.pdf>, pristupljeno 25. kolovoza 2024.
- Vilasi, A. C. (2018). „The Israeli intelligence community“. *Sociology mind* 8 (2): 114–122. Dostupno na: <https://www.scirp.org/journal/paperinforcitation?paperid=83519>, pristupljeno 25. kolovoza 2024. <https://doi.org/10.4236/sm.2018.82009>
- Wadham, J. (1994). „The Intelligence services act 1994“. Dostupno na: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1468-2230.1994.tb01983.x>, pristupljeno 2. rujna 2024.
- Warner, M. (2006). „Legal echoes: The National security act of 1947 and the Intelligence reform and terrorism prevention act of 2004“. *Stanford law and policy review* 17: 303-318.
- Warner, M. (2010). „The rise of the U.S. intelligence system“. U: Johnson, L. K. (ur.). *The Oxford handbook of national security intelligence*. New York: Oxford university press, str. 107-121.
- Williams, A. R. (2008). „The appropriate role of intelligence in the making of national security policy“. U: J. Boone Bartholomees, Jr. (ur.). *U.S. army war college guide to national security issues*. Strategic Studies Institute, US Army War College, str. 113–118.
- Zakon o informacijskoj sigurnosti, NN 79/07, 14/24.
- Zakon o provedbi Opće uredbe o zaštiti podataka, NN 42/18
- Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske, NN 79/06, 105/06.

LEGISLATIVE FRAMEWORKS AND MECHANISMS OF SUPERVISION OF SECURITY AND INTELLIGENCE SYSTEMS: COMPARISON OF THE REPUBLIC OF CROATIA WITH THE USA, GREAT BRITAIN AND ISRAEL

Krešimir Margaletić

EXTENDED SUMMARY

This paper analyzes the legislative frameworks and mechanisms for monitoring security and intelligence systems in the Republic of Croatia, the United States of America (USA), Great Britain and Israel. The paper uses a descriptive-comparative method in order to identify the similarities and differences between the systems in these four countries and to present recommendations for improving the Croatian legislative framework governing the security-intelligence system. Emphasis is placed on the comparison of the legal regulation of the area of activity of the security-intelligence services, with special emphasis on the issues of supervision over the work of the security-intelligence services, transparency and the impact of these services on the rights and freedoms of citizens. The comparative analysis provides a deeper insight into the surveillance mechanisms that are implemented in different political and legal frameworks and suggests adjustments for the security and intelligence system of the Republic of Croatia. In relation to the Republic of Croatia, the importance of developing a legislative framework that enables effective supervision of the security-intelligence system, while simultaneously respecting fundamental human rights, was highlighted. The most important regulations are covered, such as the Law on the Security and Intelligence System of the Republic of Croatia, which regulates, among other things, the work of the civilian and military security and intelligence agencies, and the Law on Information Security. Supervision in the Republic of Croatia is carried out at several levels, including parliamentary, professional, civil and judicial supervision. Nevertheless, there are areas that require further improvements to ensure greater transparency and accountability in the work of security-intelligence agencies. The paper investigates how different legislative approaches affect the effectiveness of the protection of national security and the preservation of the rights and freedoms of citizens. Through a comparison with Great Britain, the USA and Israel, certain legal norms and practices are analyzed that enable transparency, but at the same time limit the rights of citizens when it comes to national security. For example, the British model allows for a high level of executive control over security-intelligence agencies, while Israel applies rigorous methods, including targeted killings in the interest of protecting national security, thereby reducing transparency and civilian oversight. A comparative analysis shows that the US has a complex security-intelligence system, especially after the attacks on "Gemini" on September 11, 2001, with an emphasis on interagency coordination, improving information sharing, and preventing terrorist threats. Great Britain has centralized parliamentary oversight, but with limited public influence on intelligence processes. On the other hand, Israel, which is constantly facing threats from abroad, applies strict security measures that are widely accepted by the Israeli public, despite reduced transparency and limited civilian oversight of intelligence operations. Based on the analysis, it is recommended to improve the legislative framework in the Republic of Croatia, including the establishment of an independent body for the supervision of security-intelligence agencies, which would have

expanded powers in monitoring operational activities such as wiretapping and control over the financial operations of security-intelligence agencies. Such an independent body could contribute to greater public trust in the work of agencies and ensure additional protection of the constitutional rights and freedoms of citizens. There is a crucial need to achieve a balance between national security and the protection of citizens' privacy, and the analysis of best international practices provides guidelines for the further development and improvement of the security and intelligence system of the Republic of Croatia. The proposed recommendations are based on the best practices from USA, Great Britain and Israel, taking into account certain challenges that the Republic of Croatia is facing. The goal is to ensure that the Croatian security-intelligence system is effective in dealing with threats, and at the same time responsible and transparent towards its own citizens, while respecting basic human rights and freedoms. The continuous development of the Croatian legislative framework governing the security-intelligence system is an urgent need, given the contemporary challenges that affect the national security of the Republic of Croatia.

Keywords: security and intelligence systems, legislative framework, supervision, transparency, Republic of Croatia, USA, Great Britain and Israel

