

---

## Službe sigurnosti u demokratskom društvu

---

MIRKO BILANDŽIĆ\*

### *Sažetak*

Usporednom analizom dostupnih podataka o službama sigurnosti nekoliko europskih država te SAD-a moguće je naznačiti osnovne teorijske postavke glede uloge i funkcioniranja takvih službi u demokratskom okruženju. Od svog osnutka do danas službe sigurnosti predstavljaju bitan instrument zaštite nacionalne sigurnosti. Povijesno promatrano, u različitim državama i u različitim vremenskim razdobljima, jedinstvena misija službi sigurnosti – zaštita nacionalne sigurnosti – nije uključivala, niti danas uključuje, jedinstven sadržaj. Uz ostalo, na to je značajno utjecalo nepostojanje jednoznačnog određenja pojma nacionalne sigurnosti, odnosno njegovo različito “shvaćanje” od strane vladajućih struktura pojedinih država. Upravo je to razlog da su službe sigurnosti, u ime zaštite “nacionalne sigurnosti”, u totalitarnim režimima kršile ljudska prava. Zbog svoje specifične uloge u sustavima nacionalne sigurnosti, službe sigurnosti ograničavaju određena prava pojedinih osoba i organizacija i u demokratskim državama. No demokratska društva karakterizira činjenica da službe sigurnosti djeluju strogo u zakonskim okvirima, te da su takva kršenja svedena na najmanju moguću mjeru. Drugim riječima, u demokratskim državama službe sigurnosti narušavaju pojedina prava građana kako bi zaštitile istinske kategorije nacionalne sigurnosti, demokratsko društvo i prava zajednice.

“Demokracija osigurava okruženje unutar kojeg je zaštita temeljnih ljudskih prava najbolje zajamčena”  
*Our Global Neighborhood: The Report of the  
Commission on Global Governance*, New York, 1998.

### *Uvod*

Suvremena povijest međunarodnih kretanja potvrđuje nam da su se i mnogi totalitarni režimi, nastojeći sebi priskrbiti javnu podršku, nazivali demokratskima. U demokratskom društvu vlast je samo jedan element društvenog tkiva sastavljenog od mnogih, međusobno raznolikih institucija, političkih stranaka, organizacija i udruga. Stupovi

\* Mirko Bilandžić, Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske. Stavovi izneseni u radu izraz su osobnog mišljenja i ne predstavljaju stavove institucije u kojoj autor radi.

demokracije jesu: suverenitet naroda, vladavina većine, trodioba vlasti, poštivanje ljudskih i manjinskih prava, slobodni i pošteni izbori, jednakost pred zakonom i vladavina prava, ustavna i zakonska ograničenost ovlasti vlade, društveni, gospodarski i politički pluralizam, tolerancija, suradnja i kompromis među svim građanima, financijska i socijalna sigurnost svih građana. Nema sumnje da je postojanje i primjena navedenih kriterija demokracije i najveća garancija ostvarenja nacionalne sigurnosti pojedine države. Cilj je strategije nacionalne sigurnosti osigurati zaštitu temeljnih i trajnih potreba države i društva: opstanak i normalno djelovanje države sa svim elementima njezine neovisnosti, slobode i teritorijalne cjelovitosti; zaštita života i sigurnosti građana; osiguranje napretka države i društva te zaštita ustavnog poretka što uključuje mogućnost njegove demokratske promjene i razvoja.<sup>1</sup>

Za zaštitu nacionalne sigurnosti i ustavnog poretka te ostvarenje nacionalnih interesa svaka država formira odgovarajući sustav nacionalne sigurnosti. Njega čine različita tijela i institucije koje provode različite aktivnosti (političke, diplomatske, vojne, gospodarske, obavještajne, sigurnosne i dr.) usmjerene jedinstvenom cilju – zaštiti nacionalne sigurnosti. U tom kompleksu, jednu od središnjih uloga zauzimaju službe sigurnosti. Od svog osnutka do danas, službe sigurnosti predstavljaju bitan instrument zaštite nacionalne sigurnosti pojedinih država.

Povijesno promatrano, službe sigurnosti od svojih početaka do danas izvršavaju jedinstvenu misiju – zaštitu nacionalne sigurnosti. Međutim, u različitim državama i u različitim vremenskim razdobljima ta jedinstvena misija nije uključivala, niti danas uključuje isti sadržaj. To znači da su se uloga službi sigurnosti u sustavima nacionalne sigurnosti i njihov djelokrug rada s vremenom mijenjali.

S jedne strane, na to je utjecao proces izgradnje samih država, njihov položaj u međunarodnom okruženju, postojanje stvarnih ugroza, kako u vanjskoj tako i u unutarnjoj okolini države. Isto tako, značajan utjecaj imalo je i “shvaćanje” pojma nacionalne sigurnosti od strane vladajućih struktura pojedinih država.

Tranzicijski procesi, koji karakteriziraju posthladnoratovsko razdoblje, donijeli su mnoge probleme koji su višestruko utjecali na nacionalnu sigurnost, a time i aktivnost službi sigurnosti mnogih država. Predviđajući takav razvoj događaja prije desetak godina profesor na sveučilištu Vanderbilt, Chester E. Finn kazao je: “Uistinu nije potrebno dokazivati da ljudi slobodu prirodno pretpostavljaju ugnjetavanju. No to je različito od tvrdnje da je za očekivati kako će se demokratski politički sustavi s vremenom uspostaviti i održati. Baš suprotno. Ideja demokracije je trajna, no njezina je praksa nesigurna i puna neizvjesnosti.”<sup>2</sup>

U razmatranju uloge i djelokruga rada službi sigurnosti, suvremeno doba nametnulo je nove izazove. Raspad komunističkog bloka i pokušaj stvaranja “novog svjetskog

<sup>1</sup> A National Security Strategy for a New Century, The White House, Washington 1997., str. 4; Javorović, B., Terorizam, policija i sigurnost, Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, broj 1-2, siječanj-travanj 1997., str. 1-56.

<sup>2</sup> Citat prema: Što je demokracija, *United States Information Service*, Regional Program Office, Vienna, 1994., str. 3.

poretka”<sup>3</sup> višestruko su utjecali na ulogu i djelatnost službi sigurnosti. S jedne strane, raspadom komunističkog bloka, kako za istočne tako i za zapadne službe sigurnosti, prestala je postojati “najvažnija misija” kakva je egzistirala u gotovo pedesetogodišnjem hladnoratovskom razdoblju. Istovremeno, svijet se suočio s opasnostima koje su složenije nego ikad. Etnički sukobi i nedemokratski režimi ugrožavaju regionalne stabilnosti; terorizam, droga, organizirani kriminal te širenje i prodaja oružja za masovno uništenje, svjetske su brige koje prelaze nacionalne okvire; ekološke prijetnje i brz rast stanovnika u svijetu potkopavaju gospodarski napredak i političku stabilnost u mnogim zemljama. Kad se tome pridodaju i dalje prisutna obavještajna djelovanja između mnogih država u vojno-političkom i sve izraženija u gospodarskom području, očigledno je koliko je suvremeni svijet opterećen sigurnosnim problemima.

Prijedlozi da se drastično smanji broj, kako obavještajnih tako i sigurnosnih institucija i njihovih pripadnika nakon promjene režima u istočnoeuropskim državama, pokazali su se nerealnima. Svijet je i dalje suočen s nizom kriznih situacija i s velikim neizvjesnostima u pogledu budućih kretanja. U takvim uvjetima učinkovite su službe sigurnosti uvijek potrebne. Kao potvrdu takvih razmišljanja možemo uzeti primjer SAD-a.

U američkim smjernicama za djelovanje Obavještajne zajednice u 21. stoljeću, između ostalog se navodi kako “...SAD i dalje trebaju snažnu, visokoosposobljenu i sve fleksibilniju obavještajnu zajednicu. Završetkom hladnog rata te se potrebe nisu smanjile. I doista, trenutna međunarodna situacija umnogome još je složenija i teža za snalaženje nego što je to bila relativno stabilna bipolarna situacija u hladnom ratu”.<sup>4</sup> Paralelno s tim, na međunarodnoj sceni posljednjih godina prisutan je sve ubrzaniji proces globalizacije.<sup>5</sup> Taj proces uvjetovao je da čovječanstvo danas prolazi kroz duboku i sveobuhvatnu transformaciju svojih životnih uvjeta u mnogim sferama: gospodarskoj, pravnoj, političkoj, kulturnoj, itd. Promatranje procesa globalizacije s političko-pravnog motrišta ukazuje na njegov utjecaj na dosadašnji način funkcioniranja države. U suvremenoj fazi procesa globalizacije u prvi plan se ističu dvije temeljne univerzalne

<sup>3</sup> Sintagmu “novi svjetski poredak” prvi je lansirao američki predsjednik George Bush u Washingtonu 1991. g. prigodom pripremanja zajedničke savezničke akcije protiv Iraka zbog okupacije Kuvajta. Pod tim je predsjednik Bush podrazumijevao: vladavinu prava, mirno rješavanje sporova, snažnu demokraciju i solidarnost protiv agresije, smanjivanje i kontrolu vojnog arsenala, jačanje Ujedinjenih naroda i pravedno tretiranje svih ljudi.

Sloan, R.S., *The U.S. role in a new world order: Prospects George Bush’s Global Vision*, Congressional Research Service, Washington 1991., citat prema: Vukadinović, R., *Izazovi sigurnosti u europskom prostoru, u Međunarodni odnosi: Izabrane teme*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 1995., str. 89.

<sup>4</sup> Guiding concepts of “IC21”, *Intelligence Community Act*, 104<sup>th</sup> Congress, 2<sup>nd</sup> Session, 13. lipnja 1996.

<sup>5</sup> Od većeg broja naslova koji govore o globalizaciji ovdje izdvajamo tek nekoliko:

Robertson, R., *Globalization: Social Theory and Global Culture*, SAGE Publications, London, 1998.

Rosenau, N. J., *The Complexities and Contradictions of Globalization*, Current History, November 1997.

Vioti, R.P. – Kauppi, V. M., *International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism*, Allyn and Bacon, Massachusetts, 1993.

Waters, M., *Globalization*, Routledge, London, 1998.

vrijednosti: ljudska prava i demokracija. Pritom istovremeno dolazi do slabljenja funkcija državnog suvereniteta.<sup>6</sup>

Sve to zajedno (povećani stupanj ugrožavanja, različiti ugrožavajući činitelji, slabljenje funkcija državnog suvereniteta, poštivanje ljudskih prava i demokratskih standarda) dodatno opterećuje već postojeće proturječnosti na relaciji službe sigurnosti – ljudska prava/demokracija. Proturječnost se sastoji u tome što država, odnosno njezina vlast mora štititi samu sebe, s jedne, i građane, s druge strane. Štiteći sebe, državni aparat (dio čega su i službe sigurnosti) često zadire u osnovna prava i slobode svojih građana, pri čemu su moguće različite zlouporabe, pa i neograničena politička represija, što je karakteristika totalitarnih režima.

Način na koji se ostvaruje zaštita nacionalne sigurnosti i ustavnog poretka najneposrednije odražava stupanj demokracije. Neosporno je da i u demokratskom društvu službe sigurnosti krše ljudska prava.<sup>7</sup> No ono što razlikuje demokratsko od totalitarnog društva jest činjenica da je u demokratskom društvu djelovanje službi sigurnosti propisano zakonima<sup>8</sup>, a kršenja ljudskih prava svedena su na najmanju moguću mjeru. U demokratskim društvima pravnom regulativom i procedurom službe sigurnosti upućuju se na zaštitu stvarnih kategorija nacionalne sigurnosti. Drugim riječima, u demokratskom društvu službe sigurnosti narušavaju prava pojedinih građana, ali samo onda kad građani svojim djelovanjem ugrožavaju nacionalnu sigurnost, demokratsko društvo i prava zajednice.

### *Ljudska prava i djelovanje službi sigurnosti*

U svojoj biti ljudska prava predstavljaju određene zahtjeve koje pojedinac postavlja pred državu shvaćenu kao vlast, istovremeno ograničavajući njezin autoritet. Ograničavanje autoriteta države ujedno podrazumijeva i ograničavanje njezinih ovlasti prema pojedincu. Drugim riječima, zahtjevi za poštivanjem ljudskih prava na stanoviti način negiraju neke elemente državnosti. Upravo je “osjetljivost” države spram konstitutivnih elemenata koji je čine državom središnji razlog zbog kojeg su države te koje u najvećoj mjeri i krše ljudska prava. To posebno dolazi do izražaja u totalitarnim režimima.

<sup>6</sup> Proces slabljenja funkcija državnog suvereniteta pojedini autori označavaju pojmom “disetizacija”. Vidi u Waters, M., *Globalization*, Routledge New York, 1998., str. 100,101,122

<sup>7</sup> To jednostavno proizlazi iz uloge službi sigurnosti u sustavu nacionalne sigurnosti, koja uvjetuje da gotovo uvijek neke od aktivnosti službi sigurnosti narušavaju pojedina ljudska prava.

<sup>8</sup> Jedno od najosjetljivijih pitanja u pogledu djelovanja službi sigurnosti zasigurno je primjena sredstava kojima se narušava sloboda i tajnost komunikacije. Ustavna rješenja u Republici Hrvatskoj glede uvjeta za ograničenje toga ljudskog prava u skladu su s demokratskim tekovinama. U članku 36. Ustava navodi se: “Sloboda i tajnost dopisivanja iz svih drugih oblika općenja zajamčena je i nepovrediva. Samo se zakonom mogu propisati ograničenja nužna za zaštitu sigurnosti Republike ili provedbu kaznenog postupka.”

Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, Zagreb, br. 56/1990.

U vrijeme nacizma, fašizma i staljinizma “država” je bila sve, dok ljudska prava nisu predstavljala nikakvu vrijednost.<sup>9</sup> U tim totalitarnim režimima država je bila sila koja je ovladala svim oblicima čovjekova moralnog i intelektualnog života.<sup>10</sup>

U njima su teroru nad pojedincem značajan doprinos dale i službe sigurnosti. S ciljem zaštite postojećeg poretka, formirane su zasebne političke policije (GESTAPO, OVRA i NKVD) koje su provodile strahovitu represiju prema svima onima koji drukčije misle. Vladajuća ideologija i politika predstavljale su središnji objekt zaštite, a svaki izraz suprotstavljanja, pa čak i sama različitost postali su jednim od najtežih deliktata. Nema sumnje da su načela po kojima su postupali totalitarni režimi i njihove službe sigurnosti, kao i nasilje koje su provodili, u direktnoj suprotnosti sa svim tekovinama ljudske civilizacije i kulture, kao povijesnim tekovinama borbe potlačenih za emancipaciju vlasti u svim vremenima. Tragična su, primjerice, sovjetska obrazloženja prema kojima su svoje postupke provodili upravo u ime potlačenih masa, u ime zaštite prava čovjeka.

Iako u mnogo manjoj mjeri, ni na Zapadu nisu bili imuni na kršenje ljudskih prava. Ni njihove službe sigurnosti nisu baš uvijek primjenjivale demokratska načela. Uostalom, dovoljno se prisjetiti razdoblja demonstracija protiv američkog učešća u vijetnamskom ratu. Zbog izraženog neslaganja mnogi su građani Sjedinjenih Američkih Država došli pod udar ne samo službi sigurnosti već i obavještajnih institucija (CIA) koje čak nisu ni imale nikakva zakonskog uporišta za djelovanja na teritoriju SAD-a.<sup>11</sup>

Makar su osnovna prava čovjeka prisutna gotovo od samog početka civilizacije, njihovo uključivanje u međunarodno pravo i međunarodne dokumente novijeg je datuma. Na izvorštima nekoliko povijesnih dokumenata – engleske Povelje slobode iz 1689., američke Deklaracije nezavisnosti iz 1776. i francuske Deklaracije o pravima čovjeka i građanina iz 1789. – poslije Drugog svjetskog rata doneseno je niz deklaracija i konvencija o zaštiti ljudskih prava. To je na stanoviti način i paradoks 20. stoljeća, jer to je razdoblje u kojem se, kao ni u jednom drugom, inzistiralo na poštivanju ljudskih prava, a da su se ona upravo tada i najviše kršila. Lista standarda zaštite ljudskih prava stvorena tijekom 20. stoljeća impresivna je, no lista njihova kršenja još je impresivnija.

Poslije Drugog svjetskog rata donesene su: Opća deklaracija o pravima čovjeka, Međunarodni pakt o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Završni akt Konferencije o europskoj sigurnosti i suradnji, Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, i niz drugih.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Vidi u Bavcon, Lj. – Bele, I. – Kobe, P. – Pavčnik, M., *Kaznenopravna zaštita države i njenog društvenog uređenja: Politički delikti*, Globus, Zagreb, 1988., str. 40-58

<sup>10</sup> Ibrahimpašić, B., *Politički delikt*, Veselin Masleša, Sarajevo, 1963., str. 89-99.

<sup>11</sup> O kršenjima ljudskih prava od strane američkih obavještajnih i sigurnosnih institucija vidi npr. u Halperin, H.M. – Berman, J.J – Borosage, L.R. – Marwick, M.C., *The Lawless State: The Crimes of the U.S. Intelligence Agencies*, Penguin Books, New York, 1977.

<sup>12</sup> Tekst Opće deklaracije o pravima čovjeka, kao i sadržaj čitavog niza ostalih međunarodnih dokumenata o ljudskim pravima vidi u *Ljudska prava: Osnovni međunarodni dokumenti*, Školske novine, Zagreb, 1990., dok se tekst Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, uz analizu nekih slučajeva koji

U njima se u osnovi definira sljedeće: pravo na život, pravo na rad, zabrana ropstva i prisilnog rada, pravo na slobodu i sigurnost, pravo na pošteno suđenje, sloboda mišljenja, izražavanja savjesti i vjeroispovijesti, zabrana diskriminacije, sloboda okupljanja i udruživanja, pravo na poštivanje privatnog i obiteljskog života.<sup>13</sup> Analizirajući ove dokumente, ugledni slovenski profesor Ljubo Bavcon zaključuje da međunarodno pravo priznaje prednost slobodama i pravima čovjeka, njihovom uvažavanju i slobodnom uživanju, dok ograničenja smatra iznimkom i nužnim zlom. Ograničenja moraju biti određena u zakonu i moraju se temeljiti na nužnostima koje su u demokratskom društvu potrebne za zaštitu nacionalne sigurnosti i osnovnih prava i sloboda drugih ljudi, odnosno radi zaštite demokratske pravne države od uzurpiranja i monopoliziranja vlasti.<sup>14</sup> Na žalost, rastuće prepoznavanje ljudskih prava, njihovo uključivanje u međunarodno pravo te, slijedom toga, i u nacionalno zakonodavstvo, nisu ujedno značili i napredak u njihovom poštivanju. Iz toga možemo izvući zaključak da poštivanje ljudskih prava ne ovisi o postojanju pravne infrastrukture. Poštivanje ljudskih prava stvar je političkog karaktera. Ono ovisi o postojanju i primjeni demokratskih načela vladanja. U suvremenim uvjetima poštivanje ljudskih prava predstavlja kriterij demokratičnosti određenog društva i države. Svakog dana svjedoci smo kako se u svjetskoj politici razvila i da je na djelu tzv. diplomacija ljudskih prava, gdje se od država striktno traži poštivanje ljudskih prava, odnosno ako žele postati punopravni članovi međunarodne zajednice moraju prihvatiti i ratificirati deklaracije i konvencije koje reguliraju to područje, a potom ih i u praksi provoditi.

Što to znači za funkcioniranje službi sigurnosti s obzirom na proturječnost koju smo istaknuli u uvodnim napomenama? Drugim riječima, postavlja se pitanje kako efikasno zaštititi nacionalnu sigurnost i pritom poštivati ljudska prava? Prije svega, treba istaknuti da je najveća garancija zaštiti nacionalne sigurnosti visoki stupanj demokratskih odnosa u određenoj državi i društvu, visok životni standard, kao i funkcioniranje pravne države. Pravna država predstavlja suprotnost neograničenoj moći države i njezinoj samovolji. To je ustavnopravni i politički sustav koji se zasniva na pravnoj sigurnosti ljudi, stvarnoj neovisnosti sudstva, na slobodi onih koji drugačije misle, na zaštiti svake manjine – političke, nacionalne, religijske. Takav sustav, također uključuje postojanje ograničenja državi/vlasti u pogledu izvođenja i potvrđivanja njezine moći te mehanizme nadzora javnosti nad vlašću. Koliko je funkcioniranje pravne države bitno i za samu državnu vlast možda je najbolje izrazio François Guizot, ugledni francuski pravnik iz 18. stoljeća, kazavši: "...ako vlada ne zna primijeniti ništa osim nasilja, ni to je neće

su se pojavili pred Europskim sudom za ljudska prava nalazi u Gomien, D., *Kratak vodič kroz Europsku konvenciju o ljudskim pravima*, Organizator, Zagreb, 1996.

<sup>13</sup> Glede ljudskih prava svojim ustavnim rješenjima Republika Hrvatska u potpunosti je prihvatila dostignute demokratske standarde. Ustav Republike Hrvatske cijelo jedno poglavlje posvećuje pitanju poštivanja ljudskih prava (čl. 14. do 69.), dok je člankom 3. određeno da je poštivanje prava čovjeka jedna od najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske.

Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, Zagreb, br. 56/1990.

<sup>14</sup> Bavcon, Lj. – Bele, I. – Kobe, P. – Pavčnik, M., *Kaznenopravna zaštita države i njenog društvenog uređenja: Politički delikti*, Globus, Zagreb, 1988., str. 274.

spasiti”.<sup>15</sup> No, ne znači da i u slučaju potpunog zadovoljenja svih demokratskih načela, visokog životnog standarda i funkcioniranja pravne države, nacionalna sigurnost ne može biti ugrožena. Na temelju povijesnih iskustava, ali i suvremenih kretanja, sa sigurnošću možemo konstatirati da, bez obzira na ostvareni stupanj demokracije, ne postoji ni jedan sustav društvene ili državne zajednice kojeg određeni pojedinci i grupacije ne pokušavaju ugroziti. Štoviše, svjedoci smo da je danas broj ugrožavajućih činitelja povećani.

Za službe sigurnosti u demokratskoj državi bitno je da su njihove aktivnosti strogo zakonite i ograničene na najnužniju mjeru. Iako je sigurnost kao pojam apsolutna kategorija, to ne može biti načelo djelovanja službi sigurnosti u demokratskim društvima. Čini nam se da profesor Bačić s pravom upozorava kada kaže: “Nema istinske sigurnosti (države), uz stalni deficit sigurnosti građana. Kada država želi biti apsolutno sigurna, onda dolazi do apsolutne nesigurnosti građana.”<sup>16</sup>

U svim državama objekti zaštite nacionalne sigurnosti inkriminirani su u njihovim nacionalnim zakonodavstvima, što je okvir i za funkcioniranje službi sigurnosti.

U demokratskim uvjetima inkriminacije se trebaju odnositi na ono što su “...evidentno nasilna i protuustavna ugrožavanja demokratski konstituiranog ustavnog uređenja, kao i napadi na sigurnost zemlje u unutrašnjim i vanjskim relacijama.”<sup>17</sup>

Drugim riječima, predmet interesa službi sigurnosti trebaju biti istinske kategorije nacionalne sigurnosti i one ne smiju biti u službi dnevne politike, odnosno ne smiju poduzimati nikakvu akciju u interesu bilo koje političke stranke.

### *Službe sigurnosti: normativni okviri i područja djelovanja*

Općeprihvaćena definicija pojma “služba sigurnosti” ne postoji. Vrlo pojednostavljeno, za potrebe ovog rada, službu sigurnosti možemo odrediti kao specijaliziranu instituciju, konstituiranu najčešće od strane države<sup>18</sup> koja uporabom specifičnih, uglavnom tajnih tehnika, modaliteta i resursa izvršava poslove zaštite ustavnog poretka i sigurnosti države. Bit djelovanja službi sigurnosti svodi se na prikupljanje podataka o pojedinim kategorijama ugroza. Nakon utvrđivanja postojanja stvarnih ugroza u pogledu ugrožavanja nacionalne sigurnosti poduzimaju se daljnje specifične aktivnosti usmjerene na sprječavanje ugrožavajućih učinaka. Detaljnija analiza djelovanja službi si-

<sup>15</sup> Bavcon, Lj. – Bele, I. – Kobe, P. – Pavčnik, M., *Kaznenopravna zaštita države i njenog društvenog uređenja: Politički delikti*, Globus, Zagreb, 1988., str. 46.

<sup>16</sup> Bačić, F., *Kriminalnopolitički i pravnodržavni pristup uređenju krivičnih djela protiv države*, *Naša zakonitost*, Zagreb, 40/1986., br. 5, str. 738.

<sup>17</sup> Bačić, F., *Kriminalnopolitički i pravnodržavni pristup uređenju krivičnih djela protiv države*, *Naša zakonitost*, Zagreb, 40/1986., br. 5, str. 738.

<sup>18</sup> Valja istaknuti da države nemaju “monopol” na formiranje službi sigurnosti. Poznato je danas da i, primjerice, terorističke organizacije imaju vlastite službe sigurnosti.

gurnosti prelazi okvire ovog rada. No, možemo konstatirati da navedene specifične aktivnosti u osnovi spadaju u obavještajni (protuobavještajni) kompleks.<sup>19</sup>

U različitim državama u svijetu postoje različiti koncepti i sustavi nacionalne sigurnosti. Slijedom toga, postoje i različite vrste službi sigurnosti s različitim strukturama i načinima organiziranja.

Središnja je podjela službi sigurnosti na civilne i vojne. Civilne su zadužene za zaštitu demokratskih institucija i gospodarskog blagostanja države i društva, dok su vojne odgovorne za sigurnost vojnih snaga.

Danas su službe sigurnosti organizirane na dva načina:

- kao (u organizacijskom smislu) neovisna tijela, civilna ili vojna, koja uglavnom djeluju u okviru širih tijela uprave, npr. Ministarstva obrane, Ministarstva pravosuđa ili Ministarstva unutarnjih poslova;
- kao specijalizirani ogranci općih policijskih snaga<sup>20</sup>.

Pritom treba istaknuti da, bez obzira na način organiziranja, samo u nekoliko država (Ujedinjeno Kraljevstvo, SR Njemačka, Slovenija, Češka i Kraljevina Nizozemska) službe sigurnosti nemaju izvršne policijske ovlasti, dok u svim ostalim državama takve ovlasti imaju.

Prema dostupnim podacima, veći broj službi sigurnosti djeluje u bivšim istočnim, a sada tranzicijskim zemljama (npr., Poljska i Rumunjska imaju po 5 službi sigurnosti, Latvija 4, Moldova 3), dok je njihov broj manji u zemljama s učvršćenom demokracijom (Belgija, Francuska, Finska, Njemačka, Italija, Nizozemska, Španjolska, Švedska imaju po 2, dok Ujedinjeno Kraljevstvo ima 1 službu sigurnosti). Glede tranzicijskih zemalja, izuzetak predstavljaju Češka, Slovenija i Slovačka, koje imaju po 2 službe sigurnosti.<sup>21</sup>

Posebnu pažnju u ovim okvirima zaslužuje Ruska Federacija. Poslije raspada SSSR-a, državno vodstvo Ruske Federacije formiralo je drukčiji obavještajno-sigurnosni sustav od dotadašnjeg sovjetskog u kojem je Komitet državne sigurnosti (Komitet Gosudarstvennoy Bezopasnosti – KGB) izvršavao i obavještajnu funkciju (rad u inozemstvu) i funkciju službe sigurnosti (rad unutar granica bivšeg SSSR-a). Tako su u Rusiji formirane dvije službe, od kojih je jedna zadužena za obavještajno djelovanje u

<sup>19</sup> Djelatnost službi sigurnosti ne smije se brkati s policijskim poslovima. Također ih se ne smije poistovjećivati niti s aktivnošću tzv. političke policije. Politička policija je povijesna kategorija. Kao zasebne organizacije, političke policije su postojale, primjerice, u vrijeme fašizma, nacizma i staljinizma. Službe sigurnosti, kad se i bave ugrozama koje spadaju u tzv. unutarnju problematiku, poduzimaju aktivnosti iz obavještajnog (protuobavještajnog), a ne policijskog spektra.

<sup>20</sup> Pojedine zemlje u Europi, kao što su San Marino, Island i Lichtenstein, uopće nemaju službe sigurnosti, već u izuzetnim situacijama policijske snage preuzimaju njihovu ulogu.

<sup>21</sup> Podatke o broju i vrstama službi sigurnosti u europskim državama vidi u *Control of Internal Security Services in Europe*, Committee on Legal Affairs and Human Rights of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Strasbourg, 9. lipnja 1997.

Dio podataka nalazi se i u Purg, A., *Obvešćevalne službe*, Enotnost, Ljubljana, 1995.



inozemstvu – Vanjska obavještajna služba (Služba Vneshney Razvedki – SVR), dok druga obavlja poslove službe sigurnosti – Federalna služba sigurnosti (Federalnaya Služba Bezopasnosti – FSB). U ruskoj državi, FSB ima specifičan položaj, budući da je riječ, u organizacijskom smislu, o neovisnoj saveznoj instituciji direktno odgovornoj predsjedniku kojoj je na čelu osoba ranga ministra. Uz FSB, rusko je vodstvo formiralo još 5 službi koje djeluju kao službe sigurnosti.

Ukoliko se analiziraju samo ovlasti najmoćnije od tih šest službi – FSB-a, evidentno je da se Rusija na tom polju nije daleko odmakla od svoga prethodnika – SSSR-a.<sup>22</sup>

Službe sigurnosti imaju nekoliko pravnih temelja na osnovi kojih djeluju:

- ustav, koji kao najviši pravni akt države daje okvire djelovanja glede usklađenosti nižih pravnih akata o djelovanju službi sigurnosti s ustavom;
- redovno zakonodavstvo: u nekim se zemljama funkcioniranje službi sigurnosti temelji na zasebnoj parlamentarnoj legislativi (Španjolska, Njemačka, Ujedinjeno Kraljevstvo, Češka, Poljska, Rusija), dok su u drugim državama službe sigurnosti dio širih policijskih snaga, pa i djeluju prema njihovim zakonima. U nekim zemljama, kao što su Makedonija, Rumunjska i Moldova, zakoni izglasani u parlamentu mogu se nadopunjavati odlukama i uredbama izvršnih tijela;
- vladine uredbe: u Francuskoj se rad službe sigurnosti temelji na odlukama izvršne vlasti, dok u Belgiji to područje regulira Kraljevska uredba (*Royal Decree*) iz 1929. godine.<sup>23</sup>

U okviru ovih razmatranja valja istaknuti kako je u Ujedinjenom Kraljevstvu doneavno, odnosno do donošenja Zakona o službi sigurnosti 1989. god., postojao model prema kojem je Služba sigurnosti (*Security Service – MI5*) djelovala na osnovi Uredbe ministra unutarnjih poslova Davida Maxwella Fyfea iz 1952. godine.<sup>24</sup>

U osnovi, službe sigurnosti s ciljem izvršavanja svoje misije – zaštite ustavnog poretka i nacionalne sigurnosti – djeluju u nekoliko područja. To su područja iz kojih se i generiraju činitelji i subjekti koji ugrožavaju nacionalnu sigurnost i ustavni poredak. Za jasnije shvaćanje o kojim područjima je riječ, navest ćemo odredbe zakonskih rješenja pojedinih država koja reguliraju rad službi sigurnosti.

Primjerice, britanski zakon o službi sigurnosti<sup>25</sup> iz 1989. g. navodi: “Funkcija Službe bit će zaštita nacionalne sigurnosti i posebno njezina zaštita od moguće špijunaže, terorizma i sabotaze, zaštita od aktivnosti agenata stranih sila te od aktivnosti kojima je cilj zbaciti ili potkopati parlamentarnu demokraciju političkim, industrijskim ili nasil-

<sup>22</sup> Detaljnije vidi u Knight, A., *The KGB's Successors: The Spies Without Cloaks*, Princeton University Press, Princeton 1996.; Waler, M.J., *Secret Empire: The KGB in Russia Today*, Westview Press, Boulder 1994.

<sup>23</sup> Prikazano prema: Internal Security Services in Europe, Venice Commission, European Commission for Democracy Through Law, Council of Europe, Strasbourg, 7. ožujka 1998.

<sup>24</sup> Tekst Uredbe vidi u *MI5, The Security Service*, HMSO, London, 1993.

<sup>25</sup> Tekst Zakona vidi u *MI5, The Security Service*, 3. izd., HMSO, London, 1998.

nim sredstvima. Funkcija Službe također će biti obrana gospodarskog blagostanja Ujedinjenog Kraljevstva kojem bi ljudi izvan Britanskog otočja mogli prijetiti svojim aktivnostima i namjerama... te pružanje podrške policijskim snagama u svrhu otkrivanja i sprječavanja organiziranog kriminala”.

Talijanskim zakonom br. 801 od 24. listopada 1977. g.<sup>26</sup> osnovane su dvije službe koje su ujedno i obavještajne i službe sigurnosti: Vojna obavještajno-sigurnosna služba (*Servizio per le Informazioni e la Sicurezza Militare* – SISMI) i Služba za informacije i sigurnost demokracije (*Servizio Informazioni Sicurezza Democratica* – SISDE). Zakon određuje da SISMI “... izvršava sve obavještajne i sigurnosne zadaće u svezi obrane, vojnih pitanja, neovisnosti i integriteta zemlje od svake opasnosti, prijetnje ili agresije”, dok SISDE, kao civilna institucija, “...izvršava sve obavještajno-sigurnosne zadaće u cilju obrane zemlje i Ustavom utvrđenih institucija. Suprotstavlja se svim agresijama i svakom podrivanju”.

Uloga američkog Federalnog istražnog ureda<sup>27</sup> definirana je Zakonom o Obavještajnoj zajednici (*Intelligence Community Act*) od 13. lipnja 1996. godine. Prema odredbama Zakona, FBI je odgovoran za “...prikupljanje podataka i provođenje akcija s ciljem zaštite od špijuniranja, ostalih obavještajnih aktivnosti, sabotaze ili atentata provedenih od strane ili u ime stranih vlada ili njihovih elemenata, stranih organizacija, stranih transnacionalnih cjelina ili stranaca ili aktivnosti međunarodnih terorista”. Rezimirajući djelatnost službi sigurnosti, možemo konstatirati da su one angažirane na sljedećem:

- protuobavještajno djelovanje koje uključuje suprotstavljanje djelovanju inozemnih obavještajnih institucija;
- zaštita gospodarske komponente nacionalne sigurnosti, gdje se službe sigurnosti usredotočuju na gospodarsku protušpijunažu, borbu protiv organiziranog kriminala te na zaštitu gospodarskih tajni;
- protuterorističko djelovanje koje ima za cilj spriječiti izvođenje terorističkih akata prema ciljevima pojedine države, kako u zemlji tako i u inozemstvu. Sastavni je dio ovog područja u novije vrijeme i praćenje problematike širenja oružja za masovno uništenje;
- poduzimanje aktivnosti s ciljem kontroliranja i sprječavanja radikalnih političkih djelovanja, bilo grupacija, bilo pojedinaca kojima je namjera potkopati ili srušiti demokratsko ustrojstvo. Takve ugroze svrstavaju se u tzv. unutarnju problematiku.

Osim ovoga, službe sigurnosti djeluju na još dva područja. To su: zaštita visokih vladinih dužnosnika, stranih diplomata i drugih velikodostojnika te poduzimanje specifičnih aktivnosti u području koje se obično definira sintagmom “zaštitne sigurnosti” (*Protective Security*), kojima se od bilo kojeg oblika ugrožavanja nastoje zaštititi vlade i njihova tijela. Sastavni dio toga je i realizacija sigurnosnih provjera (*Vetting*) za osobe

<sup>26</sup> Tekst Zakona vidi u Purg, A., *Obveščevalne službe*, Enotnost, Ljubljana, 1995.

<sup>27</sup> O Federalnom istražnom uredu detaljnije vidi npr. u Federal Bureau of Investigation, Office of Public and Congressional Affairs, Washington, 1997.

koje obnašaju ili će obnašati dužnost na osjetljivim mjestima u sustavu vlasti. Njihov je cilj osigurati prihvatljivu razinu sigurnosti da osobe koje imaju pristup osjetljivim informacijama takve informacije neće zlouporabiti.

Analizirajući ukupne aktivnosti službe sigurnosti, možemo uočiti da su one uglavnom defenzivnog i sigurnosnog karaktera, usmjerene na zaštitu vitalnih sastavnica ustavnog poretka i sigurnosti države. Iako službe sigurnosti u svojem radu koriste i ofenzivni pristup (npr., prodor u inozemne obavještajne službe, terorističke organizacije, itd.), naglasak u njihovom djelovanju je ipak na sprječavanju ugroza.

U realizaciji svojih zadaća, zbog karaktera ugroza, službe sigurnosti djeluju u području tajnosti, koristeći pritom i sredstva kojima se ograničavaju neka temeljna ljudska prava (npr., nadzor raznih oblika komunikacije). Upravo je to razlog zbog kojeg se službe sigurnosti, zbog mogućih zlouporaba i možebitno nepotrebnog kršenja ljudskih prava, nalaze pod povećalom javnosti. Iako su u tom pogledu sva područja rada službi sigurnosti na neki način “sporna”, čini nam se da je “najspornije” djelovanje službi sigurnosti u području tzv. unutarnje problematike. Postavlja se pitanje, znače li aktivnosti službi sigurnosti u tom području stvarnu obranu demokracije ili zaštitu nedemokratskog sustava? Jasan odgovor na to pitanje ne daje ni konzultirana zakonska regulativa nekoliko država zapadne demokracije.<sup>28</sup> Primjerice, poznato je da se Služba sigurnosti Ujedinjenog Kraljevstva (MI5) bavi problematikom subverzija (engl. *subversion*, prevrat, rušenje, obaranje), što zapravo predstavlja djelovanje Službe u području unutarnje problematike. No, Zakon o službi sigurnosti ne definira pojam subverzije, već ulogu MI5 u ovom području određuje na način da će “...Služba štiti nacionalnu sigurnost...od akcija koje namjeravaju srušiti ili potkopati parlamentarnu demokraciju političkim, industrijskim ili nasilnim sredstvima”.<sup>29</sup> Iako Zakon nije jasno odredio ulogu Službe sigurnosti u ovom području, čini nam se da britansko shvaćanje problema može poslužiti kao osnova za djelovanje službi sigurnosti u demokratskom okruženju. Takvo shvaćanje iznio je tadašnji britanski ministar unutarnjih poslova Douglas Hurd prigodom parlamentarne rasprave o Zakonu.

Objašnjavajući funkcioniranje Službe sigurnosti u svezi s problematikom subverzija, ministar je kazao: “Zakon ne daje Službi sigurnosti nikakve ovlasti da pokazuje bilo kakav interes za bilo koju osobu ili organizaciju ili djelatnost ili tvrtku koje ne predstavljaju bilo kakvu opasnost za sigurnost nacije kao cjeline. Za Službu nije bitno ako takvi ljudi imaju svoje mišljenje o ustroju ili organizaciji Parlamenta, ili ako traže promjene u industriji ove zemlje, ili ugovaranje unosnijih poslova ukoliko su članovi

<sup>28</sup> Uz već citirane britanske, američke i talijanske zakone, konzultiran je i njemački zakon o Saveznom uredu za zaštitu ustavnog poretka – *Bundesverfassungsschutzgesetz* – BfV Gesetz, *Bundesgesetzblatt*, Bonn, 1990. Komparativnom analizom možemo uočiti da njemački zakon, između konzultiranih, najdetaljnije definira kategorije djelovanja službe sigurnosti.

<sup>29</sup> Proces donošenja Zakona o službi sigurnosti u Ujedinjenom Kraljevstvu započeo je sredinom 80-ih godina kad je premijerka Margaret Thatcher na čelo MI5 imenovala Anthonyja Duffa. No vrijedi istaknuti da je jedan od neposrednih povoda bila tužba dviju organizacija (Kampanja za nuklearno razoružanje i Nacionalno vijeće za građanske slobode) protiv britanske države Europskom sudu za ljudska prava zbog nezakonitog djelovanja MI5 protiv njih. Vidi u Adams, J., *The New Spies: Exploring the Frontiers of Espionage*, Pimlico, London, 1995., str. 93-94.

sindikata, ili ako zahtijevaju da se izazove ili promijeni politika vlade prema obrani, zapošljavanju ili inozemnoj politici ili nečem drugom.

Uski stranački politički interesi trenutne vlade nemaju nikakvu ulogu u odlučivanju hoće li se Služba sigurnosti u nešto uključiti. Njezin kriterij prema subverzivnoj djelatnosti jest postoji li namjeravan cilj podrivanja parlamentarne demokracije i predstavlja li to stvarnu opasnost za sigurnost nacije”.<sup>30</sup> Drugim riječima, funkcioniranje službi sigurnosti u području unutarnje problematike treba promatrati u kontekstu funkcioniranja pravne države, funkcioniranja demokratskog ustrojstva države i vlasti te poštivanja ljudskih prava i građanskih sloboda.

Zaključujući ova razmatranja, možemo konstatirati da se djelovanje službi sigurnosti ne može promatrati odvojeno od politike. Ukoliko bismo na sublimiran način željeli odrediti odnos politike i službi sigurnosti, mogli bismo kazati da su to dva vrlo usko povezana elementa. Oni se nalaze u visokoj korelaciji, međusobnoj isprepletenosti i uvjetovanosti. Služba sigurnosti te njezina aktivnost i politika nalaze se u jednom mnogim nitima “isprepletenom” odnosu. Upravo je ta “isprepletenost” politike i službi sigurnosti razlog zbog kojeg se službe sigurnosti nalaze na “skliskom” području koje ih i u najdemokratskijim društvima može odvesti u pravcu neželjenih zlouporaba i nepotrebnih kršenja ljudskih prava. Uostalom, većinu afera u svijetu, koje su nastale zbog navodno nezakonitog djelovanja službi sigurnosti, karakterizirala je činjenica da u središtu nije bila toliko primjena sredstava od strane službi sigurnosti, koliko odabir osoba prema kojima su sredstva primjenjivana. Drugim riječima, službe sigurnosti najčešće su bile optuživane da su samovoljno, bez ikakvih temelja, primjenjivale sredstva prema osobama ili organizacijama koje nisu predstavljale opasnost za nacionalnu sigurnost. No u konačnici to nije ostajalo bez odjeka u demokratskoj javnosti. Kriterij demokracije i u tom slučaju dolazi do izražaja. U većini slučajeva gdje su otkrivene zlouporabe, njihovi neposredni izvršitelji (službe sigurnosti), kao i njihovi naredbodavci, bili su osuđeni od strane demokratske javnosti te su najzad na stanoviti način bili i sankcionirani.

### *Kontrola zakonitosti rada službi sigurnosti*

Od svih komponenti obavještajno-sigurnosnog sustava, službe sigurnosti su zbog karaktera aktivnosti (djelovanje unutar zemlje) najviše izložene kritikama i kontroli u pogledu možebitnih zlouporaba i nezakonitog kršenja ljudskih prava. Analizom postojećih rješenja, možemo uočiti da u svijetu postoje dvije vrste kontrole rada službi sigurnosti: unutarnja i vanjska. Unutarnjim nadzorom tijela unutar službe prate rad službe, dok u vanjskom nadzoru sudjeluju izvršna, zakonodavna i sudska vlast.

Nadzor u okviru izvršne vlasti obično je hijerarhijskog karaktera, a na vrhu je odgovorni ministar (Belgija, Danska, Finska, Njemačka, Irska, Latvija, Nizozemska, Poljska, Španjolska), državni tajnik ili podtajnik (Makedonija, Ujedinjeno Kraljevstvo), premijer (Italija, Malta, Ujedinjeno Kraljevstvo) ili državni poglavar (Ruska Federacija). U Francuskoj i Rumunjskoj nadzor vrši Vrhovno vijeće za obranu.

<sup>30</sup> Citat prema: MI5, The Security Service, HMSO, London, 1993.

Ovaj oblik nadzora koji obavljaju tijela koja su sastavnica izvršne vlasti nadopunjuje se parlamentarnim kontrolama. Vršenje parlamentarne kontrole predviđeno je u nacionalnim zakonodavstvima gotovo svih europskih država.<sup>31</sup> Takvu kontrolu obnašaju parlamentarni odbori koji imaju različite ovlasti u različitim državama. Primjerice, u Njemačkoj, Švicarskoj i Nizozemskoj parlamentarni odbori imaju široke ovlasti i mogućnost pristupa tajnim informacijama, pri čemu su obvezni na čuvanje tajne. U većini drugih država te su ovlasti znatno uže i u osnovi se svode na to da se parlamentarni odbori periodično izvješćuju o radu službi sigurnosti.

Sudski nadzor jedno je od osnovnih jamstava zakonitosti operacija službi sigurnosti. Osobe koje smatraju da su im prekršena prava djelima ili propustima službi sigurnosti mogu tražiti zadovoljštinu putem suda. Pravo na sudsku zaštitu jamči se nacionalnim ustavnim i zakonskim rješenjima, no isto tako garancije se nalaze i u međunarodnim sporazumima, kao što je Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda<sup>32</sup>. Ovo ujedno jamči i traženje zadovoljštine pred međunarodnim sudovima (Europski sud za ljudska prava).

U idealnim uvjetima sudska kontrola može biti dvojaka: kontrola već obavljenih aktivnosti s ciljem utvrđivanja prekoračenja ovlasti ili zlouporaba; zahtjev službama sigurnosti da prikupe sudske ili druge dozvole prije poduzimanja aktivnosti koje bi se mogle prozvati kršenjem ili prijetnjom temeljnim pravima i slobodama. Uz to, u određenim državama (Švedska i Finska) kontrolu nad službama sigurnosti vrši i ombudsman.

Pažljivije promatranje nadzora rada sigurnosnih agencija neosporno nameće nekoliko dilema. Naime, postavlja se pitanje objektivnog nadzora zakonitosti rada sigurnosnih agencija od strane tijela lociranih unutar izvršne vlasti. Drugim riječima, objektivnost nadzora je upitna, budući da su i agencije dio te iste izvršne vlasti. Isto tako, problemi se javljaju i pri nadzoru koji obavljaju neovisna i parlamentarna tijela. Njima problem predstavlja pristup informacijama. Predstavnici neovisnih i parlamentarnih tijela kao "neprofesionalne" osobe teško mogu doći do informacija o aktivnostima sigurnosnih agencija koje su najvećim dijelom tajnog karaktera. Iako zakonska rješenja uglavnom predviđaju obvezu službi da se takvim tijelima dostave traženi podaci glede istraživanja pritužbi na njihov rad, jasno je da i u tom slučaju može doći do teškoća u pogledu pristupa informacijama. Zbog svog karaktera djelovanja (zatvorenost, tajnost) takve službe uvijek imaju mogućnost negiranja određenih pritužbi sakrivanjem stvarnog stanja ili pak dostavljanjem traženih, ali bitno "prerađenih" informacija.

Unatoč iskazanim dilemama, neosporno je da je nadzor nad službama sigurnosti neophodan kako bi se spriječilo da se one pretvore u moćna i neovisna tijela čija bi zlouporaba mogla promijeniti demokratski oblik vladavine. Kako bi se to izbjeglo, bitne su još dvije stvari: obrazovanje pripadnika službi sigurnosti u području ljudskih prava te kontrola javnosti. Da bi javnost stekla uvid u rad službi sigurnosti, neophodno je

<sup>31</sup> Od svih europskih država jedino u Ruskoj Federaciji parlament nema nadzorne vlasti nad radom službi sigurnosti.

<sup>32</sup> U čl. 13. Konvencije navodi se: "Svatko čija su prava i slobode koje su priznate u ovoj konvenciji povrijeđene ima pravo na djelotvorna pravna sredstva pred domaćim državnim tijelom, čak i u slučaju kad su povredu počinile osobe koje su djelovale u službenom svojstvu".

otvaranje tradicionalno netransparentnih područja. Na taj način ne samo da bi se značajno eliminirale moguće zlouporabe već bi javnost stekla i povjerenje u službe koje joj služe.

### *Zaključak*

U suvremenim uvjetima efikasne službe sigurnosti možda su potrebnije nego ikad ranije. S druge strane, novo doba nametnulo je i nove standarde ponašanja država. Ponašanje se to odnosi na funkcioniranje demokracije i poštivanje ljudskih prava. Tako su novi uvjeti dodatno utjecali na osnovnu proturječnost u pogledu funkcioniranja službi sigurnosti: kako efikasno zaštititi nacionalnu sigurnost i pritom dosljedno poštivati ljudska prava. Jedan od odgovora na to pitanje nudi Vijeće Europe. U svoje dvije studije izrađene tijekom 1997. i 1998. godine pod naslovima “Službe za unutarnju sigurnost u Europi” (*Internal Security Services in Europe*) i “Nadzor nad službama sigurnosti u Europi” (*Control of Internal Security Services in Europe*), Vijeće Europe ponudilo je neke odgovore za funkcioniranje službi sigurnosti u novim uvjetima. U osnovi, preporuke Vijeća Europe jesu sljedeće:

- službe sigurnosti neophodne su radi zaštite nacionalne sigurnosti, zbog čega im treba dati prostor za učinkovit rad i sredstva za postizanje ciljeva, no njihov rad mora biti uređen zakonom ili posebnim propisima;
- pravila koja se tiču službi sigurnosti trebala bi biti u sklopu zasebnih parlamentarnih zakona, pri čemu je nužno da norme za rad budu jasne, kako bi bile jasne i zadaće koje trebaju vršiti, te da budu u skladu s ustavom i međunarodnim obvezama države, posebno onima koje se tiču zaštite ljudskih prava. Takve norme trebale bi ostati tajnom samo ako je to neophodno;
- neophodno je da službe djeluju u administrativnim, odnosno pravnim strukturama koje omogućuju kontrolu njihovih aktivnosti. Takva kontrola trebala bi biti, kako interna tako i vanjska, i to temeljita, a ne opća;
- službe sigurnosti moraju djelovati isključivo u nacionalnom interesu, a ne u korist neke stranke ili ustanove;
- službama sigurnosti potrebno je omogućiti brz i učinkovit rad, bez suvišnih ometanja u vezi s metodama i sredstvima koja im stoje na raspolaganju, no potrebno je osigurati da taj rad minimalno zadire u temeljna prava i slobode pojedinaca koji su predmet njihovih istraga. U pitanje se ne dovodi ni uporaba nekonvencionalnih sredstava od strane službi sigurnosti. No, potrebno je imati mogućnost provjere uporabe takvih sredstava, kako ne bi nepotrebno zadirala u temeljna ljudska prava i u konačnici možebitno imala destabilizirajući učinak na demokratske institucije i vladavinu zakona. Nitko ne tvrdi da ne smije postojati određeno ograničenje temeljnih ljudskih prava, kad je u pitanju nacionalna sigurnost, no bitno je pritom da uporaba nekonvencionalnih sredstava kojima službe sigurnosti ograničavaju određena ljudska prava bude proporcionalna potencijalnoj opasnosti koja se tim ograničenjem želi spriječiti.

Nema sumnje da su preporuke Vijeća Europe jedinica demokratskog standarda u suvremenim uvjetima. No preporuke još uvijek ne znače poziv za apsolutno poštivanje ljudskih prava. Njihov se učinak može svesti na dvije razine. Na prvoj se razini Vijeće Europe zalaže za što manje kršenje ljudskih prava. Na drugoj razini preporuke Vijeća Europe pokušavaju aktivnosti službi sigurnosti kojima se krše ljudska prava svesti u zakonite okvire. Drugim riječima, ne dovodi se u pitanje kršenje ljudskih prava od strane službi sigurnosti, već se pledira da takve aktivnosti službe sigurnosti provode u zakonitim okvirima. Naravno, riječ je o kršenjima ljudskih prava pojedinaca i grupa u slučajevima kad oni svojom aktivnošću ugrožavaju nacionalnu sigurnost. Suvremeni svijet sa svim svojim proturječnostima, neizvjesnostima u pogledu budućih kretanja i brojnim ugrozama, temelj je za zaključak kako viši stupanj približavanja između službi sigurnosti i ljudskih prava za sada nije moguć.

### Literatura

- Adams, J., *The New Spies: Exploring the Frontiers of Espionage*, Pimlico, London, 1995.
- Bačić, F., Kriminalnopolitički i pravnodržavni pristup uređenju krivičnih djela protiv države, *Naša zakonitost*, Zagreb 40/1986., br. 5
- Bavcon, Lj. – Bele, I. – Kobe, P. – Pavčnik, M., *Kaznenopravna zaštita države i njenog društvenog uređenja: Politički delikti*, Globus, Zagreb, 1988.
- Gomien, D., *Kratak vodič kroz Europsku konvenciju o ljudskim pravima*, Organizator, Zagreb, 1996.
- Halperin, H. M. – Berman, J. J. – Borosage, L. R. – Marwick, M. C., *The Lawless State: The Crimes of the U.S. Intelligence Agencies*, Penguin Books, New York, 1977.
- Ibrahimpašić, B., *Politički delikt*, Veselin Masleša, Sarajevo, 1963.
- Javorović, B., *Terorizam, Policija i sigurnost*, Ministarstvo unutarnjih poslova RH, br. 1-2, siječanj-travanj 1997.
- Knight, A., *The KGB's Successors: The Spies Without Cloaks*, Princeton University Press, Princeton, 1996.
- Minor, W., Political Crime, Political Justice and Political Prisoners, *Criminology*, Beverly Hills 12/1975, br. 4
- Purg, A., *Obveščevalne službe*, Enotnost, Ljubljana, 1995.
- Robertson, R., *Globalization: Social Theory and Global Culture*, SAGE Publications, London, 1998.
- Rosenau, N. J., The Complexities and Contradictions of Globalization, *Curent History*, studeni 1997.
- Viotti, R. P. – Kauppi, V. M., *Internal Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism*, Allyn and Bacon, Massachusetts, 1993.
- Waler, M. J., *Secret Empire: The KGB in Russia Today*, Westview Press, Boulder, 1994.
- Waters, M., *Globalization*, Routledge, London, 1998.
- Weitzer, R., Political Crime and Repression in Europe and America, *Contemporary Crises*, Amsterdam 5/1981., br. 2

- A National Security Strategy for a New Century, The White House, Washington, 1997.
- Bundesverfassungsschutzgesetz – BfV Gesetz, Bundesgesetzblatt, Bonn, 1990.
- Control of Internal Security Services in Europe, Committee on Legal Affairs and Human Rights of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Strasbourg, 9 June 1997.
- Federal Bureau of Investigation, Office of Public and Congressional Affairs, Washington, 1997.
- Intelligence Community Act, 104<sup>th</sup> Congress, 2<sup>nd</sup> Session, June 13, 1996.
- Internal Security Services in Europe, Venice Commission, European Commission for Democracy Through Law, Council of Europe, Strasbourg, 7 March, 1998.
- Ljudska prava, Osnovni međunarodni dokumenti, Školske novine, Zagreb, 1990.
- MI5, The Security Service, HMSO, London, 1993.
- MI5, The Security Service, Third Edition, London, 1998.
- Our Global Neighborhood: The Report of the Commission on Global Governance, Oxford University Press, Oxford – New York, 1998.
- Što je demokracija, United States Information Service, Regional Program Office, Vienna, 1994.
- Ustav Republike Hrvatske, *Narodne novine*, Zagreb, br. 56/1990.



Mirko Bilandžić

*SECURITY SERVICES IN DEMOCRATIC SOCIETY*

*Summary*

“Democracy provides an environment in which the protection of basic human rights is best guaranteed.” (Our Global Neighborhood: The report of the Commission on Global Governance, New York 1998).

A comparative analysis of available data on state security services of several European states and the US points to the fundamental theoretical tenets concerning the role and the functioning of these services in democratic environment. Since their beginnings, these agencies have been the chief instrument in national security protection. Historically, in various states and in different periods, the unique mission of security services – the protection of national security – has not included uniformity of content. Among other things, this is largely due to a lack of an unequivocal definition of the concept of national security and a miscellany of “perceptions” by the ruling structures of certain states. This is why security services in totalitarian regimes, in the name of protecting “national security”, have violated human rights. Due to their specific role within national security systems, security services restrict certain rights of certain individuals and organisations even in democratic societies. However, democratic societies are characterised by the fact that security services operate strictly within the law and that such violations are minimal. In other words, in democratic states, security services violate some civil rights in order to protect the key sections of national security, democratic society, and community rights.