



Strasbourg, 11. june 2007. g

CDL-AD(2007)016

Studija br. 388 / 2006

Original na engleskom jeziku

**EVROPSKA KOMISIJA ZA DEMOKRATIJU KROZ PRAVO
(VENECIJANSKA KOMISIJA)**

IZVJEŠTAJ O DEMOKRATSKOM NADZORU SLUŽBI BEZBJEDNOSTI

**Usvojen na 71. plenarnoj sjednici
Venecijanske komisije
(Venecija, 1-2. jun 2007.)**

prema komentarima

- g. Iaina Camerona (zamjenskog člana, Švedska)**
- g. Oliviera Dutheillet de Lamotha (zamjenskog člana, Francuska)**
- g. Jana Helgesen (člana, Norveška)**
- g. Iana Leigha (stručnjaka, Velika Britanija)**
- g. Franza Matschera (stručnjaka, Austrija)**
- g. Valerya Zorkina (člana, Ruska Federacija)**

IZVJEŠTAJ
O DEMOKRATSKOM NADZORU
SLUŽBI BEZBJEDNOSTI

Naziv publikacije:
Evropska Komisija za demokratiju putem prava
(Venecijanska komisija)
Izveštaj o demokratskom nadzoru službi bezbjednosti

Naslov originala:
European Commission for Democracy Through Law
(Venice Commission)
Report on the democratic oversight of the security services

Izdavač:
Institut alternativa

Ul. Đoka Miraševića (Kroling 3/3), Podgorica, Crna Gora
tel/fax: + 382 20268 686
e-mail: info@institut-alternativa.org
web site: www.institut-alternativa.org

Za izdavača:
Stevo Muk,
Predsjednik Upravnog odbora

Priprema i štampa:
Studio Mouse

Tiraž:
400

Štampanje publikacije podržala je Fondacija Friedrich Ebert



Fondacija Friedrich Ebert ne preuzima odgovornost za iznijete podatke i stavove u ovom dokumentu. Ovaj dokument predstavlja stavove i mišljenja njegovih autora koji preuzimaju punu odgovornost za sve što je kazano.

SADRŽAJ

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Sažetak | 5 |
| <i>Potreba za kontrolom službi bezbjednosti</i> | 5 |
| <i>Odgovornost</i> | 5 |
| <i>Parlamentarni nadzor</i> | 7 |
| <i>Sudski pregled i odobravanje</i> | 8 |
| <i>Odgovornost stručnim tijelima</i> | 9 |
| <i>Mehanizmi žalbe</i> | 9 |
| I. Uvod | 10 |
| II. Prethodni rad Savjeta Evrope u ovoj oblasti | 10 |
| a. <i>Studija Venecijanske komisije</i> | 10 |
| b. <i>Grupa stručnjaka za službe za unutrašnju bezbjednost (PC-S-SEC) Evropskog komiteta za probleme kriminaliteta (CDPC)</i> | 12 |
| c. <i>Dodatni izvještaj Generalnog sekretara Savjeta Evrope pod članom 52 Evropske konvencije o ljudskim pravima o pitanju tajnog pritvora i prevoza pritvorenih lica osumnjičenih za terorizam, naročito od ili po zahtjevu stranih službi</i> | 12 |
| III. Opseg studije | 12 |
| IV. Postoji li potreba za (poboljšanom) demokratskom kontrolom? | 13 |
| V. Odgovornost | 17 |
| A. Pojam i oblici odgovornosti | 17 |
| B. Opšti problemi u osiguravanju odgovornosti | 19 |
| C. Ustavni i organizacioni konteksti | 21 |
| a. <i>Opšte primjedbe</i> | 21 |
| b. <i>Organizacija službi bezbjednosti</i> | 22 |
| c. <i>Oblik mandata službi bezbjednosti</i> | 23 |
| d. <i>Bezbjedonosni prioriteti</i> | 24 |
| e. <i>Unutrašnja kontrola</i> | 25 |
| f. <i>Vladina kontrola</i> | 25 |
| g. <i>Posebni problemi sa odgovornošću povezani sa međunarodnom saradnjom između obavještajnih službi</i> | 26 |
| VI. Odgovornost i sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava | 28 |
| VII. Unutrašnja i vladina kontrola kao dio ukupnog sistema odgovornosti | 30 |
| VIII. Odgovornost parlamentu | 34 |
| A. Opšte primjedbe | 34 |
| B. Mandat i funkcije nadzornog tijela parlamenta | 35 |
| C. Članstvo u nadzornom tijelu | 39 |
| D. Nadzor i međunarodna saradnja | 40 |
| E. Druge oblasti u kojima parlament može imati kontrolnu ulogu | 43 |
| IX. Sudski pregled i odobravanje | 44 |
| X. Odgovornost prema stručnim tijelima | 50 |
| XI. Mehanizmi žalbe | 56 |
| XII. Završne napomene | 58 |

Potreba za kontrolom službi bezbjednosti

1. Održavanje unutrašnje i spoljne bezbjednosti države je neophodno za zaštitu drugih vrijednosti i interesa države. Kako bi predvidjela, spriječila i zaštitila se od opasnosti koje prijete nacionalnoj bezbjednosti, državi su potrebne djelotvorne obavještajne i bezbjedonosne službe: obavještajna djelatnost je, stoga, neizbježna potreba modernih vlada.

2. Od službi bezbjednosti se očekuje da će prikupiti što je moguće više informacija o prijetnjama državi; a to uključuje prikupljanje informacija o privatnim licima. Stoga, službe bezbjednosti, po svojoj samoj prirodi, zadiru u prava pojedinca. Iz tog razloga je jako važno da postoje i unutrašnja i spoljna ograničenja njihovih aktivnosti.

3. Pored toga, terorističke prijetnje nakon 11. septembra su donijele nove bezbjedonosne izazove. Obavještajna djelatnost je jedno od glavnih oružja koje država ima na raspolaganju u borbi protiv terorizma i širenja oružja za masovno uništenje. Potreban je transnacionalni pristup i zajedničko djelovanje država i saradnja među različitim službama mora biti poboljšana. Strožija demokratska kontrola i drugačija vrsta kontrole su danas neophodne.

4. Službe bezbjednosti dobijaju instrukcije od svojih vlada. Potrebno je da ih izvršne vlasti *kontrolišu* na adekvatan način kako bi se izbjeglo stvaranje mentaliteta "države unutar države". Zaista, one su, i moraju biti, opremljene sa značajnim tehnološkim sredstvima i moraju imati posebna ovlašćenja. Ove službe imaju prirodnu tendenciju da prikupljaju previše informacija, i pojedinci se moraju zaštititi od zloupotrebe i nelegitimnog korištenja podataka koji su o njima prikupljeni.

5. Službe bezbjednosti imaju prirodno urođen potencijal za zloupotebu državne vlasti. Subjektivnost i fleksibilnost pojma "nacionalna bezbjednost", u kombinaciji sa važnom ulogom koju ove službe imaju u državi, znači da vlade imaju širok prostor za manevrisanje u ovoj oblasti. One mogu pasti u iskušenje da koriste bezbjedonosne službe radi ostvarenja nekih nelegitimnih ciljeva. Iz tog razloga je neophodno uspostaviti mehanizme kako bi se spriječila politička zloupotreba, a obezbijedilo efikasno upravljanje ovim službama.

Odgovornost

6. Službe bezbjednosti moraju biti "odgovorne". Radna definicija odgovornosti je "da se očekuje da ste spremni da date obrazloženje ili objašnjenje preduzetih radnji i, gdje je to prikladno, da snosite posljedice, preuzmete krivicu ili preuzmete mjere kako bi ispravili situaciju ukoliko se čini da su napravljene greške".

7. U pojednostavljenom obliku, mogu se identifikovati četiri različita oblika odgovornosti državi:

- parlamentarna odgovornost
- sudska odgovornost
- stručna odgovornost
- mehanizmi žalbe.

Posljednja dva oblika su dodaci ili zamjena za prva dva oblika odgovornosti.

8. Pozivanje na odgovornost tajnih službi predstavlja poseban problem. Veliki stepen tajnosti mora pratiti nacionalne bezbjedonosne politike i operacije, što dovodi do povećanja kontrole vlade na račun zakonodavne vlasti i izoluje je od kritika.

9. Kontrola čak i od strane vlade je otežana zbog same prirode posla tajnih službi: vlada zavisi od posebnih znanja stručnjaka.

10. Sudska kontrola tada postaje čak još važnija, ali redovni sudovi, u mjeri u kojoj njihove formalne nadležnosti da ispituju odluke u toj oblasti nijesu blokirane proceduralnim sredstvima (imunitetom, tajnošću dokumentacije i sl.), se često u praksi suočavaju sa velikim poteškoćama tokom ispitivanja velikih diskrecija koje su date vladi u ovoj oblasti.

11. Praćenje procjene obavještajnih djelatnosti je samo po sebi komplikovano, s obzirom da treba provjeriti ne samo čvrste podatke (čisto činjenične informacije) nego takođe, što je još važnije, subjektivne procjene da li neke činjenice ili ljudi predstavljaju sadašnju ili buduću prijetnju za nacionalnu bezbjednost.

12. Postoji veliki broj načina za organizovanje unutrašnje bezbjednosti. Jedna služba može da obavlja ovu funkciju, ili se ona može podijeliti između više različitih službi i/ili policije. Organizacioni kontekst određuje stvarnu vlast ili uticaj službe.

13. Što se tiče oblika mandata, jako je poželjno da su osnovna pravila data u obliku statuta. U svakom slučaju, jako je važno da norme koje se odnose na službe za unutrašnju bezbjednost budu što jasnije i preciznije i da su tajne samo u onoj mjeri u kojoj je to apsolutno neophodno.

14. Sadržaj mandata se može značajno razlikovati od države do države, u zavisnosti od bezbjedonosnih prioriteta koji su utvrđeni na osnovu društveno-političkih faktora, i karaktera, više ili manje "proaktivnih" zadataka dodijeljenih službama bezbjednosti.

15. Unutrašnju kontrolu službe bezbjednosti vrši sama nad sobom data služba, i putem upravnog nadzora je vrše državni službenici iz državnog organa kome je data služba bezbjednosti podređena. Unutrašnja kontrola je primarna garancija protiv zloupotrebe vlasti, kada su zaposleni koji rade u službama posvećeni demokratskim vrijednostima države i poštovanju ljudskih prava. Postoje različiti mehanizmi za jačanje unutrašnje kontrole, npr. kvalitet zaposlenih (koji se može unaprijediti putem npr. zapošljavanja i obuke); postojanje nezavisnog službenog lica koje je ovlašćeno da u ime vlade nadgleda rad službe (kao glavni inspektori), jasna interna pravila o delegiranju, odgovornosti, donošenju odluka, rashodima i finansijskoj reviziji.

16. Preduslov za djelotvoran parlamentarni nadzor je postojanje odgovarajuće vladine kontrole. Međutim, jačanje vladine kontrole nad službom nosi sa sobom rizik od političke manipulacije i zloupotrebe. Određeni mehanizmi mogu umanjiti taj rizik, kao na primjer

sigurnost mandata šefa službe; zakonska ograničenja u vezi onoga što služba može da radi, nezavisni mehanizmi za ispitivanje mogućih zloupotreba, uredno dokumentovanje političkih smjernica ("papirni trag").

17. Međunarodna saradnja između obavještajnih službi je sve neophodnija u borbi protiv terorizma, ali često uključuje čak i veću tajnost, čime se dovodi u pitanje kontrola i nadzor. Međunarodna razmjena obavještajnih informacija može umaći postojećim državnim kontrolnim mehanizmima.

Parlamentarni nadzor

18. Konačni legitimitet i ovlašćenja službi bezbjednosti bi trebalo da proizilaze iz zakonskog odobrenja njihovih ovlašćenja i parlamentarni nadzor je osmišljen kako bi se izbjegla politička zloupotreba i obezbijedila adekvatna upotreba državnog novca. Parlamentarni nadzor nosi sa sobom i opasnosti: nedostatak stručnosti i profesionalizma članova parlamenta; odavanje osjetljivih informacija štampi ili javnosti. Mogućnost da služba bezbjednosti zadržava ili krije informacije od "amatera" istražilaca znači da su pitanja parlamentaraca ili ad hoc parlamentarnih odbora za istrage obično od ograničene koristi u ovoj oblasti.

19. U predsjedničkim sistemima, gdje predsjednik ima kontrolu nad pitanjima unutrašnje bezbjednosti, može se razviti neprijateljski odnos sa parlamentom.

20. Ovlašćenja parlamentarnog tijela za nadzor mogu biti različita (politika, operacije, pitanja zakonitosti, djelotvornosti, poštovanja ljudskih prava). Međutim, kada ovlašćenja uključuju i nadzor nad operativnim dijelom posla, nadzorno tijelo se mora uzdržati od otkrivanja određenih operativnih detalja ostatku parlamenta i javnosti. Pristup operativnim detaljima će često biti "ex post", ali je teško tačno utvrditi da je operacija završena, i sama priroda obavještajne djelatnosti je permanentnog karaktera i to se može koristiti kao izgovor za međusobni nedostatak povjerenja između službe i nadzornog tijela. Kada njegova ovlašćenja prevazilaze puku politiku, tijelo za nadzor treba da ima makar neku sopstvenu istražnu sposobnost (što znači da treba da ima neki broj zaposlenih) i treba da ima pristup informacijama i dokumentima od stručnjaka.

21. Što se tiče zaposlenih u nadzornom tijelu, oni treba da posjeduju stručna znanja i vještine u odgovarajućim oblastima. To znači da bi to trebale biti osobe koje su ranije radile na poslovima vezanim za obavještajnu djelatnost.

22. Alternativno ili pored svega ovoga, tokom istraživanja određenog pitanja nadzornom tijelu može da pruža pomoć i glavni inspektor i da mu naknadno podnosi izvještaje.

23. Nadzorno tijelo koje podnosi izvještaje parlamentu bi trebalo da može da donese odluku o tome kada i koliko često treba da podnosi izvještaje. Takođe bi trebalo da može da odluči o sadržini datog izvještaja, ali treba da bude osjetljivo na potrebe tajnosti. Mogu se utvrditi različite procedure kako bi se pomirila transparentnost sa potrebom za bezbjednošću.

24. Što se tiče samog članstva, glavni princip je autonomija: trebalo bi da parlament može da vrši imenovanja. Trebalo bi da postoji stranačka zastupljenost. Treba da postoji jasno razgraničenje između nadzornog tijela i službe koja se nadzire. Važno je da članovi ostanu

dovoljno dugo u tijelu kako bi stekli potrebna znanja (proces učenja o obavještajnom radu je dug). Provjera članova bi bila poželjna kako bi se dobio bolji pristup povjerljivim informacijama, iako parlament možda neće dopustiti provjeru svojih članova. Stoga bi najbolje bilo oformiti parlamentarni odbor koji ispunjava ove uslove.

25. Međunarodna saradnja izaziva specifične probleme. Uključivanje u međunarodnu mrežu službi bezbjednosti je svakako adekvatan odgovor na skorašnje terorističke prijetnje. Međutim, neophodno je da se stvori pravni okvir u kojem je saradnja sa stranim agencijama moguća samo u skladu sa principima utvrđenim zakonom (uključujući i zaštitu ljudskih prava), dozvoljena u skladu sa striktnim procedurama (sa potrebnom dokumentacijom), a koju kontrolišu ili nadziru odgovorna parlamentarna ili stručna tijela.

26. Mogu postojati i druge uloge parlamenta u osiguravanju veće odgovornosti tajnih službi, npr. u vezi imenovanja šefa službi i u procesu finansijske revizije službi.

Sudski pregled i odobrenja

27. Postoje različiti oblici sudske kontrole bezbjedonosnih službi.

28. Prvo, prethodno odobrenje u predkrivičnom postupku ili naknadi *ad hoc* pregled posebnih istražnih mjera. Drugo, kontrola u sudskim slučajevima koja se tiču pitanja bezbjednosti (naročito u krivičnim slučajevima i krivičnim djelima iz oblasti bezbjednosti). Treće, istražne sudije, koji su često specijalizovani za pitanja bezbjednosti, mogu vršiti opštu nadzornu kontrolu nad tekućim bezbjedonosnim istragama. Sudije takođe mogu predsjedavati *ad hoc* istražnim komisijama, ili aktivne i sudije u penziji mogu biti članovi ekspertskih tijela, ali na ovo treba gledati kao na oblik stručne, a ne sudske kontrole.

29. Sudska kontrola štiti pojedinačne slučajeve. Veliki dio bezbjedonosnog posla nije usmjeren prema predkrivičnim procedurama (npr. profilisanje na osnovu dostupnih informacija). Ova vrsta bezbjedonosnog posla tako često prođe bez sudske kontrole.

30. Kako bi sudska kontrola bila efikasna sudije moraju biti nezavisne i moraju posjedovati potrebno znanje. Značajno iskustvo i specijalistička obuka je poželjna, jer u suprotnom možda sudije neće biti u stanju u praksi da izvrše procjenu neke prijetnje koju iznosi neki ekspert. Međutim, „kaljenje” (tendencija specijaliziranih sudija da se identifikuju sa bezbjedonosnim službenicima) se mora izbjeći, što bi značilo da sudije ne treba previše dugo da rade na ovim zadacima.

31. Posebni advokati koji su prošli bezbjedonosnu provjeru se mogu u nekim slučajevima koristiti kada je potrebno balansirati između pravde (pravičnog suđenja) i bezbjedonosnih interesa.

Odgovornost stručnim tijelima

32. Ona mogu da zamijene odgovornost nekom parlamentarnom tijelu ili sudskoj vlasti. Stručna tijela omogućavaju da se izvrši detaljnija stručna provjera ili da se više vremena posveti nadzoru, i ne predstavljaju rizik od političke podjele kao parlamentarno tijelo. Ipak, ona nemaju isti legitimitet kao parlamentarna tijela. Postoje različite metode za jačanje njihovog legitimiteta.

33. Njihov mandat može biti vezan za neku službu ili oblast (npr. nadzor isključivo nad bazama podataka ili mjerama tajnog nadzora), međutim, danas integrisan pristup pitanjima bezbjednosti označava da takvi specifični oblici nadzora ispuštaju iz vida druge važne djelove iz oblasti bezbjednosti. Kao i kod parlamentarnih tijela fokus može biti na različitim stvarima. Oni mogu nadzirati određene aspekte bezbjedonosnog posla (zakonitost, efikasnost, učinkovitost, budžetiranje, poštovanje ljudskih prava, politike) ili određene aktivnosti (npr. koje se tiču bezbjednosti baza podataka). Takva tijela takođe mogu imati određene kontrolne funkcije, npr. kao što je odobravanje mjera nadzora.

34. Njihovi članovi treba da imaju pravnu obuku ukoliko im je mandat provjera zakonitosti, ili treba da imaju širokije profesionalno iskustvo ukoliko je mandat širi. Stručnim tijelima je potrebno povjerenje parlamenta i javnosti. Uključenost parlamenta je stoga neophodna tokom osnivanja stručnog tijela, u procesu odabira članova i kako bi primala izvještaje od ovih tijela. Alternativa čistim stručnim tijelima koja objedinjuje stručno znanje sa legitimitetom je da se dio članstva sastoji od aktivnih ili penzionisanih političara ("hibridno tijelo"). Stručna tijela bi trebalo da prave posebne, kao i godišnje izvještaje. Što se tiče sadržaja izvještaja, postoje različiti metodi kako bi se pomirili vladini zahtjevi za tajnošću sa potrebom da ekspertska tijelo obezbijedi uvjerljive potvrde parlamentu i javnosti. Međutim, vlada obično ne bi trebalo da je u mogućnosti da kontroliše da li će uopšte neki izvještaj biti objavljen i kada će biti objavljen.

Mehanizmi žalbe

35. Očigledno je neophodno da pojedinci koji tvrde da su bili negativno pogođeni radom bezbjednosnih službi imaju mogućnost za nadoknadu štete pred nezavisnim tijelom. Time se jača odgovornost i unaprjeđuje se radni učinak kroz isticanje administrativnih propusa.

36. Kapacitet redovnih sudova da služe kao adekvatan pravni lijek u oblasti bezbjednosti je ograničen. Alternativni, specijalizovani sudovi ili sistemi slični ombudsmanu postoje u nekim državama. Evropski sud za ljudska prava zahtijeva da kontrolnu funkciju i funkciju pravnog lijeka obavljaju različita tijela.

I. Uvod

37. U svojoj Preporuci 1713(2005) "o demokratskom nadzoru bezbjedonosnog sektora u državama članicama, Parlamentarna skupština je dala preporuku: "(...) da Komitet ministara pripremi i usvoji smjernice za vlade u kojima će utvrditi politička pravila, standarde i praktične pristupe potrebne kako bi se primijenio princip demokratskog nadzora bezbjedonosnog sektora u državama članicama (...)". Nadalje, utvrdila je određene principe u nekim oblastima, uključujući obavještajne službe.

38. Dana 7. jula 2005, Komitet ministara Savjeta Evrope je odlučio da zatraži mišljenje Venecijanske komisije o Preporuci Parlamentarne skupštine br. 1713 (2005), koju je potom usvojila Komisija 21-22. oktobra 2005.

39. U svom mišljenju (CDL-AD(2005)033), Komisija je podsjetila da je 1998. godine, na zahtjev Komiteta za pravna pitanja Parlamentarne skupštine, ispitivala pitanje ustavnih odnosa između službi za unutrašnju bezbjednost i drugih državnih organa i da je donijela određene zaključke u vezi potrebe da se osigura tijesna kontrola bezbjedonosnih službi od strane izvršne, parlamentarne i sudske vlasti (CDL-INF(1998)006). Komisija je takođe napomenula da je nakon 9/11, potreba da se poveća učinkovitost službi za unutrašnju bezbjednost postala očigledna, dok se paralelno jačanje demokratskog nadzora nad obavještajnim službama mora smatrati nužnim i prioritetnim. U skladu sa tim, Komisija je preporučila izradu komparativne studije zakonodavstava i prakse u vezi demokratskog nadzora sektora državne bezbjednosti u državama članicama Savjeta Evrope.

40. Dana 21. Juna 2006, Komitat ministara je pozvao Venecijansku komisiju da izradi navedenu komparativnu studiju, sa posebnim naglaskom na ulogu parlamenata i njihovih specijalizovanih komiteta, kao i ulogu domaćih sudova u nadzoru službi za unutrašnju bezbjednost.

41. Naknadno je formirana radna grupa u okviru Venecijanske komisije, koju su sačinjavali: Messers Iain Cameron, Olivier Dutheillet de Lamothe, Ian Leigh, Jan Helgesen, Franz Matscher i Valery Zorkin. Radna grupa se sastala u Veneciji 12. oktobra 2006. godine i u Parizu 1. decembra 2006. i 26. marta 2007. godine.

42. Ovaj izvještaj, koji je pripremljen na osnovu doprinosa članova radne grupe, je razmatran tokom sastanka Podkomiteta za demokratske institucije 31. maja 2007. i nakon toga ga je usvojila Venecijanska komisija na svojoj 71. plenarnoj sjednici (Venecija, 1-2. jun 2007.).

II. Prethodni rad Savjeta Evrope u ovoj oblasti

a. Studija Venecijanske komisije¹

43. Godine 1998, Venecijanska komisija je tražila od Odbora za ljudska prava Parlamentarne skupštine da ispita pitanje ustavnih odnosa između službi za unutrašnju bezbjednost i drugih organa države.

44. Komisija je donijela sljedeće glavne zaključke:

<?> Vidi Venecijanska komisija, Službe za unutrašnju bezbjednost u Evropi, izvještaj usvojen na 34. plenarnom sastanku (Venecija, 7. mart 1998.), [CDL-INF\(1998\)006](#).

- službe za unutrašnju bezbjednost po sopstvenoj prirodi ponekad moraju da djeluju izvan prihvaćenih standarda redovnih policijskih snaga;
- bez obzira na njihov položaj u odnosu na izvršnu vlast, one moraju biti odgovorne za svoje postupke i to kroz odredbe zakona koje regulišu njihovo postojanje;
- uloga, funkcije, ovlašćenja i dužnosti službi za unutrašnju bezbjednost moraju biti jasno definisane i ograničene u zakonima kojim su uspostavljene ili u Ustavu;
- pravila koja se tiču službi za unutrašnju bezbjednost treba da budu propisana u zakonima ili čak u Ustavu; u svakom slučaju, zakonska osnova u vezi njihovih zadataka treba da bude jasna i precizna i u saglasnosti sa ustavom i međunarodnim obavezama, a posebno onim koja se tiču zaštite ljudskih prava;
- norme koje se primjenjuju na službe za unutrašnju bezbjednost treba da budu tajne u onoj mjeri u kojoj je to apsolutno neophodno;
- mora se vršiti adekvatan nadzor nad budžetom opredijeljenim za službe za unutrašnju bezbjednost, i makar jedan član Vlade bi trebao biti odgovoran za nadzor nad budžetom;
- službe za unutrašnju bezbjednost se moraju koristiti samo u nacionalnom interesu;
- potrebna je tijesna kontrola službi za unutrašnju bezbjednost, bez obzira da li je to izvršna, parlamentarna i/ili sudska kontrola;
- administrativne/pravne strukture službi za unutrašnju bezbjednost moraju omogućavati adekvatnu sudsku kontrolu njihovih aktivnosti;
- kako bi se omogućilo bavljenje najvažnijim državnim interesima kada je to potrebno, trebalo bi da postoji odredba koja bi osiguravala povjerljivost, zatvorenost za javnost, zaštitu sačuvanih podataka i informacija, zaštitu svjedoka i tako dalje;
- pristup drugih državnih tijela informacijama koje su u posjedu službi za unutrašnju bezbjednost mora biti detaljno uređen;
- mogućnost da službe za unutrašnju bezbjednost prate lica koja pripadaju drugim državnim službama mora biti regulisana zakonom;
- u radu službi bezbjednosti, odstupanja od osnovnih prava i sloboda moraju biti svedena na minimum, i mora postojati odgovornost službi bezbjednosti za nepotrebno kršenje ljudskih prava;
- službe bezbjednosti moraju koristiti izvanredne mjere proporcionalno nastaloj opasnosti i korištenje datih mjera ne smije neopravdano biti vremenski produženo.

45. Venecijanska komisija je sagledala pitanje službi bezbjednosti u kontekstu studija država, a posebno Moldavije i Bosne i Hercegovine².

² Vidi Venecijanska komisija, Mišljenje o zakonu o informacijama i bezbjedonosnim službama Republike Moldavije, [CDL-AD\(2006\)011](#); Mišljenje o zakonu o obavještajno-sigurnosnoj agenciji Bosne i Hercegovine, [CDL\(2002\)006](#) i [005](#).

b. *Grupa stručnjaka za službe za unutrašnju bezbjednost (PC-S-SEC) Evropskog komiteta za probleme kriminaliteta (CDPC)*

46. Tokom 2002, Evropski komitet za probleme kriminaliteta je osnovao Grupu stručnjaka za službe unutrašnje bezbjednosti, koja je vršila istraživanje o zakonskim osnovama, strukturi, modalitetima rada bezbjednosnih službi i modaliteta kontrola ovih službi u državama članicama Savjeta Evrope³.

47. Tokom 2003, CDPC, zbog značajnih razlika u državnim zakonima u ovoj oblasti i suprotstavljenih mišljenja o korisnosti izrade preporuka o tom pitanju, koje bi se samo mogle dotaći nekih temeljnih i opštih principa koje se tiču službi za unutrašnju bezbjednost, je smatrao da ovo pitanje nije prioritet.

c. *Dodatni izvještaj Generalnog sekretara Savjeta Evrope pod članom 52 Evropske konvencije o ljudskim pravima o pitanju tajnog pritvora i prevoza pritvorenih lica osumnjičenih za terorizam, naročito od ili po zahtjevu stranih službi*

48. Dana 7. marta 2006, Generalni sekretar Savjeta Evrope, kako bi dopunio svoj izvještaj pod članom 52 EKLP-a o pitanju tajnog pritvora i prevoza pritvorenih lica osumnjičenih za terorizam, naročito od ili po zahtjevu stranih službi, je poslao drugi niz pitanja u 36 država članica Savjeta Evrope.

49. Tražio je informacije i pojašnjenja o nekim određenim pitanjima, uključujući kontrolne mehanizme (administrativne, sudske, parlamentarne i druge) u vezi aktivnosti i stranih i unutrašnjih bezbjedonosnih službi. Sve države kojima je upućen zahtjev su odgovorile na upit Generalnog sekretara⁴.

III. Opseg studije

50. Ova studija nema za cilj da detaljno ispita službe bezbjednosti u državama članicama Savjeta Evrope. To bi iziskivalo opsežna istraživanja, kao i duže vrijeme i značajna sredstva.

51. Teško je dobiti korisne informacije od državnih vlasti o ključnim pitanjima službi bezbjednosti. Ono što se, svakako, može pribaviti jesu podaci o ustavnim i zakonskim odredbama koje ih uređuju. Po samoj svojoj prirodi, međutim, ovim službama takođe upravljaju neobjavljena pravila i tajne političke odluke, koje ne bi mogle biti otkrivene javnosti ili Komisiji. Manjkave zakonske odredbe su možda ispravljene u praksi, ili obratno dobre zakonske odredbe se možda ne primjenjuju u praksi onako kako je to zamišljeno. Sam skup ustavnih i zakonskih odredbi nemaju nikakvu dodatnu vrijednost u ovoj fazi. Međutim, u nekim državama, zvanične komisije ispituju različite aspekte bezbjednosti i obavještajnog rada i proizvele su značajan materijal u zakonu i praksi. Od članova Komisije je traženo da radnoj grupi dostave podatke o sprovedenim istragama u njihovim državama članicama, te je i primljen određeni broj odgovora. Primjeri izabrani u ovoj studiji uglavnom dolaze iz država čiji su članovi odgovorili na zahtjev

³ 17 država je dalo odgovore na upitnik koji je pripremila grupa stručnjaka: vidi PC-S-SEC(2002)06rev, Sažetak odgovora na upitnik.

⁴ Vidi GS/Inf(2006)013 (dalje u tekstu, Izvještaj generalnog sekretara) i odgovori koji su dostupni na veb-sajtu Savjeta Evrope.

radne grupe. Gdje je to bilo potrebno, oni su dopunjeni sa drugim primjerima iz zakona i prakse iz drugih akademskih studija. Povremeno, u izvještaju se pominje i materijal iz država koje nijesu članice Savjeta Evrope, kao što su Kanada i Sjedinjene Američke Države, država koje imaju dugogodišnje iskustvo demokratske kontrole nad bezbjedonosnim agencijama.

52. Komisija je stoga odlučila da nastavi sa indentifikacijom oblika i modela odgovornosti⁵ bezbjedonosnih službi, kako bi identifikovala prednosti i slabosti svake od njih, kao i možda najbolje prakse demokratske kontrole nad bezbjedonosnim službama u Evropi. Kako bi to uradila, Komisija će nastaviti da radi na osnovu sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP) i rada koji je ranije odrađen u ovoj oblasti i oslanjati se na već prikupljene informacije o ustavnim i zakonskim propisima, kao što su one koje je *inter alia* prikupio Generalni sekretar u proljeće 2006. Iako je studija o "službama za unutrašnju bezbjednost", važno je odmah naglasiti da se studija fokusira na *funkciju* unutrašnje bezbjednosti, a ne na mandate određenih državnih agencija, za koje je neka država odlučila da ih nazove ili ne nazove "službama za unutrašnju bezbjednost".⁶ Kao što će biti objašnjeno u tekstu koji slijedi, ovu funkciju mogu, kao što je to slučaj u mnogim državama, dijeliti nekoliko različitih agencija.

IV. Postoji li potreba za (poboljšanom) demokratskom kontrolom?

53. Održavanje unutrašnje i spoljne bezbjednosti države je izuzetno važno i često se tvrdi da je to primarna dužnost države. Bez bezbjednosti, zaštita drugih vrijednosti i interesa države nije moguća. Zaista, samo snažna država može da obezbijedi zadovoljavajući nivo javnog reda i mira i punu zaštitu ljudskih prava.

54. Kako bi predvidjela, spriječila i zaštitila se od prijetnji svojoj nacionalnoj bezbjednosti, državi su potrebne efikasne obavještajne i bezbjedonosne službe: obavještajna djelatnost je stoga neizbježna potreba modernih vlada. Malo država smatra da mogu da funkcionišu bez obavještajnih službi (protiv spoljnih prijetnji) a nijedna nije dovoljno imuna na terorizam ili ljubopitivost svojih susjeda kako bi se odrekla bezbjedonosne službe.

55. Službe za unutrašnju bezbjednost su dizajnirane kako bi omogućile vladama da zaštite nacionalnu bezbjednost. Djelotvornost često zahtijeva fleksibilnost i tajnost. Nesumnjivo, mogu nastati mnoge unutrašnje ili vanjske situacije u kojima izvršni organi države moraju reagovati brzo i odlučno kako bi se zaštitili osnovni interesi države i društva. Time se može

⁵ U vezi značenja termina odgovornost u ovom izvještaju, Vidi tačke 69-80.

⁶ Bezbjednost se može definisati kao stanje kada se osjećate "sigurnim" tj. oslobođenim od straha, štete, itd. Ili drugim riječima, (negativno) stanje u kojem postoji odsustvo prijetnji. Bezbjednost u širem smislu takođe može imati pozitivan element- situacija u kojoj osoba može da unaprijedi svoje ciljeve. Vidi uopšteno o konceptu bezbjednosti i "stvaranju osjećaja bezbjednosti" Bigo D. et al Promjena slike evropske slobode i bezbjednosti, IZAZOV, naučni rad 4, 2007, www.libertysecurity.org. "Unutrašnja" bezbjednost je tradicionalno suprotstavljena "spoljnoj" bezbjednosti, koja označava prijetnje "stranog" porijekla. Danas, međutim, i "unutrašnje" i "spoljne" prijetnje državi su prirodno povezane na mnogo načina (Vidi tačke 57-58 ispod). Ovaj izvještaj se ne bavi važnim pitanjem demokratskog nadzora oružanih snaga, ili stranih obavještajnih agencija ili vojnih obavještajnih agencija, osim ako one ne obavljaju i funkcije unutrašnje bezbjednosti. Kako bi se istražila široka granica između ovih službi i njihovih funkcija u unutrašnjoj bezbjednosti, a posebno u oblasti borbe protiv terorizma, potrebno je dalje istraživanje.

U ovoj studiji se termini "službe za unutrašnju bezbjednost" i "agencije za unutrašnju bezbjednost" koriste kao sinonimi.

opravdati odstupanje od ustaljenih standarda odgovornosti koji su uobičajeni za druge vrste javne službe. Međutim, sama tajnost koja je neophodna u ovoj oblasti znači da ove službe ne mogu biti predmet neformalnog nadzora medija ili drugih javnih čuvara u istoj mjeri kao i većina oblasti javne uprave. U tom smislu, poboljšana demokratska kontrola sektora bezbjednosti ima dvojni svrhu osiguravanja efikasnosti i legitimnosti⁷.

56. Zaštita unutrašnje bezbjednosti mora uključivati zaštitu osnovnih vrijednosti države, što za liberalnu demokratsku državu znači, *inter alia*, zaštitu demokratije i ljudskih prava. Međutim, u praksi, vrijednosti slobode i bezbjednosti se često mogu posmatrati kao suprotstavljene vrijednosti. Široko je poznato da bezbjedonosne i obavještajne agencije mogu biti i prijetnja i čuvar demokratije. Subjektivitet i fleksibilnost pojma "nacionalna bezbjednost" u kombinaciji sa važnom ulogom koju ona ima u državi znači da ona pruža vladi veliki potencijal za zloupotrebu vlasti. Štaviše, kao što je objašnjeno ispod, službe za unutrašnju bezbjednost često imaju u sebi samima mogućnost za zloupotrebu državnih ovlašćenja⁸.

57. Globalizacija i kompleksnost modernih društava povećava njihovu ranjivost prema državnom i naddržavnom terorizmu. Industrijskim i tehnološkim ekonomijama je potreban relativno visok nivo mira i stabilnosti i mala grupa odlučnih ljudi može da napravi ogromnu štetu sistemima komunikacije i transporta i energetske mreži. Mogućnost da se teroristi domognu oružja za masovno uništenje se povećava sa razvojem tehnologije- to je proces koji se samo može odložiti, ne zaustaviti, sklapanjem velikog broja međunarodnih sporazuma o ograničavanju proizvodnje i prodaje nuklearnog ili hemijskog oružja.

58. Imajući na umu obim opasnosti, bezbjedonosna služba ima dobre razloge za prikupljanje što većeg broja informacija o pravim opasnostima koje prijete državi. Obavještajni rad je jedno od glavnih oružja koje država posjeduje u borbi protiv terorizma i širenja oružja za masovno uništenje. To uključuje prikupljanje informacija o pojedincima, čime se automatski postavlja pitanje poštovanja prava građana. Osjetljivost demokratskih društava u kombinaciji sa širokim dijapazonom prijetnji koje su usmjerene protiv njih dovodi do toga da su obavještajne informacije potrebne u vezi svih onih stvari koje mogu postati ili predstavljaju prijetnju. Ako se ne postave spoljašnja ograničenja, i kontinuirano se ne nameću, prirodna tendencija ovih agencija je da prikupljaju previše informacija. Unutrašnja ograničenja neće biti dovoljna zato što, dok zaposleni u bezbjedonosnim agencijama treba da postave ograničenja u vezi podataka koje treba prikupiti, njihov osnovni posao nije da nameću sebi ograničenja i razmišljaju o tome kakvu štetu može pretjerano prikupljanje informacija nanijeti glavnim vrijednostima demokratskih društava, a naročito uživanju prava na slobodu izražavanja, udruživanja, pravu na privatnost i lični integritet. Fizički i administrativni kapaciteti su možda ranije ograničavali uplitanje bezbjedonosnih službi u ljudska prava građana. Međutim, veliki tehnološki napredak, naročito u oblasti prikupljanja, procesuiranja i analize podataka i u mjerama tajnog nadzora, je dramatično povećao kapacitet bezbjedonosnih službi u tom pogledu. Štaviše, to očigledno nije samo pitanje prikupljanja obavještajnih informacija. Obavještajni podaci se prikupljaju kako bi se koristili na različite načine, npr. tokom bezbjedonosnih provjera ili donošenja odluka o dodjeli državljanstva ili deportaciji ilegalnih imigranata.

59. Bezbjedonosne agencije moraju imati na raspolaganju značajna tehnološka sredstva i posebna ovlašćenja. Vlade bi lako mogle pasti u iskušenje da ih koriste kako bi postigle neke

7 Cf. Müller-Wille, B., Unaprjeđenje demokratske odgovornosti EU obavještajnih službi, 21 obavještajne službe i država, 100-128 (2006.) str. 108.

8 Vidi Venecijanska komisija, CDL-INF(98)6, str. 4.

nelegitimne ciljeve: iz tog razloga, kako bi ih spriječili da postanu opresivni instrument u partijskoj politici, bezbjedonosne agencije na neki način moraju biti izolovane od stalne političke /vladine kontrole (vidi tačku 82 ispod). Ovaj rizik je naročito prisutan tokom krize; kada postoji pritisak da se odmah dođe do rezultata. U državama u kojima su državne institucije relativno slabe, interesi i aktivnosti državnih bezbjedonosnih agencija i privatnih bezbjedonosnih organizacija se mogu preklapati. Razvoji u tehnologiji i relativno laka dostupnost ovih tehnologija u privatnom sektoru su dovele do toga da se čak i u rukama privatnih bezbjedonosnih organizacija može naći moćna oprema za tajni nadzor.⁹ U državama u kojima je organizovani kriminal duboko ušao u administraciju, zaposleni iz bezbjedonosnih agencija očito mogu biti korumpirani i široka ovlašćenja i mogućnosti agencije se mogu koristiti u kriminalne svrhe. Državne bezbjedonosne agencije stoga moraju biti jasno odvojene od privatnih interesa i zaštićene od organizovanog kriminala.

60. U isto vrijeme, ta izolacija koja je potrebna bezbjedonosnim službama nosi sa sobom određene opasnosti. Iako ovo ne treba preuveličavati, iskustvo je pokazalo da bezbjedonosne agencije mogu da razviju mentalitet "države u državi". Može se javiti stav da se bilo koji politički pokret koji ne pripada mejnstrimu označi kao prijetnja državi. U ekstremnim slučajevima, agencija može da manipuliše političkim procesom tako što će se infiltrirati u političke partije, vršiti pritisak na grupe i sindikate, sprovoditi "psihološke operacije" i širiti dezinformacije¹⁰. Ova opasnost je više prisutna u nekim državama nego u drugim. Međutim, problem za zaposlene u svakoj bezbjedonosnoj agenciji jeste taj da mogu da razviju "bezbjedonosni način razmišljanja". Pojačan demokratski nadzor ne služi samo da se spriječi zloupotreba ljudskih prava, već takođe da se intelektualne pretpostavke i radne prakse zaposlenih u bezbjedonosnim službama izlože legitimnoj kritici¹¹.

61. Vladina kontrola službi za unutrašnju bezbjednost je stoga neophodna kako bi se izbjegao mentalitet "države u državi". Ali ta kontrola ne smije biti previše stroga- ili će službe biti zloupotrebljavane kako bi se postigli nelegitimni ciljevi.

62. Potreba za demokratskim nadzorom službi bezbjednosti je i ranije prepoznata i inspirisala je reforme, prvo tokom 1980-tih u nekoliko zapadnoevropskih država, i kasnije u doba Hladnog rata i u istočnoj Evropi, posebno u bivšim državama članicama Varšavskog pakta i SSSR-u.

63. U većini istočnoevropskih država djelimične reforme službi za unutrašnju bezbjednost su pokrenute u izuzetno teškom kontekstu poslije 1989. i tranzicije iz komunističke vlasti. Novi politički režimi i institucije, zajedno sa demokratskim vrijednostima i normama koje su ih podupirale, su bili osjetljivi. Resursi i stručna znanja su bili rijetki. Strana kontrola je i dalje bila jako prisutna. Postojeće institucije i zaposlene su mnogi smatrali za "neprijatelje" i kriminalce od koji se tražilo da polože račune¹². Nakon procesa lustracije, zaposleno je nestručno osoblje, pa i na najvišim nivoima, i glavni fokus je bio lojalnost post-komunističkim vlastima (ili makar izraženo neprijateljstvo prema prethodnom režimu). Ovo je u mnogim slučajevima

9 Vidi tačku 202 ispod.

10 Čak i postojanje dosijea koji su prikupljeni u prošlosti može uzrokovati problem ljudima danas. U mnogim istočnoevropskim zemljama, bivše komunističke bezbjedonosne službe su sakupljale informacije o disidentima koristeći razgranatu mrežu doušnika. U slučajevima gdje je sadržaj nekog dosijea procurio, ili gdje je je neka osoba, ispravno ili lažno, označena kao doušnik, to može uništiti karijeru te osobe.

11 Lustgarten, L. Odgovornost službi bezbjednosti u zapadnim demokratijama u Töllborg, D. (ed), *Državna bezbjednost i vladavina prava*, (Göteborg University, 1997.) na str. 88.

12 Vidi Watts, L., *Reforma obavještanih službi u novim evropskim demokratijama, sukobljene paradigme, različiti konteksti*, 48 Studije o obavještajnom radu, 2004.

dovelo do gubitka institucionalne memorije, interno podijeljenih agencija i duboke i često nekonstruktivne politizacije novih zaposlenih. Kako bi se brzo napravila zakonska osnova za ove službe, kopirane su zakonske odredbe, često nekritički, nesistematski, pa čak i na kontradiktoran način od razvijenih demokratija ili su improvizovana neka rješenja. Ovi problemi su pogoršani zbog nedostatka demokratske kulture¹³. Bivši zaposleni su povremeno tražili posao u privatnom sektoru gdje su se mogla iskoristiti njihova tehnička i druga znanja, zbog čega je u nekim državama došlo do rasta paralelnog bezbjedonosnog sektora, koji nije odgovoran državi, ali je povezan putem kontinuiranih ličnih kontakata sa policijom i zaposlenim iz agencija za državnu bezbjednost. Uklanjanje antikomunističkog otpora iz mandata službi za unutrašnju bezbjednost je u nekim državama dovelo do toga da su službe pokušavale da se prošire na područje kontrole kriminala koje je prethodno kontrolisala policija, zbog čega je došlo do "borbe za teritoriju" i dupliciranja napora.

64. Teroristički napadi od 11. septembra su doveli do novih promjena i donijeli nove izazove. Nove prijetnje od terorizma i aktivnosti iz kojih se terorizam može finansirati (trgovina drogom, pranje novca i organizovani kriminal) zahtjevaju značajno poboljšanu međuagencijsku komunikaciju, saradnju i razmjenu operativnih informacija na državnom i međunarodnom nivou. Ovo je inspirisalo novi talas reformi službi bezbjednosti, koji se nije fokusirao na kontrolu *per se*, već prije na djelotvornost i funkcionalnu koordinaciju. Pa ipak, proširena međuagencijska saradnja predstavlja probleme ne samo u smislu učinkovitosti, već takođe i u pogledu kontrole službi bezbjednosti¹⁴. U jednom broju država, došlo je do velikog povećanja broja zaposlenih u službama bezbjednosti. Ovo, takođe, utiče na institucionalnu memoriju agencije, njenu svijest o prošlim zloupotrebama moći i potrebu za unutrašnjom kontrolom.

65. Nova, veća, ovlašćenja u prikupljanju obavještajnih informacija su data službama bezbjednosti u mnogim državama¹⁵. Trebalo bi takođe zapamtiti da u mnogim državama, obrazloženje za dodjeljivanje posebnih ovlašćenja službama bezbjednosti, koja nijesu dostupne običnoj policiji, je ograničena veličina i mandat agencije (koji se fokusira na kontra-špijunažu) i činjenica da obavještajne informacije koje ove službe sakupljaju nijesu prvenstveno namijenjene krivičnom gonjenju i osudama, već služe za sprječavanje bezbjedonosnih prijetnji. U nekim državama, prepreke za prenos informacija između policije i službi bezbjednosti je namjerno napravljen kako bi se naglasilo da su „strani elementi“ (glavna) meta ovih posljednjih i da ove snage ne predstavljaju opasnost za „obične građane“.

66. Međutim, rast terorističkih „mreža“ koje su organizovane van državnih okvira, na nehijerarhijski način, zahtijeva prekogranični i umreženi odgovor država. To uključuje proaktivnu i operativnu saradnju između službe bezbjednosti i policije, carina, obalske straže, poreske uprave i drugih državnih tijela. Iz perspektive efikasnosti, prepreke saradnji u obavještajnoj sferi se teško mogu opravdati i trebalo bi ih ukloniti. Ali tamo gdje aparat državne bezbjednosti radi, kao što bi i trebao, kao koordinisano tijelo, tu institucionalna zaštita koja se ogleda u davanju velikih ovlašćenja samo jednom, malom, dijelu koji je jako dobro nadziran i kontrolisan, više neće biti potrebna. Štaviše, postojeći kontrolni mehanizmi ne samo da imaju tendenciju da budu institucionalni, fokusirajući se na samo jednoj agenciji, već su i ograničeni na državni nivo, jer svaka država provjerava samo svoje sopstvene agencije, i nijedna ne provjerava međunarodnu mrežu saradnje u cjelini. Prekogranična priroda prijetnji državama u stvari

13 Vidi Zorkin, V., Demokratski nadzor nad specijalnim službama u istočnoj Evropi, [CDL\(2007\)051](#).

14 Vidi Watts, L., op. cit.

15 Vidi, npr. siže postignuća u ovoj oblasti za države EU iz Izvještaja o osnovnim pravima, Balans između slobode i bezbjednosti u EU, EU mreže nezavisnih eksperata, (mart 2003.).

povećava rizik stvaranja mentaliteta "države u državi" jer: da bi došla do informacija koje su u rukama stranih agencija, državna agencija će morati da sarađuje sa stranim agencijama i razmjenjuje informacije. Administrativna potreba za dobrim odnosima sa snažnim stranim prijateljskim agencijama nosi sa sobom brojne rizike i opasnosti, naročito da agencija ne ispoštuje volju svoje sadašnje vlasti ili da agencija ugrozi interese građana ili stanovnika te države, time što informacije o tim građanima dijeli sa stranim agencijama.

67. Skorašnji problemi u vezi vanrednih (vansudskih) izručenja su jasan primjer kako međunarodna saradnja u obavještajnoj sferi može uticati na zaštitu ljudskih prava¹⁶.

68. Strožija demokratska kontrola, i različita vrsta kontrole, se pojavljuje kao nužna u demokratskom društvu u eri nakon 11. septembra. Izmijenjena ovlašćenja i funkcije domaćih službi bezbjednosti i međunarodna saradnja u borbi protiv terorizma zahtjevaju poboljšanu kontrolu nad načinom na koji se ova ovlašćenja koriste i nad njihovom prihvatljivošću u demokratskom društvu.

V. Odgovornost

A. Pojam i oblici odgovornosti

69. Ova studija se bavi poboljšanjem demokratske kontrole nad službama bezbjednosti. Međutim, važno je gledati na to kao na jedan element šireg, krovnog koncepta "odgovornosti". Radna definicija odgovornosti je „biti spremni da date obrazloženje ili objašnjenje preduzetih radnji i, gdje je to prikladno, da snosite posljedice, preuzmete krivicu ili preduzmete mjere kako bi ispravili situaciju ukoliko se čini da su napravljene greške”¹⁷.

70. Što se tiče službi bezbjednosti, može se reći da postoje različite vrste „odgovornosti“ izvršnim, sudskim, parlamentarnim i nezavisnim tijelima. Može se takođe vidjeti da i civilno društvo (NVO, *tink tenk* grupe, itd.) i mediji imaju određenu nadzornu ulogu i da postoji neki oblik odgovornosti i njima. U osjetljivom području navodnih zloupotreba vlade ili lica koja rade u sektoru bezbjednosti, stavovi koje mediji i građani imaju prema istraživačkom novinarstvu, i stepen opstrukcije koju vrše vlada i administracija mogu biti jednako važni kao i bilo kakva formalna zaštita koja postoji. Agresivni istraživački medij i vlada koja se suzdržala i nije prijetila krivičnim gonjenjem prema važećim zakonima o tajnosti, ili ga blokirala na neki način predstavlja takođe oblik odgovornosti, iako nije zamjena za državne mehanizme odgovornosti.

71. Pored toga, postoji i stepen međunarodne odgovornosti međunarodnim i nadnacionalnim kontrolnim mehanizmima, kao što su (za države članice Savjeta Evrope) Evropski sud za ljudska prava (ESLJP).

72. Odgovornost može postojati *ex ante* (odobrenje ili kontrola), tokom rada (kontrola ili

¹⁶ Vidi ispod, Odjeljak V.C.f.

¹⁷ Vidi Oliver, D., *Vlada u Velikoj Britaniji: potraga za odgovornošću, efektivnošću i građanstvom*, Open University Press, 1991. str. 22. Vidi takođe diskusiju o konceptima nadzora, odgovornosti i kontrole u bezbjedonosnom sektoru u Arar Komisiji, novi mehanizam za aktivnosti državne bezbjednosti RCMP-a, 2006, str. 456-463 i generalno, u Behn, R., *Ponovni pogled na demokratsku odgovornost*, Vašington, Brookings Institut, 2001, posebno 1 poglavlje.

nadgledanje aktivnosti) ili *ex post* (provjera aktivnosti). Može se ticati operacija uopšteno ili neke posebne aktivnosti.

73. Mogu se koristiti različiti termini za različite oblike odgovornosti, i korišteni termini se razlikuju od države do države. Različiti termini se mogu koristiti za istu stvar, a nekada se isti termini koriste za različite stvari. Za *izvršnu vlast* se može reći da ima moć „kontrola“ nad službom bezbjednosti, što znači moć da uopšteno usmjerava rad agencije, ili čak i specifične aktivnosti. *Sudska vlast* može „dopustiti“ upotrebu posebnih ovlašćenja agencije, što znači da se dozvola mora tražiti prije nego što se neko ovlašćenje, kao što je elektronski nadzor, može koristiti protiv nekog pojedinca. *Parlament* ili nezavisno stručno tijelo može imati moć „provjere“ ili „nadzora“ nad radom agencije uopšteno ili nekih specifičnih aktivnosti. To može biti jednostavno moć davanja preporuke, ili može uključivati neku vrstu nadležnosti da se provjeri poštovanje datih preporuka. *Sudska vlast, ili nezavisno stručno tijelo* mogu imati moć postupanja po žalbi na rad agencije.

74. U zavisnosti od niza faktora, posebno ustavne strukture i istorije države, njene pravne i političke kulture, mogu postojati preklapanja (i praznine) u vrstama odgovornosti prema različitim granama vlasti. Na primjer, tijelo odgovorno parlamentu može imati moć davanja dozvole za upotrebu posebnih ovlašćenja, ili (vrlo često) kontrola budžeta. Sudsko tijelo može imati moć „provjere“ što bi značilo da je samo obaviješteno o specifičnim poslovima (koji vjerovatno uključuju posebna ovlašćenja) nakon što su oni pokrenuti.

75. Takođe postoje i hibridne vrste odgovornosti. Na primjer, nezavisno stručno tijelo može imati moć davanja odobrenja, ili parlamentarno tijelo može imati ovaštenje postupanja po žalbi.

76. Odgovornost može imati različite oblike. Može gledati unazad, kako bi se utvrdila odgovornost. Može gledati unaprijed, kako bi ohrabrila učenje. Glavna svrha odgovornosti je da se izbjegne zloupotreba ovlašćenja. U demokratiji, javna moć dolazi od građana i izvršna vlast mora, direktno ili indirektno, biti odgovorna predstavnicima građana. Agencije i službenici koji rade na izuzetno važnom zadatku očuvanja unutrašnje bezbjednosti u demokratskoj državi moraju biti odgovorni ne samo sebi samima.

77. Osjetljive strukture za nadzor pokušavaju da izoluju obavještajne i bezbjedonosne agencije od političke zloupotrebe, a pri tom ih ne izolujući od izvršne vlasti. Sve u svemu, rješenja koje su usvojila demokratske države se nose sa ovim paradoksom na dva načina. Prvi je, balansirajući prava i obaveze između agencija i njihovih političkih vođa, i drugi, stvarajući mehanizme za provjeru izvan izvršne vlasti.

78. U pojednostavljenom obliku, mogu se identifikovati četiri različite vrste državne odgovornosti:

- a. parlamentarna odgovornost
- b. sudska odgovornost
- c. stručna odgovornost
- d. mehanizmi žalbe.

79. Funkcija unutrašnje bezbjednosti je izvršna funkcija. Dakle, prva dva oblika odgovornosti

odgovaraju tradicionalnoj podjeli državnih vlasti (zakonodavna i sudska vlast drže izvršnu vlast odgovornom). Druga dva su oblici odgovornosti koji su se pojavili kako bi dopunili ili zamijenili tradicionalne oblike. U okviru ovih oblika, različiti modeli odgovornosti su se pojavili u različitim državama. Očigledno je ukupan spoj mehanizama, procjena sistema odgovornosti kao cjeline ono što je važno.

80. Prije nego što pogledamo različite oblike odgovornosti (vidi Odjeljke VIII, IX, X i XI ispod), više treba reći o njenoj pozadini. Prvo će biti riječi o opštim problemima u ostvarivanju odgovornosti, a zatim o ustavnim i organizacionim kontekstima koji imaju uticaja na odgovornost. Zatim će se govoriti o međunarodnim aspektima, a posebno o pitanju odgovornosti u slučajevima međunarodne saradnje između bezbjedonosnih i obavještajnih agencija, kao i uticaju sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava u ovoj oblasti.

B. Opšti problemi u osiguravanju odgovornosti

81. U svijetlu važnosti i prirode interesa koji su u igri, prikupljanje obavještanih informacija u oblasti bezbjednosti je jedna od glavnih oblasti gdje države pokazuju najmanju spremnost da budu pod kontrolom državne zakonodavne vlasti i sudskom provjerom i *a fortiori* pod međunarodnim nadzorom i kontrolom.

82. Iz mnoštva razloga, mogu postojati tenzije u vezi politike nacionalne bezbjednosti, ne samo između vladajuće partije i opozicionih političkih partija u državi, već takođe i ustavna tenzija između izvršne i zakonodavne vlasti, tenzija unutar same vlade (posebno u slučaju koalicione vlade) i tenzija između političkih vođa i zaposlenih u obavještajnim i bezbjedonosnim službama. Mora postojati veliki stepen tajnosti u izradi politike i operacija nacionalne bezbjednosti. Međutim, tajnost takođe vodi povećanju kontrole vlade nad politikom na račun zakonodavne vlasti, time je izolujući od kritike. To je pogoršano činjenicom da danas postoji veza između „spoljnih“ i „unutrašnjih“ prijetnji državi. Prema tome, bezbjedonosne i obavještajne informacije imaju tendenciju da čine nedjeljivu cjelinu.

83. Može se desiti da ni vlada nema dovoljno znanje o tome šta rade obavještajne i bezbjedonosne agencije, i da nema adekvatne mehanizme za administrativnu i budžetsku kontrolu ovih agencija. Kompleksnost modernog društva utiče na to da izabrana vlada često ima problema da pravilno rukovodi radom vladinih tijela i agencija, a kamoli radom bezbjedonosnih agencija. Stručnjaci imaju specijalistička znanja, i vlada umnogome zavisi od ovih stručnjaka. U standardnim upravnim oblastima, kao što je obrazovanje ili zaštita životne sredine, itd postoje različiti mehanizmi za povećanje vladine kontrole nad birokratijom. Ali tajnost koja je neophodna u oblasti bezbjednosti može ovo da učini znatno težim.

84. Uobičajeni zakonodavni mehanizmi za kontrolu rada uprave funkcionišu tako što osiguravaju odgovornost izvršnih vlasti za aktivnosti uprave. Ali to očigledno neće funkcionisati kada sama izvršna vlast nema kontrolu. Čak i tamo gdje izvršna vlast ima kontrolu, parlament možda neće imati sopstvene izvore informacija i neće biti u stanju da provjeri tačnost određenih tvrdnji izvršne vlasti, tako da će rijetko biti u poziciji da ih preispituje.

85. Kada parlament nije u poziciji da poziva na odgovornost izvršnu vlast, tada postaje još važnije da državni sudovi mogu da djelotvorno vrše ovu funkciju. Ali, iz mnoštva razloga, redovni sudovi često nijesu u stanju da adekvatno izvršavaju ovaj zadatak u oblasti državne

bezbjednosti¹⁸. Za razliku od drugih vladinih ovlašćenja za ograničavanje ljudskih prava, ovlašćenja vlade u ovoj oblasti su često potpuno diskrecione. Korisne zakonske definicije onoga što se podrazumijeva pod pojmom „državna bezbjednost“ često ne postoje u nacionalnim pravnim sistemima, čime postaje jako teško sudovima da odluče da su primijenjena ovlašćenja prevazišla okvir „državne bezbjednosti“¹⁹. Štaviše, sudovima može nedostajati proceduralna nadležnost (npr. prepreke u vezi nadležnosti) ili volja da intervenišu. Čak iako su oba elementa prisutna, mogu se osjećati prisiljenim da to ne rade. Mogu osjećati da, po ustavu, ova oblast pripada izvršnoj vlasti. Ili, čak iako to formalno nije tako, mogu smatrati da politički element igra veliku ulogu u donošenju odluka o državnoj bezbjednosti, što ima veću težinu od sudskog elementa. Ili mogu čak smatrati da nemaju na raspolaganju sve relevantne informacije, ili da im nedostaje obuka i iskustvo kako bi procijenili informacije na pravi način, ukoliko ih imaju. Ili mogu smatrati da je javna priroda sudskog procesa neprimjerena za pitanja koja bi trebala biti tajna. Čak i ako su nadležni i voljni da intervenišu, samo u posebnim slučajevima mogu djelovati *proprio motu* i tako moraju da čekaju da se sam pojavi odgovarajući slučaj.

86. Posebno je važno, s obzirom na ograničan opseg parlamentarne i sudske kontrole, imati na umu specifičnu prirodu bezbjedonosno-obavještajnog rada. Srce bezbjedonosne agencije su njeni obavještajni dosijei. „Čvrsti“ podaci, čisto činjenične informacije su nedovoljni za službu bezbjednosti, ili isto tako, za bilo koju policijsku službu. Ona takođe treba da prikupljaju i *spekulativne* informacije kako bi utvrdili koji ljudi mogu ugrožavati ili vjerovatno ugrožavaju državnu bezbjednost. Do ovakve informacije se može doći na različite načine. Veliki broj internih bezbjedonosnih informacija dolazi od doušnika²⁰. Kao i činjenične informacije, agencija treba i mora da sakuplja i „lične podatke“ jer joj ove informacije mogu pomoći kako bi napravila profil ličnosti osumnjičenog ili analizu njegovih aktivnosti. To znači da sistem za čuvanje informacija mora biti napravljen tako da omogući lako povezivanje informacija o istom predmetu bez obzira na to koliko je vremena prošlo od kako su posljednje informacije unijete u bazu, npr. kako bi se utvrdili obrasci ponašanja. Zapisi moraju imati ocjenu koja će ukazivati na pouzdanost te informacije, i ocjene će se povremeno procjenjivati. Valja napomenuti da ove datoteke nijesu obični lični dosijei, već mogu postojati datoteke o nekom fenomenu, događaju ili mjestu (npr. ako postoji sumnja da teroristi ili strani agenti koriste neko mjesto za sastanke). Sistem čuvanja podataka treba da omogući svim licima koja imaju pristup lak pregled i brzu dostupnost velikom broju podataka. Međutim, čak i u tehnološkom društvu razumno je pretpostaviti da nijesu svi, pa čak da nije ni većina dokumenata sačuvana u elektronskoj formi. Standardni sistem obično ima kompjuterizovani centralni registar, u kojem se mogu vršiti pretrage po mnogo različitih varijabli, ali koji često, ukoliko su potrebne detaljnije informacije, upućuje na dokumente koji se čuvaju u papirnoj formi. Bezbjedonosno-obavještajne informacije su često „kompartmentalizovane“, što znači da svako lice koje radi u bezbjedonosnoj agenciji ne može automatski da pristupi svim bazama podataka, kako bi se umanjila šteta ukoliko dođe do kršenja bezbjedonosnih protokola. Samo ona lica koja imaju odgovarajući nivo ovlašćenja mogu imati pristup određenoj istrazi. Ovo se odnosi i na to da viši starješinski kadar nema automatski pristup materijalima koje prikupljaju ili koriste niži službenici (ovo je faktor koji ima značajan uticaj na unutrašnje kontrole, vidi tačku 131 ispod).

18 [18] Vidi tačke 206-208 ispod.

19 [19] Vidi tačku 124 ispod, u vezi sa stavom ESLJP-a u vezi definisanja državne bezbjednosti.

20 [20] Komisija za provjeru određenih aktivnosti Kanadske kraljevske konjičke policije. Drugi izvještaj, Sloboda i bezbjednost po zakonu (1981.) (“Izvještaj McDonald komisije”), str. 536, Kongres SAD, Komisija za kontrolu aktivnosti vlade. Finalni izvještaj, dio II: Obavještajne aktivnosti i prava američkih građana (1976.) (“Crkveni izvještaj”), str. 227-228.

87. U osnovi, međutim, zaposleni iz službi bezbjednosti donose vrednosne sudove na osnovu dostupnih informacija o tome da li neka osoba predstavlja bezbjedonosni rizik, i ako predstavlja šta tačno ona ili on želi da uradi. To je pitanje procjene rizika, i ono neizbježno uključuje veliki stepen subjektivnosti. Očito, potrebno je dosta vremena kako bi neko vanjsko nadzorno tijelo prodrlo u tajanstveni svijet operativnih službi, kako bi razumjelo šta je „pouzdana“ obavještajna procjena i zašto je to tako. Osim ako i dok ne budu u poziciji da naprave razumno informisanu „drugu procjenu“ nadzorno tijelo ne može biti prava zaštita.

C. Ustavni i organizacioni konteksti

a. Opšte primjedbe

88. Odgovornost i kontrola službi bezbjednosti će zavisiti od ustavne strukture države.

89. U mnogim državama, ustav se čvrsto temelji na podjeli vlasti, što pak znači da vođenje vanjske i odbrambene politike često isključivo ili primarno zavisi od vlade.

90. Postoje različiti načini za organizovanje obavještajnih i bezbjedonosnih službi. *Unutrašnje* službe bezbjednosti možemo razlikovati od *spoljnjih* bezbjedonosnih (ili obavještajnih) službi, čak i ako ih je ponekad teško razgraničiti. *Vojne* agencije se mogu razlikovati od *civilnih* agencija. Glavni mandat vojnih agencija se može ograničavati na prikupljanje obavještajnih informacija o vojnim prijetnjama državi, i bezbjednost/lojalnost oružanih snaga, iako ga je opet teško razgraničiti od mandata civilnih agencija²¹. U slučajevima gdje se služba bezbjednosti organizaciono nalazi unutar vojne zapovjedne strukture, ovo može dovesti do posebnih problema odgovornosti²². Na kraju, treba pomenuti obavještajne službe za *praćenje komunikacija*. Izrasle iz obavještajnih službi koje su se bavile dešifrovanjem i signalizacijom tokom Hladnog rata, ove agencije sada prate sadržaj i obrazac globalnog telekomunikacionog saobraćaja, ili vrše „strateški nadzor“. One su takođe odgovorne za razvoj i održavanje bezbjednosti komunikacije, na primjer razvoj odbrambenih mjera protiv kompjuterskih upada. Obavještajne službe za praćenje komunikacije su postale velike i organizacijski nezavisne od drugih agencija.

91. Trebalo bi napomenuti da organizacioni kontekst takođe utvrđuje stvarnu vlast ili uticaj agencije. Ovo će dijelom zavisiti od prijetnji koje pritiskaju državu. Koliko su one hitne? Koliko država zavisi od svoje službe bezbjednosti? Koliko je jak politički i/ili upravni nadzor nad njom? Koliki je budžet agencije? Kolika je agencija u poređenju sa policijom i “konkurentskim” službama? U kojoj mjeri zavisi od policije i drugih vladinih agencija i privatnih tijela (npr. kompanija za telekomunikacije) za tehničku i logističku podršku?

21 Na primjer, ako država šalje vojni kontigent u mirovne misije u područjima koja su jako zahvaćena organizovanim kriminalom, vojska će možda željeti da zna nešto više o vezama koje postoje između kriminala u tom stranom području i njihove zemlje, kao i o tome u kojoj mjeri kontakt sa organizovanim kriminalom predstavlja opasnost sada ili će predstavljati ubuduće sigurnosti njenih vojnika, integritetu vojne zapovjedne structure, itd.

22 Parlamentarna skupština je izrazila mišljenje u Preporuci br. 1402 (1999) Kontrola službi unutrašnje bezbjednosti u državama članicama Savjeta Evrope, u A(iv) koja kaže da “Službe unutrašnje bezbjednosti ne bi trebalo organizovati u okviru vojnih struktura. Niti bi civilne bezbjedonosne službe trebalo organizovati na vojni ili polu-vojni način”. Vidjeti dalje Parlamentarna skupština, Odbor za pravna pitanja i ljudska prava, Kontrola službi unutrašnje bezbjednosti u državama članicama Savjeta Evrope, Dok. 8301, od 21. januara 1999.

b. Organizacija službi bezbjednosti

92. Neke države (na primjer: Bosna i Hercegovina, Španija i Turska) imaju jednu agenciju koja se bavi pitanjima bezbjednosti i prikupljanja informacija (i domaćih i stranih). Druge države imaju odvojene agencije za bezbjednost i domaće i strane obavještajne službe, sa razdvojenim teritorijalnim nadležnostima ili teritorijalnim nadležnostima koje se preklapaju, kao što je to u Mađarskoj, Njemačkoj, Poljskoj, Rumuniji i Velikoj Britaniji. Još je rjeđi slučaj da država ima domaću bezbjedonosnu agenciju, a da nema priznatu ili stvarnu stranu obavještajnu agenciju, kao što je Švedska; iako Švedska ima komunikacionu obavještajnu agenciju. Služba bezbjednosti može biti organizovana kao pravno lice ili može biti dio vladinog odjeljenja²³.

93. Država može imati više od jedne agencije za vršenje unutrašnje bezbjedonosne funkcije. Na primjer, mogu postojati i vojna i civilna agencija i njihovi mandati se mogu preklapati²⁴. Ili mogu postojati civilna agencija, vojna agencija i paravojna agencija/žandarmerija. Prednost postojanja paralelnih agencija je u tome što one mogu nadzirati jedna drugu. Nedostaci koji su obično veći od prednosti - su naravno "borbe za teritoriju", preklapanje posla i veće, mnogo veće teškoće u praćenju i kontroli agencija. Iako postojanje paralelnih agencija čije se nadležnosti preklapaju nije najsajnija ideja, podjela zadataka među agencijama npr. u oblasti nadzora, gdje je jedna agencija zadužena za izdavanje naloga za sprovođenje nadzora a druga za izvršavanje datog naloga, može imati prednosti za obezbjeđivanje stroge saglasnosti za procedurama za dozvolu ovih mjera²⁵.

94. Treba napomenuti osnovnu razliku između evropskih država koje dodjeljuju svojim službama za unutrašnju bezbjednost policijska ovlašćenja, i onih koje to ne rade. Neke evropske države, kao što su Holandija, Slovenija, Republika Češka i Njemačka imaju odvojene službe bezbjednosti čija su glavna odgovornost krivična djela povezana sa državnom bezbjednošću. Takvim službama je često data strateška odgovornost za borbu protiv terorizma. Ove službe nemaju policijska ovlašćenja. Ukoliko žele nekoga da uhapse, da ispituju osumnjičene itd. moraju to raditi preko policije, i obično preko posebnog odjela u policiji.

95. Druge države kao što su Danska, Finska, Francuska, Irska, Norveška, Švedska i Švajcarska imaju policiju zaduženu za krivična djela povezana sa bezbjednošću, koja je obično ili potpuno integrisana u komandnu strukturu obične policije, ili je posebna policijska jedinica²⁶. Neke države imaju službe bezbjednosti koje su potpuno odvojene od policije, ali koje daju ovlašćenja ovim drugima da hapse i ispituju osumnjičene (npr. Ruska Federacija).

96. Pored ustavne tradicije, postoje brojni razlozi za osnivanje posebne civilne službe. Bez ulaženja dublje u ovo, može se reći da su glavni razlozi sprječavanje zloupotebe vlasti (podjela vlasti),

23 Na primjer Španski nacionalni obavještajni centar (Centro Nacional de Inteligencia, CNI), što je regulisano zakonom 11/2002 od 6. maja, predviđa da CNI po zakonu predstavlja pravno lice i odjeljenje Ministarstva odbrane. Francuska unutrašnja obavještajna služba (Direction de la Surveillance du Territoire) je odjeljenje Ministarstva unutrašnjih poslova.

24 Npr. u Austriji postoji posebno odjeljenje (Bundesamt für Verfassungsschutz) koje je dio ministarstva unutrašnjih poslova sa kancelarijama u regionalnim policijskim centrima (Landesämter für Verfassungsschutz) za civilni sektor i dva posebna odjeljenja za vojni operativni rad (Heeresnachrichtenamt and Heeresabwehramt) koji je dio ministarstva odbrane.

25 Vidi takođe Odjeljak VII ispod.

26 Npr. u Švedskoj odjeljenje bezbjednosti RPS/SÄK je integralni, iako autonomni dio državne policije. Isto važi i za Francusku i njenu Direction de la Surveillance du Territoire, DST. Jedna od najboljih rasprava u vezi potrebe za posebnom civilnom službom se može naći u izvještaju McDonalddove komisije (str. 413-421) iako treba napomenuti da je to napisano kao dio obrazloženja za uklanjanje bezbjedonosnih nadležnosti od policije (RCMP).

mogućnost da civilna služba razvije dublje analitičke i druge vještine, naročito u političkim pitanjima, kao i veći obim kontrole vlade nad ovom službom, u poređenju sa kontrolom nad policijom (koja, u zavisnosti od ustavne strukture države je obično manje prikladna)²⁷.

97. Međutim, ne postoji prirodna granica između bezbjedonosnih pitanja i kriminala posebno u slučaju za koji se smatra da danas predstavlja glavnu prijetnju većini evropskih zemalja, a to je terorizam. Potreba za blisko koordinisanim akcijama policije i bezbjedonosnih struktura u slučajevima terorizma i veze koje u određenim slučajevima postoje između organizovanog kriminala i terorizma su, u stvari, snažan argument za postojanje policije zadužene za pitanja bezbjednosti. Tako, mogu postojati problemi u preklapanju nadležnosti između policije i službi bezbjednosti u državama u kojima postoje odvojene službe bezbjednosti, pa čak, mora se reći, i u državama gdje službe bezbjednosti čine dio policije, između obične policije i policije zadužene za pitanja bezbjednosti.

98. Parlamentarna skupština Savjeta Evrope je jasno izrazila da preferira postojanje odvojenih civilnih službi bezbjednosti²⁸. Nesumnjivo, policijska ovlašćenja da hapsi, pretresa i vrši zaplijene u kombinaciji sa mogućnostima koje služba bezbjednosti ima na raspolaganju bi dovela do stvaranja izuzetno moćne institucije. Međutim, prihvatanje takve institucije iz perspektive odgovornosti i zaštite prava građana, zavisi od toga koliko je adekvanta kontrolna struktura koja postoji kako bi spriječila zloupotrebe i prekoračenje ovlašćenja. Snažna policija zadužena za pitanja bezbjednosti u kojoj postoji snažna unutrašnja kontrola i kontrola nezavisnih tužioca te kontrola sudija, kada se dozvoljava upotreba posebnih istražnih mjera, kontrola sudija, ne može se smatrati nekompatibilnom sa generalnim principima Savjeta Evrope, ili specifično principima ESLJP²⁹.

c. Oblik mandata službi bezbjednosti

99. Zakonski status mandata službi za unutrašnju bezbjednost takođe zavisi i od ustavne strukture države.

100. U većini evropskih država ne postoje ustavna pravila koja posebno regulišu odnose između službi za unutrašnju bezbjednost i ostalih državnih organa. Međutim, na ove odnose utiču ustavna pravila o organizaciji i funkcionisanju najviših državnih organa, koja definišu kako i ko utvrđuje pravila o organizaciji, funkcionisanju i ovlašćenjima državnih organa, kao i osnovna i ljudska prava, ograničavajući moći najviših državnih organa da prenose ovlašćenja drugim vladinim organima, uključujući i bezbjedonosne organe. Posebno u odnosu na ovo posljednje, ustavna pravila u velikoj mjeri dopunjavaju i osnažuju međunarodni sporazumi i međunarodni organi koji prate primjenu ovih sporazuma³⁰.

101. U većini država, zadaci i opseg posebnih ovlašćenja službi za unutrašnju bezbjednosti su definisana u propisima koje usvaja parlament, bilo u organskim zakonima (npr. Španija) ili običnim propisima (npr. Norveška).

27 Jedna od najboljih diskusija o potrebi odvajanja civilnih agencija može se pronaći u izvještaju McDonald-ove komisije (413-421 str.), iako bi trebalo napomenuti da je ovaj napisano kao obrazloženje za izuzimanje bezbjednosnih nadležnosti iz resora policije.

28 Parlamentarna skupština, Kontrola službi za unutrašnju bezbjednost u državama članicama Savjeta Evrope, Preporuka br. 1402 (1999.), tačka 6.

29 Vidi Venecijanska komisija, CDL-INF(98)6 str. 5.

30 Vidi Venecijanska komisija, CDL-INF(98)6, str. 2.

102. U onim državama u kojima su službe bezbjednosti dio policije, zakoni u vezi policije se takođe odnose i na njih, pored posebnih zakona koji postoje i koji regulišu njihova ovlaštenja i dužnosti³¹.

103. Pored zakona, detaljnije norme ili smjernice su obično propisane sekundarnim propisima, koje donose izvršne vlasti (koje, ukoliko su u obliku naredbi vlade će obično biti objavljeni), ili šef date službe bezbjednosti (koje su obično tajne).

104. U slučajevima gdje su pitanja odbrane i spoljne politike prema ustavu primarno odgovornost predsjednika, to će uticati na pravni status normi koje regulišu rad agencije (kao i na pitanja odgovornosti). U Francuskoj, na primjer, ne postoje parlamentarni zakoni o službama za unutrašnju bezbjednost, cijela organizaciona struktura i ovlaštenja ovih službi su utvrđeni predsjedničkim dekretima.

105. Venecijanska komisija je ranije izrazila stav da ovaj poslednji model nije poželjan iz perspektive demokratske legitimnosti; i zaista, ukoliko je samo „poželjno“ da pravila o službama za unutrašnju bezbjednost budu dio zakona donijetih u parlamentu, onda je „apsolutno neophodno“ da su norme koje se tiču službi za unutrašnju bezbjednost jasne i precizne u onoj mjeri u kojoj je to moguće kako bi zadaci u kojima zakonito mogu sudjelovati bili precizno definisani i da bude dozvoljeno da se propisi drže u tajnosti samo do te mjere u kojoj je to apsolutno nužno³².

d. Bezbjedonosni prioriteti

106. Zadaci propisani mandatom službi bezbjednosti će se očigledno jako razlikovati, najviše zavisno od prioriteta realnih i mogućih prijetnji sa kojima se suočava neka država.³³ Prioriteti službe bezbjednosti se mogu utvrditi na različite načine.

107. Dok se prijetnje, naravno, povremeno mijenjaju, ipak postoji zajedničko evropsko jezgro. Bez pokušaja detaljne analize, prikazani su faktori (koji se povremeno preklapaju) koji će uticati na uloge i prioritete službi za bezbjednost :

- etnografski faktori (postojanje nasilnih skupina unutar grupa etničkih manjina, koje žele i mogu da predstavljaju opasnost separatizma, imigrantske zajednice prve i druge generacije koje mogu ugrožene od strane spoljnih interesa i kojima je potrebna zaštita od njih, ili koje mogu biti izvor prijetnji),
- vojno/politički faktori (da li je država neutralna ili član vojnog saveza? da li ima stane baze? da li se unutrašnja ili strana politika percipira kao neprijateljska prema osnovnim vrijednostima grupa u državi, čime se stvara baza za regrutovanje terorista? Koje važne vojne ili političke informacije treba zaštititi od špijunaže),
- "čisti" politički faktori koji se odnose na prirodu same države (da li je politička moć stalno u rukama jedne dominantne grupe, ili često prelazi iz ruke u ruku? gdje se nalazi država u spektru liberalizam-autoritarnost?),

31 Npr. Danska, Finska, Francuska, Irska, Norveška, Švajcarska. U Austriji postoji poseban zakon kojim se reguliše policija zadužena za pitanja bezbjednosti (the Sicherheitspolizeigesetz).

32 [32] Vidi Venecijanska komisija, CDL-INF(98)6, str.7 i tačke 125 i 227 ispod.

33 [33] Vidi PC-S-SEC(2002)06rev, Sažetak odgovora na upitnik.

- ekonomski i tehnološki faktori (kojima aktivnostima koje generišu zaradu je potrebna najveća zaštita/promocija? koje tehnologije ili robe se proizvode, a čiji bi izvoz trebalo strogo kontrolisati kako bi se spriječila proliferacija oružja za masovno uništenje,
- istorijski faktori (imerijalistička politika vođena u prošlosti, diktatura u živom sjećanju i istorija zloupotrebe vlasti od strane agencija za unutrašnju bezbjednost), i
- geografski faktori (blizina neprijateljskih ili nestabilnih država, strateški značaj).

108. Sadržaj mandata takođe se može razlikovati po tome što služba bezbjednosti može imati ili više proaktivni mandat, npr. „borbiti se“ protiv bezbjedonosnih prijetnji, ili može biti ograničen na prikupljanje i analizu informacija.

e. Unutrašnja kontrola

109. Unutrašnja kontrola se sastoji od dva elementa. Prvo, postoji kontrola koju vrši služba bezbjednosti nad samom sobom, time što u samoj agenciji postoje strukture čiji je zadatak da vode računa o tome da su mjere i politike dobile potrebna odobrenja, da se poštuju procedure i sl. Drugo, unutrašnja kontrola označava i kontrolu koju vrši izvršna vlast, tj. upravni nadzor koji obavljaju državni službenici iz hijerarhijski više državne službe kojoj je služba ili podređena, ili kojoj podnosi izvještaje ili kada je služba uključena u istragu krivičnih djela iz oblasti bezbjednosti, tužioc.

110. Očigledno može postojati preklapanje između „vladine“ i „upravne“ kontrole u državama u kojima je državna služba ili njen vrh „politizovan“. Slična se razmatranja mogu primijeniti i na tužioce. U zavisnosti od ustavne strukture i pravne kulture države, tužioc imaju različite stepene nezavisnosti i od službe i od vlade i mogu biti korisni u kontrolisanju službi bezbjednosti, onda kada služba radi na prikupljanju dokaza za tužilaštvo. Međutim, u državama u kojima tužioc nije, ni formalno ni u praksi, dio nezavisne sudske vlasti oni su ipak dio izvršne vlasti i kao takvi mogu predstavljati samo „unutrašnju“ kontrolu³⁴.

111. Tamo gdje je iz nekog razloga vladina kontrola slaba, to može uticati na jačanje upravne kontrole. S druge strane, formalna kontrolna struktura na papiru svakako može prikrivati i visok stepen autonomije službe u praksi. Na neki način, veliki stepen upravne kontrole se može posmatrati kao mjera zaštite protiv opasnosti da služba bezbjednosti jednog dana postane oruđe u rukama vlade.

f. Vladina kontrola

112. Kako su vladina odjeljenja u isto vrijeme i „nalogodavci“ i „korisnici“ obavještajnih službi, na njih se ne može gledati kao na „spoljnu“ kontrolu službi bezbjednosti³⁵. Niz faktora utiče na oblik i stepen ministarske ili vladine kontrole, tj. kojem ministru(ministrima) služba odgovara i koliko je stroga vladina kontrola. Činjenica da se obavještajna služba ne može uredno svrstati u kategoriju „unutrašnje“, „spoljašnje“, „vojne“ itd. može značiti da služba može imati pravo pristupa, ili odgovornost da izvještava i šefa države /šefa vlade, pored ili umjesto ministra odbrane ili unutrašnjih poslova.

³⁴ Vidi, *inter alia*, Preporuku br. (2000) 19 Komiteta ministara Savjeta Evrope o ulozi javnog tužilaštva u sistemu krivične pravde.

³⁵ Vidi Lustgarten, L. i Leigh, I. *Unutra sa hladnoće: Državna bezbjednost i parlamentarna demokratija*, (Oxford UP, 1994), str. 314.

113. Tamo gdje postoje različite službe čiji se poslovi preklapaju u oblasti unutrašnje bezbjednosti, npr. kada postoji civilna agencija bez policijskih ovlašćenja, policija sa odgovornošću u oblasti krivičnih djela iz oblasti bezbjednosti (npr. u vezi terorizma) i paravojna snaga/žandarmerija, postoje paralelne linije odgovornosti šefu vlade, ministru pravde i ministru odbrane. Tako, u kombinaciji sa već pomenutom integrisanom prirodom sigurnosnih i bezbjednosnih prijetnji današnjice mogu prouzrokovati probleme nedostatka transparentnosti, preklapanja odgovornosti i izbjegavanja odgovornosti³⁶.

114. Stepen vladine kontrole zavisi od niza činilaca koji se mogu razlikovati u različitim državama i unutar iste države u različitim vremenskim periodima. Službi može namjerno biti dat, u zakonu ili čak i ustavu, određen stepen izolacije od državnog ili ministarskog nadzora. Takođe može doći do pojave nezavisnosti u praksi, posebno u služajevima kada je vlada iz nekog razloga slaba u državi (npr. vlast se u državi stalno mijenja zbog političke nestabilnosti, ili nakon izbora kada se stvaraju slabe koalicione vlade). U većini, ako ne i u svim državama, monopol nad specijalističkim znanjima koje posjeduje agencija će omogućiti toj agenciji da u praksi uživa značajan stepen autonomije od državne kontrole. Postoje primjeri u prošlosti agencija koje su manje ili više same sebi postavljale bezbjedonosne ciljeve, i pored, u teoriji, jake vladine kontrole³⁷.

g. Posebni problemi sa odgovornošću povezani sa međunarodnom saradnjom između obavještajnih službi

115. Dogovori o međusobnoj pomoći između policije, carine i sudskih vlasti predstavljaju danas važno sredstvo u borbi protiv transnacionalnog organizovanog kriminala. Slično, kao što je već pomenuto, poboljšana međunarodna saradnja u obavještajnoj sferi je neophodna, a posebno u borbi protiv terorizma. Međutim, ova poboljšana saradnja može izazvati probleme u vezi odgovornosti bezbjedonosnih službi. Za sisteme odgovornosti je važno da mogu da prate postupanja ili odluke državnih obavještajnih i bezbjedonosnih službi. Često, zakoni sadrže ili izričita ili implicirana ograničenja kojima se onemogućava nadzor ili pregled dogovora sa obavještajnim službama drugih država.

116. Pritvaranje i ispitivanje "neprijatelja" u Avganistanu i Gvatanamo Beju, vansudska izručenja, navodni tajni logori, mučenja i upotreba informacija dobijenih mučenjem u trećim zemljama su dovele do sve većeg broja istraga i izvještaja državnih i međunarodnih tijela³⁸. Gdje strane

36 Neke skorašnje istrage koje su identifikovale takve probleme u holandskom *De AIVD in beweging* ("The changing AIVD") from the *Commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD*, novembar 2004.

37 Vidi, npr. Švedski izvještaj Personalkontroll, Rapport till regeringen av Registernämnden beslutad den, 16. decembar 1998, str. 75. U praksi pitanje koje lice ima "vodeću poziciju" u organizaciji koja se smatra nedemokratskom- što bi opravdalo registovanje tog lica u bezbjedonosne dosijee- je delegirano policiji zaduženoj za bezbjednost, i rezultat toga je bio da su mnogi članovi organizacije registrovani. Ovakva reakcija policije zadužene za bezbjednost je na neki način razumljiva: rezultat je bio manje ili više neizbježan onoga trenutka kada je vlada identifikovala određenu organizaciju kao potencijalnu opasnost po državu. Za slične kritike da je politika u prošlosti vođena na niskim nivoima vidjeti Zybertowicz, A. Neriješena igra: uloga obavještajnih službi u poljskoj demokratiji, u Bornu, H., Johnston, L. i Leigh, I. (eds) *Ko nadgleda špijune*, vašington, 2005.

38 Vidi, npr. Venecijanska komisija, Mišljenje o međunarodnim pravnim obavezama država članica Savjeta Evrope u vezi prostorija za tajni zatvor i međudržavni prevoz zatvorenika, *CDL-AD(2006)009*; Bericht der Bundesregierung (Offene Fassung) gemäß Anforderung des Parlamentarischen Kontrollgremiums vom 25. Januar 2006 zu den Vorgängen im Zusammenhang mit dem Irakkrieg und der Bekämpfung des Internationalen Terrorismus, at <http://www.bundesregierung.de/Anlage965868/Bericht+der+Bundesregierung+-+offene+Fassung.pdf>; Parlamentarna skupština Savjeta Evrope, Navodni slučajevi tajnog pritvora i nezakoniti prevoz zarobljenika između država u koji su uključene države članice Savjeta Evrope, izvještaj Odbora za pravna pitanja i ljudska

agencije rade bez dozvole druge države, to će se smatrati kršenjem državnog suvereniteta te države, i u zavisnosti od zakona te države, može dovesti do krivične odgovornosti. Ako ostavimo po strani ovaj ekstremni slučaj, postaje jasno da čak i saradnja između službi u različitim državama može izazvati ozbiljnu zabrinutost. Državni sistemi nadzora i odgovornosti su napravljeni u drugačijem dobu i kako bi pružali zaštitu od različitih opasnosti od zloupotrebe (na primjer da se agencije miješaju u unutrašnju politiku ili rad civilnog društva). One se nijesu bavile ovim problemom.

117. Teško da će izaći na vidjelo konkretni primjeri zloupotreba u međunarodnoj razmjeni obavještajnih informacija, iako je skorašnji Maher Arar slučaj iz Kanada izuzetak³⁹. Glavne prepreke sa kojima se državna tijela za nadzor i kontrolu suočavaju je kombinacija „prebacivanje odgovornosti” i nedostatak ovlaštenja da nadgledaju takve dogovore. Kada služba bezbjednosti samo primi „anonimne” obavještajne informacije od strane agencije sa kojom ima sporazum, ona može da tvrdi da nije odgovorna za to na koji način se došlo do informacija. Služba bezbjednosti može u teoriji prihvatiti odgovornost u slučaju da je aktivno tražila od strane agencije da dođe do informacija od osumnjičenog sredstvima koja nijesu zakonita u državi agencije koja prima podatke. Problem je što će ovaj nivo uključenosti rijetko, ako ikad, biti obrazložen. Agencija koja prima podatke će gotovo uvijek biti u mogućnosti da tvrdi da nije znala da su se koristile bilo kakve nelegalne mjere kako bi se došlo do obavještajnih podataka i da nije bilo razloga da se sumnja da su takve mjere uopšte korišćene. Može se prosto „prebaciti odgovornost” u vezi navoda o nelegalnom ili neetičkom ponašanju, jer agencija koja prima podatke nije odgovorna za to ponašanje. Stoga, poricanje bilo kakva sugestija da je ta agencija nepropisno dobila obavještajne informacije će biti istinito, ali nepotpuno.

118. Štaviše, mogu postojati jaki podsticaji da se agencija koja prima informacije ne raspituje na koji je način ta informacija dobijena. Agencija u zemlji sa ograničenom sposobnošću da prikuplja strane obavještajne informacije može biti zavisna od prijateljskih stranih agencija koje dijele sa njom te informacije. Ako agencija koja prima informacije postavlja previše pitanja, može i dobiti neugodne odgovore, a to je da je materijal dobijen upotrebom neetičkih sredstava. Moglo bi se tvrditi da bi agencija koja prima informacije trebalo da insistira da agencija koja joj daje informacije potvrdi da su poštovani standardi ljudskih prava, ali agencija koja daje informacije može to odbiti.

119. Upotreba policijske sile se odvija prije svega u nacionalnim okvirima. To znači da se bilo kakva državna ograničenja koja postoje u vezi dobijanja informacija obično primjenjuju na akcije na teritoriji države ili na akcije koje su direktno sprovodili državni službenici. To ostavlja jasnu mogućnost za agenciju da koriste obavještajne informacije koje je prikupila u inostranstvu agencija neke druge države koristeći sredstva koja po zakonu ne bi bila dozvoljena toj agenciji.

120. Dok jedna agencija daje informacije agenciji druge države, pitanje odgovornosti je opet sporno obzirom da je teško da će dobijena informacija dovesti do odluke koja se direktno može povezati sa agencijom koja je pružala informacije. Informacije se mogu dijeliti i pod uslovom da se izvor ne oda nijednom drugom tijelu, uključujući i sudove ili bilo koja druga tijela za nadzor koja postoje u državi koja prima informacije. Čak i u slučaju da nije tako, povjerljivost izvora informacija može biti zaštićena zakonom države koja prima informacije ili njenim sudovima

prava, od 12. juna 2006 br. 10957; Rezolucija Evropskog parlamenta o navodnim slučajevima gdje je CIA koristila evropske zemlje za prevoz i nezakoniti pritvor zatvorenika (2006/2200(INI)).

³⁹ Komisija za nadzor aktivnosti kanadskih službenika u vezi Maher Arar, Izvještaj o događajima povezanim sa Maher Arar, 3 dijela, 2006, <http://www.ararcommission.ca/>.

kako ne bi došlo do ugrožavanja međunarodnih odnosa. Tamo gdje pravni sistemi u obje zemlje štite tajnost međunarodnih odnosa na ovaj način, rezultat je nedostatak odgovornosti. Pružanje informacija multilateralnim tijelima- kao što su na primjer UN-ov odbor za sankcije, ili za države Evropske unije tijela pod trećim stubom takođe može imati sličnih problema sa odgovornošću i kontrolom.

121. Sudska praksa ESLJP-a se još razvija u oblasti pitanja u kojoj mjeri država može ili bi trebalo da snosi odgovornost za djela sa međunarodnom komponentom. Međutim, već je očigledno da nepostojanje odgovornosti nije prihvatljivo⁴⁰.

VI. Odgovornost i sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava

122. Evropski sud za ljudska prava je u izvjesnom broju slučajeva analizirao djelove sistema odgovornosti⁴¹.

123. Činjenično stanje u pojedinačnim slučajevima nameće striktan proceduralni okvir za Sud što ga ograničava na ispitivanje sistema odgovornosti kao indirektnih komponenti zahtjeva da se ljudska prava mogu ograničiti samo "radi zaštite državne bezbjednosti", "u skladu sa pravom", "kada je to neophodno u demokratskom društvu", i da uvijek postoje "efikasni pravni lijekovi" u domaćem zakonodavstvu. Sud, prema tome, ne može da ispita ukupan sistem odgovornosti koji postoji u nekoj državi, na način kao što bi to mogla nacionalna komisija za ispitivanje reforme pravnog okvira.

124. U Konvenciji nijesu date apstraktne definicije pojmova, što se odnosi i na državnu bezbjednost⁴². Sud prirodno odbija da prihvati da je pitanje državne bezbjednosti "van zakona", iako se takođe naglašava da Konvencija nije neutralna u pogledu "neprijatelja demokratije"⁴³. Sud je spreman da na državnu bezbjednost gleda u širem smislu, tako da, na primjer, njemački sistem lojalnosti za nastavnike⁴⁴, i grčka vladina zaštita "nacionalnih kulturnih i istorijskih simbola" spadaju u ovaj koncept⁴⁵.

125. "Usklađenost sa pravom" znači da primjena državne moći, a naročito prinude, mora biti zasnovana na zakonima, podzakonskim aktima ili sudskoj praksi. Sud sve više naglašava potrebu da zakoni zadovolje kvalitativne kriterijume, te da naročito pažljivo treba propisati

40 Vidi, posebno ESLJP, *Öcalan protiv Turske* presuda od 14. decembra 2000.; *Bankovic i drugi protiv Belgije* i 16 drugih zemalja ugovornica odluka od 12. decembra 2001; *Assanidze protiv Gruzije* presuda od 8. aprila 2004; *Issa i drugi protiv Turske* presuda od 16. novembra 2004; *Ilascu protiv Moldavije i Ruske Federacije* odluka od 8. jula 2004. Vidi takođe Odjeljak V ispod.

41 Vidi Cameron I., *Nacionalna bezbjednost i Evropska konvencija o ljudskim pravima*, (Iustus, Uppsala/Kluwer, Dordrecht, 2000).

42 Evropska komisija za ljudska prava smatra da se državna bezbjednost ne može u potpunosti definisati. *Es-bester protiv Velike Britanije*, br. 18601/91, 18 EHRR CD 72 (1993) i da zavisi od država članica da li je neophodno kriminalizovati određeno ponašanje za koje se smatra da nanosi štetu državnoj bezbjednosti. *M. protiv Francuske*, br. 10078/82, 41 D.R. 103, 117 (1985).

43 Vidjeti ESLJP, *Refah Partisi (The Welfare Party) i ostali protiv Turske* presudu od 13 februara 2003, gdje je sud rekao da slobode zajamčene Konvencijom "ne mogu lišavati vlasti države u kojoj udruživanje, kroz svoje aktivnosti, ugrožava institucije države, ili prava onih koje te institucije štite ... neki kompromis između zahtjeva da se brani demokratsko društvo i individualna prava (je) neodvojiv od sistema Konvencije" (pasus 96).

44 ESLJP, *Vogt proti FRG* presuda od 26. septembra 1995, pasusi 49-51.

45 ESLJP, *Sidiropoulos protiv Grčke* presuda od 10 jula 1998, str. 38.

minimum standarda koji se odnose na predvidljivost i diskrecione ovlasti, putem identifikacije nosilaca, objekata primjene ovlasti te vremenskih i drugih ograničenja njihove primjene u praksi. Problem u ovoj oblasti predstavlja potreba za pronalaženjem balansa između fleksibilnosti (vidi tačku 29, gore) i predvidljivosti. Zahtjev za "neophodnošću" predstavlja u osnovi test proporcionalnosti zadiranja u pravo, i uključuje upotrebu sistema za kontrole kako bi bila priječena zloupotreba od strane nosilaca diskrecionih ovlasti. Tamo gdje Sud utvrdi da mjera na koju je uložena žalba nije "u skladu sa zakonom", nema potrebe da ispituje da li mjera zadovoljava zahtjev "neophodnosti u demokratskom društvu". U većini slučajeva povezanim sa odgovornošću obavještajnih službi išlo se samo do zahtjeva "u skladu sa zakonom"⁴⁶. Utvrđeno je da su u nekoliko evropskih država aspekti vezani za pravni osnov neadekvatni. Ovo je zakonodavcima pružilo priliku da se pozabave principima koji regulišu ovu važnu oblast državne aktivnosti i da postave ograničenja vezana za rad takvih službi. Tamo gdje je ova prilika iskorištena na pravi način, porastao je i legitimitet takvih agencija.

126. Zahtjev za "efikasnim pravnim lijekovima" u članu 13 je varijabilan. Što je ozbiljnije navodno kršenje Konvencije, i što je važnije lično pravo u pitanju, to više pravnih lijekova treba da bude na raspolaganju. Međutim, u prvom važnijem slučaju koji se odnosio na obavještajne službe na kojem je Sud radio, *Klass protiv Njemačke*, Sud je našao da je karakter člana 13 subsidi-jaran u odnosu na osnovna ljudska prava koja se štite Konvencijom. Sud je napomenuo da "efikasan pravni lijek ... mora značiti lijek koji je efikasan onoliko koliko je to moguće imajući u vidu ograničen okvir mogućnosti na žalbu kada se radi o bilo kojem sistemu mjera atjnog nadzora"⁴⁷. Prema tome, član 13 se ne može tumačiti tako da poništi efikasnost mjera tajnog nadzora za koje je već utvrđeno da su u skladu sa zaštitom privatnosti u članu 8.

127. Glavni član Konvencije oko kojeg su se razvile diskusije u vezi sa sistemima kontrole obavještajno bezbjedonosnog rada jeste član 8, i odnosile su se na tajni nadzor i snimanje. Glavni slučaj vezan za mjere tajnog nadzora jeste slučaj *Klass* (vidi pasus 159), koji je sada dopunjen sa slučajem *Weber i Saravia protiv Njemačke*⁴⁸. Što se tiče tajnog snimanja, glavni slučaj jeste *Leander protiv Švedske*⁴⁹ koji dopunjuje *Segerstedt-Wiberg protiv Švedske*⁵⁰ u dijelu koji se tiče pravnih lijekova u odnosu na mjere tajnog nadzora. U oba slučaja takođe postoji određeni broj odluka Komisije⁵¹.

128. Nadalje, Evropski sud za ljudska prava je donio važne presude koje se tiču korišćenja bezbjedonosnih materijala i efikasnih pravnih lijekova u odnosu na deportacije iz bezbjedonosnih razloga (članovi 3 i 8, gdje postoji rizik da će deportovana osoba biti mučena ili će se sa njom nehumano postupati ili kada deportacija narušava život porodice)⁵², kao i postojanje mogućnosti žalbe sudu na bezbjedonosne odluke koje se tiču "građanskih prava" i pravičnog suđenja⁵³. U ovim slučajevima je Sud tražio stvaranje posebnih mehanizama, pri tom

46 [46] Vidi, ESLJP, *Amann protiv Švajcarske* presuda od 16. februara 2000; *Rotaru protiv Rumunije* presuda od 4. maja 2000.
47 Citat. str. 69.

48 ESLJP, *Weber i Saravia protiv Njemačke*, presuda od 29. juna 2006. Vidi takođe ESLJP, *Tsavachidis protiv Grčke* presuda od 28. oktobra 1997 i *Amann i Rotaru* slučajevi, op. cit.

49 ESLJP, *Leander protiv Švedske* presuda od 26. marta 1987.

50 ESLJP, *Segerstedt-Wiberg protiv Sweden* presuda od 6. juna 2006.

51 Vidi *Hilton protiv UK*, 12015/86, 57 DR 108 (1988.), *Nimmo protiv UK*, 12327/86, 58 DR 85 (1989), *Hewitt i Harman protiv UK*, br. 12175/86, 67 DR 88 (1989) *Christie protiv UK*, br. 21482/93, 78A DR 119 (1994), *Brinks protiv Holandije* br. 9940/04, od 5. aprila 2005.

52 ESLJP, *Chahal protiv UK* presuda od 15. novembra 1996. i *Al-Nashif i ostali protiv Bugarske* presuda od 20. juna 2002.

53 ESLJP, *Tinnelly i McElduff protiv UK* presuda od 10. jula 1998; *Hulki Günes protiv Turske* presuda od 19. juna 2003;

uspostavljajući ravnotežu između prava na pravično suđenje i korišćenja materijala prikupljenih obavještajnim radom, što je relevantno za odgovornost obavještajnih službi u širem smislu⁵⁴.

129. Što se tiče pravnih lijekova, ESLJP je naglasio da, čak i kad se radi o državnoj bezbjednosti, pravni lijekovi koje propisuje član 13 moraju biti efikasni u praksi, kao i u zakonu⁵⁵. Sud je napravio razliku između pravnih lijekova koji moraju biti omogućeni u kontekstu mjera koje su nepoznate navodnoj žrtvi, kao što je tajni nadzor, i mjera kao što je deportacija, koje su joj poznate. Kada se radi o drugom tipu mjere, Sud je u slučaju *Al-Nasif v. Bugaria* zaključio da "Čak i kada postoji optužba da je zapriječeno državnoj bezbjednosti, garancija efikasnog pravnog lijeka zajtjeva kao minimum da postoji ovlašćen nezavisan organ koji će biti informisan o razlozima na kojima je utemeljena odluka o deportaciji, čak i kada ti razlozi nijesu dostupni javnosti. Taj organ mora biti ovlašćen da odbaci tvrdnju izvršnog organa da postoji prijetnja državnoj bezbjednosti u onim slučajevima kada utvrdi da je ona arbitrarna ili nerazumna. Mora postojati neka vrsta postupka sučeljavanja stranaka, makar i kroz korišćenje specijalnog zastupnika koji je prošao bezbjedonosnu provjeru. Dalje, mora se razmotriti pitanje da li će nametnuta mjera ugroziti pravo te osobe na poštovanje porodičnog života i, ako da, da li je kako treba ispitan balans između javnog interesa i prava pojedinca"⁵⁶.

VII. Unutrašnja i vladina kontrola kao dio ukupnog sistema odgovornosti

130. Unutrašnja kontrola obavještajnih službi je primarna garancija protiv zloupotrebe moći, kada je osoblje koje radi u agencijama posvećeno demokratskim vrijednostima države i poštovanju ljudskih prava. Spoljne kontrole imaju za cilj da potpomognu unutrašnju kontrolu i da povremeno osiguraju da ona radi kako treba.

131. Unutrašnja kontrola prije svega znači da viši menadžment u agenciji efikasno u praksi kontroliše niže službenike koji rade u agenciji. Ovo zvuči kao aksiom, ali neophodna "kompartimentalizacija" obavještajnih službi (vidi tačku 86 iznad) otežava efikasnu kontrolu. Štaviše, kao što je već pomenuto, neke države imaju problem kao što je duboka podjela u bezbjedonosnim agencijama. Viši menadžment ne može da obezbijedi da se poštuju protokoli za postupanje po ovlašćenjima. Što je još gore, viši menadžment može čak na različite načine pokušati da izbjegne odgovornost za ono što rade njihovi podređeni. U takvim okolnostima, kada relativno niski službenici, u praksi, uspostavljaju kurs djelovanja, ili odlučuju o bezbjedonosnim prioritetima, moć se koristi na prikriven način i niko nije odgovoran za njenu zloupotrebu. Ovo je nedopustivo za svaki sistem.

132. Da bi se osiguralo da zahtjeve za odobrenje za korišćenje posebnih istražnih radnji i drugih mjera koje uključuju povrede ličnog integriteta, kao što je otvaranje ličnih dosijea, odobrava viši menadžment, moraju se uspostaviti procedure i obezbijediti njihovo poštovanje. Mora postojati jasan lanac odgovornosti, tako da nadređeni tačno znaju šta njihovi podređeni rade⁵⁷. Podređeni takođe moraju da znaju da neće odgovarati za mjere koje su naredili oni njihovi

Monika Haas protiv Njemačke presuda od 17. novembra 2005.

54 Obavještajni materijal se prirodno može pojaviti i u drugim kontekstima, naročito u odnosu na Član 5 (hapšenje i pritvaranje) vidjeti Cameron, I., 2000, op. cit., str. 267-286.

55 ESLJP, *Al-Nasif*, cit., p136.

56 ESLJP, *Al-Nasif*, cit, p138.

57 Vidijeti npr. mađarski Akt br. CXXV iz 1995 o Državnim službama bezbjednosti, glava 26 "Unutrašnja organi-

nadređeni. Ovo znači da niži službenici moraju znati koje su mjere zakonite i legitimne, kako bi mogli identifikovati sumnjiva naređenja i zvanično ih ispitati⁵⁸. Ovo podrazumjeva obuku, i periodično podsjećanje, svog osoblja, o važnostima demokratskih vrijednosti i ljudskih prava, i opasnosti koju bezbjedonosni rad predstavlja za ove vrijednosti⁵⁹. Takođe, to znači zapošljavati osoblje sa različitom političkom i socijalnom pozadinom.

133. Potrebna za kompetentnim kadrovima koji će se baviti kompleksnim, međunarodnim problemima koje izaziva terorizam takođe zahtjeva širi oblik regrutovanja i obuke vezane za socijalni, politički i religijski kontekst⁶⁰. Zadržavanje kompetentnog osoblja zahtjeva dobre uslove za rad. Zaposleni u bezbjedonosnim agencijama su podložni psihološkim stresovima što je rezultat svijesti o ogromnoj važnosti njihovog rada i potrebom za tajnovitošću, ponekad čak i u odnosu na najbliže kolege.

134. Baš kao što su snažne unutrašnje kontrole preduslov za efikasnu kontrolu izvršne vlasti nad bezbjedonosnom agencijom, snažna kontrola izvršne vlasti nad bezbjedonosnom agencijom jeste preduslov za adekvatnu odgovornost pred parlamentom, imajući u vidu da pristup parlamenta obavještajnim službama najčešće zavisi od izvršne vlasti. Isto ne važi za sisteme za stručnu reviziju/autorizaciju, u mjeri u kojoj one imaju poseban, njihov pristup službenicima i materijalu prikupljenom obavještajnim radom. Ipak, kao što je već rečeno, mogu se pojaviti naročiti problemi u izvršenju vladine kontrole nad ovim posebno zatvorenim sistemom javne uprave.

135. Jedan od načina vršenja kontrole jeste da se osigura da šefa unutrašnje službe bezbjednosti postavlja šef države ili vlade. Izvršna vlast može imenovati i ostale visoke funkcionere u ovom sistemu, pri čemu zadržava pravo da razriješi šefa službe ili druge visoke funkcionere. Ova moć da zaposli i otpusti postoji kako bi se zadržala kontrola izvršne vlasti nad agencijom⁶¹. Ovo je moć koja se, očigledno, može zloupotrijebiti i koja prema tome mora biti ograničena (vidi tačku 190 i odjeljak VIII E ispod). Ipak, moć da se imenuje ili otpusti šef agencije često će se pokazati kao nedovoljna da se cijela agencija kontroliše na efikasan način. Kao što je već pomenuto, znanje je izvor moći, a obavještajne službe jesu i moraju da budu "kompartimentirane" (vidi tačke 114 i 86 iznad). Naročito u slučaju kada šef agencije ne poznaje način na koji obavještajna služba funkcioniše, ili kada se ne može pouzdati u lojalan i efikasan viši menadžment, postoje brojni načini na koje se šef agencije može držati u mraku u pogledu toga šta agencija radi.

136. Takođe se može pojaviti obrnut problem, kada šef agencije predugo zadrži ovaj položaj, tako da on ili ona ne samo da u potpunosti kontroliše rad agencije – što je očigledno poželjno – nego i vrši značajan uticaj na vladu – što nije poželjno. Formalna moć da se otpusti šef agencije može biti nedovoljna tamo gdje se vlada ili zvaničnici plaše da je upotrebe, zato što je agencija prikupila neke veoma neprijatne podatke (ili postoji sumnja da ih je prikupila) koje može otkriti štampi ili političkim protivnicima. Da bi se izbjegao ovaj rizik, neke zemlje propisiju maksimalan period za koji neko može biti na čelu obavještajne agencije⁶².

zacija i detaljna pravila o funkcionisanju službe državne bezbjednosti, kao i lanac komandovanja u njoj, biće određeni na takav način da će se uvijek moći utvrditi pojedinačna odgovornost."

58 Vidijeti npr. mađarski Akt br. CXXV iz 1995 o Državnim službama bezbjednosti, glava 27.

59 Vidi, prema analogiji, presudu ESLJP u *Makaratzis protiv Grčke* od 20. decembra 2004, o potrebi stvaranja zakonodavnog i administrativnog okvira za obuku policajaca o korišćenju vatrenog oružja. Vidi takođe Komitet ministara Preporuka 2005(10) Pog II str.12.

60 Ararska komisija, Izvještaj o događajima vezanim za Maher Arar, Analiza i preporuke Cit. str. 327.

61 Venecijanska komisija, *CDL-INF(98)6*, str. 5.

62 Npr. U Španiji je mandat direktora bivše Španske obavještajne agencije, Centro de información de la

137. Kako bi obezbijedile nezavisnu potvrdu i osigurale se da službe bezbjednosti postupaju u skladu sa pravilima, efikasno i ispravno, mnoge zemlje su uspostavile institucijekao što su glavni inspektor, sudski povjerenici ili revizori koji provjeravaju aktivnosti bezbjedonosnog sektora i koje raspolažu pravom da pristupe informacijama i osoblju⁶³.

138. Takvi mehanizmi su naročito prisutni u zemljama anglosaksonskog prava, a ideja potiče iz SAD-a, koje sada imaju desetak glavnih inspektora. Svi oni su nezavisni u odnosu agencije. Ipak, postoje značajne razlike među njima: neki su uspostavljeni zakonima (na primjer glavni inspektor za Centralnu obavještajnu agenciju (CIA) i Ministarstvo odbrane), ostale postavlja uprava. Nezavisno od ove razlike, neki od njih izvještavaju Kongres, isto kao i izvršnu vlast. Veliki broj ovih kancelarija ima ulogu da obezbijedi efikasnost, izbjegavanje traćenja sredstava i reviziju, kao i monitoring legalnosti i postupanja po pravilima.

139. Iako institucija ima porijeklo u anglosaksonskim sistemima, i druge zemlje su je preuzele zbog prednosti koje može omogućiti pri kontroli koju sprovode izvršne vlasti⁶⁴. Glavni inspektori obično djeluju unutar "krugova tajnovitosti": njihova osnovna funkcija nije da uvjere javnost da postoji odgovornost, već da ojača odgovornost prema izvršnoj vlasti. Kanadski glavni inspektor jeste jasan reprezent ove vrste ustanove i njemu su povjerena ovlašćenja da neograničeno pristupa informacijama u rukama Službe kako bi ispunio ove funkcije (Kanadski Zakon o obavještajnoj službi 1984, odjeljci 33.2 i 33.3). Isto tako, Glavni inspektor u Bosni i Hercegovini ima "funkciju unutrašnje kontrole" (Zakon o sigurnosno-obavještajnoj agenciji Bosne i Hercegovine, član 32). Kako bi ispunio ovu ulogu, glavni inspektor može da provjerava aktivnosti Agencije, istražuje po prijemu pritužbe, da inicira sprovođenje inspekcije, revizije ili istrage, i da izdaje preporuke. Glavni inspektor ima obavezu da podnese izvještaj najmanje jednom u šest mjeseci sigurnosno-obavještajnoj komisiji i da redovno informiše glavne aktere izvršne vlasti. Ovlašćenja glavnog inspektora uključuju ispitivanje osoblja agencije i pristup prostorijama i podacima kojima raspolaže agencija.

140. Glavni inspektor ne samo da može da ojača kontrolu izvršne vlasti, već njegova uloga može da bude i da služi kao savjest resornog ministra⁶⁵. Glavni inspektor takođe može, kao što je već pomenuto, da izvještava ili na drugi način pomaže parlamentarnim ili eksternim ekspertskim organima (vidjeti tačku 231 ispod) ili da prima pritužbe (vidjeti tačku 244 ispod).

141. Neke države imaju više funkcionere kojima su povjerene opšte nadzorne funkcije nad upravnim agencijama, što ponekad uključuje i obavještajne agencije. Dok takvi funkcioneri mogu, zavisno od ustavnog položaja, u praksi djelovati autonomno u odnosu na vladu, nadzor koji mogu ostvariti nad službama bezbjednosti često je ograničen. Razlog za to je posebna priroda obavještajnih službi i potreba da se prethodno izgradi povjerenje između agencija u supervizora.

142. Zbog ova dva posljednja faktora snažno se preporučuje i specijalizovan i stalan nadzor, umjesto ad hoc istraga koje bi se mogle povjeriti nadzornom organu sa opštim nadzornim ovlašćenjima.

Defensa(CESID), trajao 5 godina. Vidi dalje, Giménez-Salinas, A. Španska obavještajna agencija str. 69 i Brodeur, J.P., Gill, P. i Töllborg, D., (eds), *Demokratija, Pravo i bezbjednost: Unutrašnje službe bezbjednosti u modernoj Evropi* (Ashgate, 2002).

63 Parlament Velike Britanije, Godišnji izvještaj odbora za bezbjednost i obavještajnu djeloatnost za 2001-2, Cm 5542: Dodatak 3.

64 Npr. U Holandiji, Nadzorni komitet za bezbjedonosne i obavještajne službe (SCISS) je zahtjevao uvođenje Glavnog inspektora, vidi Godišnji izvještaj za 2005-2006.

65 Lustgarten, cit. str.68.

143. Primjer tijela koje vrši specijalizovan i stalan nadzor bio bi austrijski Rechtschutzbeauftragter. Ovo je nezavisan ekspert kojeg na period od 5 godina postavlja predsjednik republike na predlog vlade nakon što je saslušao predsjednike parlamenta, Ustavnog suda i Upravnog suda. Položaj i zadatke Rechtschutzbeauftragter-a propisuje zakon, i on/ona godišnje izvještava ministra unutrašnjih poslova koji izvještaj prenosi posebnoj pod-komisiji Parlamenta.

144. Bilo da institucija ove vrste izvještava vladu ili Parlament, u svakom slučaju, izuzetno je važno pravno odrediti njene nadležnosti, nezavisnost i ovlaštenja. Može se zatražiti od nezavisnih funkcionera da ispituju rad agencije na osnovu jednog ili više standarda: efikasnosti, usklađenosti sa politikom vlade, ispravnosti ili legalnosti.⁶⁶ U svakom slučaju, ovoj instituciji će trebati neograničen pristup dokumentima i osoblju kako bi mogla da dođe do pouzdane procjene. U praksi je malo vjerovatno da će nezavisni funkcioner moći da kritikuje išta više od djelića rada agencije. Neke od ovih institucija funkcionišu tako što uzimaju "uzorke" rada i dokumenata agencije koja se nadgleda – ovo daje podsticaj agenciji da uspostavi šire procedure i proizvodi efekat koncentričnih talasa.

145. Jedna od oblasti u kojima vlada (i parlament) žele dodatne garancije jeste finansijska revizija. I izvršna vlast i parlament imaju legitiman interes da osiguraju da se budžet koji je izglasan za obavještajne službe potroši efikasno i na zakonit način. Očigledan preduslov za eksternu reviziju je da postoje jasna unutrašnja pravila za odobravanje troškova i da se ona striktno poštuju⁶⁷.

146. Kao što je već rečeno jačanje kontrole vlade nad agencijom nosi sa sobom i određene opasnosti. Postoji veliki broj mehanizama koji se mogu koristiti da se smanje mogućnosti za političke manipulacije i zloupotrebu agencija. Jedan metod je da se zakonom obezbijedi sigurnost mandata šefu agencije, da se postave zakonske granice tome što može biti zatraženo od agencije, i da se uspostave nezavisni mehanizmi koji služe da se izrazi zabrinutost zbog zloupotrebe. Ovakve odredbe pomažu da se smanji mogućnost nezakonitog pritiska na šefa agencije i zloupotrebe institucije. Stoga, nije rijetkost pronaći odredbe koje garantuju sigurnost mandata šefa agencije, osim u slučaju zloupotrebe kada se može smijeniti⁶⁸. Tamo gdje se osoblje službi bezbjednosti plaši nezakonitih političkih manipulacija, od najveće je važnosti da postoje procedure pomoću kojih se ova zabrinutost može iznijeti van organizacije. Ovdje se ubrajaju i pravo funkcionera da odbiju nerazumne zahtjeve vlade (na primjer, da pribave informacije o domaćim političkim protivnicima), kao i procedure za prijavu korupcije ili žalbe.

147. Postoje takođe i zdravorazumski razlozi za formalnim odvajanjem nadzora izvršne vlasti i menadžerske kontrole nad agencijama i njihovim operacijama. Ukoliko bi politički lideri bili previše umješani u svakodnevne poslove, bilo bi im gotovo nemoguće da sprovedu spoljnu kontrolu, i cijeli sistem nadzora bi tako bio oslabljen. Takođe postoji opasnost od politizacije obavještajnog kruga, što će za posljedicu imati to da faza analize i krajnji proizvod budu manje korisni⁶⁹.

66 Born, H. i Leigh, I., *Učiniti obavještajnu službu odgovornom: pravni standardi i najbolje prakse za nadzor nad obavještajnim agencijama*, DCAF/Centar za ljudska prava, Durham, Norveška parlamentarna komisija za nadzor nad obavještajnom službom, 2005, poglavlje 22.

67 Vidi ispod, odjeljak VIII.E.

68 Vidi, npr. Poljska, Član 16, Zakona o agenciji za unutrašnju bezbjednost i agenciji za spoljnu bezbjednost iz 2002 i Rumunija, Zakon 14/1992. Ovaj drugi dopušta otpuštanje direktora rumunske obavještajne službe i strane obavještajne službe glasanjem na plenarnoj sjednici dva doma parlamenta, na predlog predsjednika ili na inicijativu 1/3 poslanika oba doma. (vidjeti izvještaj Generalnog sekretara).

69 Vidi Gill, P., Politizacija obavještajne službe: lekcije naučene tokom invazije na Irak, Born, H., Johnston, L. i

148. Ovo nameće potrebu za jasnim razdvajanjem različitih, ali međusobno dopunjujućih uloga izvršne vlasti i šefova agencija. Kanadsko zakonodavstvo proklamuje ovaj princip u kanadskom Zakonu o obavještajnim službama iz 1984, koji kaže da Direktor službe “kontrolirše i upravlja službom”, što čini “prema smjernicama” ministra. Slično tome poljsko zakonodavstvo o obavještajnim službama pravi jasnu razliku između nadležnosti premijera i šefova agencija (Član 7 Zakona o agenciji za unutrašnju bezbjednost i agenciji za spoljnu bezbjednost iz 2002.).

VIII. Odgovornost parlamentu

149. Parlamentarnom tijelu može biti povjerena uloga da odobrava različite vidove bezbjedonosnih operacija. Ovo je slučaj sa SAD-om, gdje komisije Kongresa moraju odobriti određene vrste tajnih akcija. Ipak, češći je slučaj da parlamentarna tijela nijesu dio kontrolnog mehanizma, već da vrše drugačiju vrstu nadzora i provjere. Termin “parlamentarni nadzor” – potiče iz SAD i često se koristi da označi odgovornost pred parlamentom, i ta dva termina će se koristiti sa istim značenjem u ovoj studiji.

A. Opšte primjedbe

150. Postoji nekoliko razloga zašto parlamentarci treba da sudjeluju u nadzoru nad bezbjedonosnim agencijama. Prije svega, moć i legitimitet bezbjedonosnih agencija potiče iz zakona koji odobravaju njihova ovlašćenja, operacije i troškove. Drugo, ukoliko budu izuzete od demokratske kritike, postoji rizik da će agencije služiti uskim političkim interesima umjesto cijeloj državi i umjesto da štite ustavni poredak. Stabilan, dvopartijski pristup bezbjednosti može, prema tome, osigurati pravu kontrolu koja će koristiti kako državi, tako i samim agencijama. Dalje, učešće parlamentaraca može takođe pomoći da se osigura da se zna kako se javni novac za bezbjednost i obavještajni rad troši, kao i da se to čini na način za koji je dobijeno odobrenje. Ovo je naročito važno tamo gdje su se budžeti agencija povećali nakon 9/11.

151. Uprkos snažnim argumenrima koji govore u prilog parlamentarnog nadzora, postoje i neke opasnosti. Agencije mogu postati polje za političke obračune – neiskusni parlamentarci mogu se razbacivati sa optužbama i teorijama zavjere kako bi dobili publicitet. Takođe postoji opasnost da će osjetljivi materijal koji je otkriven parlamentarcima procuriti u štampu. Najefikasnija kritika bezbjedonosnog rada jeste težak i neglamurozan posao koji možda neće biti privlačan političarima koji teže da odmah dobiju javno priznanje za ono što rade. Tamo gdje su državne institucije slabe (npr. postoji ozbiljna korupcija u parlamentu), davanje podataka iznutra parlamentu, ili prepuštanje makar dijela kontrole nad operacijama bezbjedonosne agencije, može ih ugroziti i kompromitovati tajnost rada. U politički nestabilnim državama, gdje se vlade često smjenjuju ili gdje se često dešavaju velike promjene u odnosu na partije zastupljene u parlamentu, biće teško osigurati neophodni profesionalizam na strani poslanika, a poslanicima će biti teško da steknu ekspertizu koja je neophodna da bi se vršila kontrola nad tajanstvenim svijetom obavještajnog rada. Posao bezbjedonosne agencije jeste da čuva tajne. One jesu, ili bi trebale da budu, dobre u tome. Onda kada ona želi da sakrije podatke od amatera i periodičnog istraživača, bilo iz dobrih ili loših motiva, najvjerovatnije će uspjeti u tome. Ovaj faktor ozbiljno umanjuje vrijednost poslaničkih pitanja, jednog od najučestalijih

Leigh, I. (ur), Ko nadgleda špijune Potomac, Vašington, 2005.

načina na koji parlamentarci dobijaju informacije od izvršne vlasti ili izvršnih agencija. Isto se odnosi i na druge mehanizme parlamentarne kontrole, prije svega ad hoc formirane parlamentarne istražne komisije. Takve komisije mogu predstavljati moćne istražne organe u mnogim državama, sa značajnim ovlaštenjima u pogledu pribavljanja dokumentacije i ispitivanja svjedoka. Ipak, teškoća koju za parlamentarce predstavlja ulazak u svijet obavještajnog rada koji sa njim nijesu u stalnom dodiru, značajno će smanjiti vrijednost parlamentarnih istražnih komisija.⁷⁰ Iz tog razloga se ostatak ovog odjeljka koncentriše na stalno tijelo koje u kontinuitetu vrši parlamentarni nadzor nad bezbjedonosnim i obavještajnim službama.

152. Ovdje se mora na umu imati ustavna dimenzija. U predsjedničkom sistemu, izabrani predsjednik je istovremeno izvor demokratskog legitimiteta. Ustav može izričito ili implicitno rezervirati nadzor nad unutrašnjome bezbjednošću, u potpunosti ili u najvećem dijelu, za izvršne vlasti (s mogućim izuzetkom minimalne budžetske kontrole koja se dodjeljuje parlamentu). Može doći do toga da se razvije antagonistički odnos sa parlamentom u vezi sa „vlasništvom“ nad unutrašnjom bezbjednošću, naročito tamo gdje predsjednikova partija nema parlamentarnu većinu. Nadzor nad unutrašnjom bezbjednošću može postati partijska politika. Iz nekog od ovih razloga, umjesto parlamentarnom organu, država nadzor može povjeriti stručnom nadzornom organu. Alternativa u državama koje imaju dvodomni parlament gdje postoji drugi dom čiji su članovi manje politični ili gdje postoji duži kontinuitet u pogledu mandata, država može uspostaviti tijelo u drugom domu.

B. Mandat i funkcije nadzornog tijela parlamenta

153. Najčešći aranžman, kada se ima u vidu komparativna međunarodna perspektiva, jeste da parlament uspostavi jedno nazorno tijelo koje nadzire sve bezbjedonosne i obavještajne agencije, umjesto da formira posebno tijelo za svaku agenciju.

154. Prednost jednog nadzornog tijela jeste da taj izbor olakšava nadzor. Kako različiti djelovi obavještajnog mehanizma blisko sarađuju, efikasno nadzorno tijelo mora biti u mogućnosti da pređe granice koje razdvajaju različite agencije. Isto tako, nadzor nad pojedinačnim agencijama neće biti efikasan ukoliko postoji potreba za informacijama koje će dostaviti druge agencije ili agencije koje se nalaze van mandata tog tijela.

155. Ipak postoje neka skretanja u odnosu na model jednog tijela koje nadzire sve agencije. U SAD postoje posebni kongresni komiteti za Predstavnički dom i za Senat, a svaki od njih ima pravo nadzora nad agencijama. U Velikoj Britaniji, mandat Odbora za obavještajne službe i bezbjednost pokriva samo dio obavještajnog sistema. Vojna obavještajna služba, Zajednički obavještajni odbor i Nacionalna služba za krivično-obavještajni rad se nalaze van formalnog mandata, iako je u praksi, uz saradnju vlade Odbor ispitivao i njihov rad⁷¹.

156. Nadležnosti ovih parlamentarnih nadzornih tijela se veoma razlikuju. Neka od njih imaju pravo da kritikuju operacije obavještajnih službi: na primjer, Kongresne komisije u SAD i kontrolni odbor njemačkog Bundestaga imaju pravo da budu upoznati sa operacijama agencija⁷².

70 Američki stručnjaci za političke nauke nazivaju periodične istrage kontrolom tipa “požarni alarm”, nasuprot stalnoj tihoj “policijskoj patroli”. Vidjeti McCubbins, M. D. i Schwartz, T., Kongresni nadzor previđen: Policijske patrole protiv požarnih alarma, 28 Američki žurnal političkih nauka 165-179 (1984).

71 Leigh, I. 2005, Odgovornost bezbjedonosne i obavještajne službe u Ujedinjenom Kraljevstvu, Born, H., Johnston, L. and Leigh, I. (ur), cit.

72 Njemački Bundestag, Sekretarijat parlamentarne kontrolne komisije, *Parlamentarna kontrola obavještajnih*

Tamo gdje parlamentarno nadzorno tijelo može da ispituje obavještajne operacije, prirodno, ono može da izvještava sa većim kredibilitetom. Čak i kada su nadzornom tijelu date veće nadležnosti (na primjer, da naloži da mu se pruže dokazi) neizbježno je, međutim, da će neki operativni detalji morati da budu isključeni iz izvještaja parlamentu i javnosti. Potencijalni nedostatak nadzornog tijela koje funkcionira unutar kruga tajnosti jeste da može doći do stvaranja barijere između njega i ostatka parlamenta.

157. Previše bliska veza između nadzornog tijela i agencija koje ono nadzire takođe u sebi nosi potencijalnu opasnost. Posljedično, iako zakonska obaveza da se komisija unaprijed obavijesti o određenim akcijama agencije očigledno jača nadzor, ona takođe može obeshrabiliti nadzorno tijelo da kasnije kritikuje tu operaciju⁷³. Tamo gdje su nadzornom tijelu povjereni zadaci da odobrava određene vrste operacija, npr. operacije tajnog nadgledanja, ovo ga čini dijelom sistema kontrole, i kao takvom mu se ne mogu podnositi pritužbe; ne bi se smjelo desiti da istražuje samo sebe⁷⁴.

158. U ovom kontekstu takođe vrijedi pomenuti da zakonski zahtjev da bude unaprijed obaviješteno o određenim vidovima operacija može uljuljkati nadzorno tijelo u lažan osjećaj sigurnosti. Veoma je teško pobrojati sve vrste operacija za koje je obavještavanje obavezno. Nove prijetnje i novi načini odgovora na njih se stalno pojavljuju. Agencija može administrativno redefinisati postojeću nadležnost ili ovlašćenje i biti u stanju da djeluje bez obavještenja u operacijama za koje je obavještenje bilo predviđeno. Ovo je još jedna ilustracija koja pokazuje koliko je važna unutrašnja kontrola i posvećenost osoblja demokratskim vrijednostima⁷⁵.

159. S druge strane, parlamentarno nadzorno tijelo koje je ograničeno na kritiku djelovanja, upravljanja i finansiranja agencija (kao što je slučaj u Ujedinjenom Kraljevstvu) može spremnije raditi u javnoj areni i može operisati sa manje restrikcija u odnosu na tajne podatke koji sum u otkriveni.

160. Ovakav pristup može, međutim, umanjiti parlamentarnu kritiku *efikasnosti* bezbjedonosnih i obavještajnih agencija u sprovođenju vladine politike. Da bi se to moglo procijeniti, neophodan je pristup nekim operativnim detaljima. Ovo se takođe odnosi na reviziju pitanja legalnosti (uključujući usklađenost sa Ustavom, što je slučaj sa Rumunijom⁷⁶) ili pitanja da li agencija poštuje ljudska prava (kao što je slučaj sa norveškom komisijom⁷⁷). Ukoliko nije zasnovan na jasnim dokazima o ponašanju agencije, parlamentarni nadzor je u suštini šupalj.

161. Čak i tamo gdje parlamentarna tijela imaju pristup operativnim detaljima, osim kada je to

službi u Njemačkoj, Berlin: Bundespresseamt, 2001 i; Hirsch, A. Die Kontrolle der Nachrichtendienste : vergleichende Bestandsaufnahme, Praxis und Reform, Berlin : Duncker & Humblot, 1996.

73 Ovo je iskustvo bivšeg norveškog nadzornog tijela, vidi Dokument br. 15. Rapport til Stortinget fra kommisjonen som nedsatt av Stortinget for å granske påstander om ulovlig overvåking av norske borgere, avgitt till Stortingets presidentskap 28 mars 1996 ("Lund Report"), str. 434-439.

74 Takođe vidjeti tačku 247 ispod.

75 U SAD, na primjer, izvršna vlast je u obavezi da u potpunosti i na vrijeme obavještava Kongresne komisije o obavještajnim aktivnostima. Štaviše, Predsjednik mora informisati komisije i o svim tajnim operacijama, uključujući i veće neuspjehe, prije nego što odobri tajnu akciju (Zakonik SAD, Naslov 50, Odjeljak 413) U Aktu o odobravanju obavještajnih operacija iz 1991, predsjednik obećava da će u većini slučajeva obavijestiti Kongres unaprijed, ali insistira na fleksibilnosti u vrijeme krize. Vidi dalje Johnson, L., Vladanje u nedostatku anđela: o praksi odgovornosti obavještajnih agencija u SAD, Born, H., Johnson, L. i Leigh, I., cit., s. 64-65.

76 Izvještaj Generalnog sekretara, odgovor rumunske vlade.

77 Akt se odnosi na monitoring obavještajnih i bezbjedonosnih službi T. Akt br. 7 od 3. februara 1995; Sejersted, F., I Obavještajna služba i odgovornost u zemlji bez neprijatelja, Born, H., Johnston, L. and Leigh, I. (ur), op. cit.

dio postupka davanja odobrenja (vidi tačku 193 ispod), ovi se detalji otkrivaju nakon izvršene akcije, a rijetko se tiču predstojećih ili tekućih operacija. Međutim, problem se sastoji u znanju kada se operacija završava. Tekući status bezbjedonosnih operacija lako se može iskoristiti da bi se izbjegla kritika nadzornog tijela. Treba ponoviti, ovo zahtijeva izgradnju povjerenja između agencije i nadzornog tijela.

162. Obim zadatka danih nadzornom tijelu će svakako uticati na ovlašćenja koja su mu povjerena. Ovo objašnjava zašto je u nekim državama usvojen pristup po kojem se u početku daju široka ovlašćenja, a onda se određuju pojedine stvari koje se ne mogu istraživati.⁷⁸ Nasuprot tome, druge države su dale detaljne liste nadzornih funkcija parlamentarnog nadzornog tijela (npr. SAD, Poslovnik o radu Komisije za obavještajnu službu Senata). Prostor za izvršnu vlast da odredi granice nadležnosti parlamentarnog tijela može prirodno biti ograničen ustavom, odnosno ustavnim tradicijama vezanim za parlamentarne privilegije⁷⁹.

163. Nadzorno tijelo čije funkcije uključuju i preispitivanje legalnosti, efikasnosti i poštovanja ljudskih prava će zahtijevati detaljnije informacije od onog tijela čija nadležnost je samo djelovanje. Slično tome, veća će biti šansa da pribavi pravo na pristup dokumentima (umjesto informacijama ili iskazima identifikovanih svjedoka). Pristup je takođe povezan sa pitanjem bezbjedonosne provjere članova, što se razmatra u sljedećem odjeljku.

164. Sistemi takođe variraju kada se radi o podnošenju izvještaja o osjetljivim materijalima. Na primjer, u SAD, obaveza da budu obavješteni leži ne samo na nadzornom tijelu, već i na izvršnoj vlasti. Još jedan koristan primjer je norveška hibridna nezavisna/parlamentarna kontrolna komisija koja može zatražiti bilo koje informacije koje smatra da joj trebaju, uključujući operativne informacije. Ipak, tamo gdje bezbjedonosne agencije obavijeste komisiju da su takve informacije naročito osjetljive, komisija se u praksi suzdrži od toga da ih zahtijeva. Komisija ima posljednju riječ u odlučivanju o tome koje su joj informacije potrebne, ali vlada, na kraju, može odlučiti da ne naredi agenciji da ih ne otkrije. Ovo bi podrazumijevalo otvoren konflikt sa komisijom, što je nešto što sve strane žele da izbjegnu⁸⁰. Kao što je već pomenuto, takav sistem podrazumjeva visok stepen međusobnog povjerenja između komisije i agencije.

165. Kolika će biti sposobnost nadzornog tijela da vodi istragu zavisi od njegovih funkcija i stepena povjerenja u materijal koji primi od vlade i bezbjedonosne agencije koju nadgleda. Tamo gdje nadzorno tijelo ispituje više nego samo djelovanje, trebalo bi da posjeduje maker djelić sposobnosti za istraživanje. Ovo podrazumjeva da ima neko osoblje. Povremeno, funkcioneri službe bezbjednosti mogu biti sistematski ispitivani, a njihovi odgovori se zatim upoređivati i analizirati. Informacije koje nadzorno tijelo primi, npr, procjena opasnosti, povremeno se može uporediti sa drugim izvorima, npr. akademskim studijama ili komparativnim materijalom.

166. Neke zemlje su eksplicitno propisale da nadzorno tijelo ima pravo da pribavi informacije i dokumente od eksperata, npr. tih tenkova ili univerziteta. Na primjer, Parlamentarna kontrolna komisija u Luksemburgu može odlučiti, dvotrećinskom većinom i nakon što se konsultuje sa direktorom Obavještajne službe, da unajmi eksperta koji će joj pomoći⁸¹. Ovaj način dozvoljava

78 Npr. Ujedinjeno Kraljevstvo, Zakon o obavještajnoj službi iz 1994, Poglavlje 10. Cf Germany, PKGrG § 1(1).

79 Vidjeti npr. Njemačku gdje se Zakon o parlamentarnoj kontroli aktivnosti federalne obavještajne službe iz 1978, izmjenjen, (u daljem tekstu PKGrG) § 4 str. 2. Propisuje broj članova komisije, njen sastav i poslovnik će biti utvrđeni rezolucijom o osnivanju.

80 Vidjeti Sejerstedt, cit.

81 Član 14 (4), Loi du 15 Juin portant organisation du Service de Renseignement de l'Etat, Memorial-Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg, 2004, A-br. 113.

da se stvari sagledaju i iz perspektive drugačije od one koju ponudi vlada ili sama agencija. Korisni izvori informacija su takođe i javni izvještaji različitih državnih parlamentarnih ili stručnih tijela. Iako se ustavna situacija razlikuje od zemlje do zemlje, mogu postojati velike sličnosti koje se tiču vrste problema vezanih za obavještajni i bezbjedonosni rad i nadzor nad njime. Kao što je ispod objašnjeno, možda čak postoji prostor za institucionalnu saradnju između državnih nadzornih tijela, čak i o povjerljivim stvarima, u okviru granica koje im nameće zakonodavstvo u domenu povjerljivosti⁸².

167. Koji god da je stepen pristupa informacijama koji im je dozvoljen, nadzorna tijela se moraju izuzetno potruditi da spriječe neovlašćeno otkrivanje informacija i dokumenata povezanim sa osjetljivim pitanjima (o osobama) i/ili državnom bezbjednošću. Neovlašćeno odavanje informacija ne samo da će naškoditi interesima državne bezbjednosti, već će takođe narušiti povjerenje koje je neophodno za efikasan odnos između nadzornog organa i službi. Neovlašćeno odavanje podataka može sa sobom povlačiti kazne koje su propisane u zakonima koji tretiraju ovu oblast.⁸³ Podrazumijeva se da se pod ispravnim ponašanjem članova nadzornog tijela ubraja i pažljivo postupanje sa povjerljivim informacijama.

168. Moguće je obezbijediti različite mehanizme pomoću kojih će parlamentarno tijelo dolaziti do informacija. Kao što je već pomenuto, parlamentarno tijelo može imati svoje osoblje, koje će, naravno, biti stručno u ovoj oblasti. Najčešće će to značiti da su ti ljudi prethodno obavljali dužnosti povezane sa obavještajno-bezbjedonosnim radom. Kako bi se izbjegle situacije sa podijeljenom lojalnošću i previše bliska veza sa agencijom koja se nadgleda, obično nije preporučljivo imati za osoblje ljude koji i dalje rade u agenciji i koji su samo premješteni u stručno tijelo.

169. Članovi osoblja koji su bivši funkcioneri obavještajnih službi, dok god su lojalni nadzornom tijelu, takođe mogu biti veoma važni u izgradnji međusobnog povjerenja između nadzornog tijela i bezbjedonosne agencije. Takvi članovi osoblja mogu odigrati važnu ulogu u očuvanju ekspertize, tamo gdje se sastav parlamentarnog tijela mijenja.

170. Alternativa rješenju gdje se nadzornom tijelu dodjeljuje sopstveno osoblje, ili njegova dopuna, može biti da se tom tijelu dozvoli da naloži glavnom inspektoru da istraži određeno pitanje i da o tome zatim izvijesti tijelo. Glavni inspektor može imati obavezu da predaje opšti izvještaj cijelom parlamentu, kao što je to slučaj u Južnoj Africi. Ova vrsta institucije u praksi premošćava krug tajnosti. Javnost dobija uvjerenje da će nezavisna osoba pristupiti materijalu ispitati aktivnosti obavještajne ili bezbjedonosne agencije, čak i onada kada, kao što je nezibježno slučaj sa opštim izvještajem, većina materijala na kojem je zasnovana procjena o radu agencije mora da ostane tajan. U nekim državama, međutim, postoje ustavni problemi da izvršni funkcioner, odgovoran vladi, takođe povremeno služi parlamentu ili parlamentarnom tijelu.

171. Treba reći nešto i o još jednom pitanju koje se tiče mandata nadzornog tijela i povezano je sa njegovim izvještavanjem. U većini slučajeva, parlamentarno tijelo izvještava parlament, i može da odluči kada izvještava, koliko često, i šta je sadržina izvještaja. Publicitet, ili prijetnja publicitetom, jeste način da se osigura da će se vlada pozabavi problemima koje nadzorno tijelo identifikuje, kao i kritikama i preporukama koje načini. Sadržaj izvještaja očigledno može

⁸² Takođe vidi tačku 189 ispod.

⁸³ Vidjeti npr već pomenuti norveški Akt o monitoringu obavještajnih i bezbjedonosnih službi iz 1995, Odjeljak 9. Vidjeti takođe Zakonik SAD, Odjeljak 413, Opšte odredbe o kongresnom nadzoru

da bude ostjetljiv, a postoje različiti metodi da se zadovolje kako potreba za otvorenošću tako i bezbjedonosne potrebe. Treba pomenuti njemački sistem: izvještaj Kontrolnog odbora je tajan, ali odbor može dvotrećinskom većinom odlučiti da ga objavi⁸⁴. Na ovaj način, on zadržava važno oruđe za pregovaranje sa vladom, u isto vrijeme minimizujući rizik od kritike od političkih partija.

172. Čak i tamo gdje parlamentarna komisija ima konačnu riječ u pogledu sadržaja izvještaja, potreba za dobrom saradnjom sa bezbjedonosnom agencijom usloviće činjenicu da prihvati zahtjev agencije da ne otkrije određenu informaciju. Parlamentarno tijelo koje je ovlašćeno samo da podnosi godišnji izvještaj, a ne posebni izvještaj, neće biti u stanju da privuče pažnju javnosti i parlamenta na aktivnosti na koje je potrebno hitno odgovoriti. Parlamentarno tijelo koje ne kontroliše vrijeme za podnošenje svojih izvještaja rizikuje, makar povremeno, da njihov izvještaj izgubi politički efekat. Na kraju, tamo gdje se u izvještaju identifikuju problemi, očekuje se neki odgovor na njih od strane agencije i/ili vlade. Nadzorno tijelo mora biti slobodno da odgovori na te aktivnosti, i iznese svoje mišljenje da li su adekvatne za rješavanje identifikovanih problema.

C. Članstvo u nadzornom tijelu

173. Dogovor o imenovanju članova nadzornog tijela jeste ključni faktor koji će uticati na povjerenje javnosti i konačan uspjeh. Autonomija povećava legitimitet na dva različita načina. Prvi se sastoji u pitanju "vlasništva" nad nadzorom – na primjer, odražava se u moći parlamenta da imenuje članove i međupartijskoj zastupljenosti. Drugo, postoji potreba za jasnim odvajanjem između nadzornog tijela i agencije koju nadgleda; ovo je često dio šireg procesa "pocivilizovanja" u tranzicionim društvima. Prisutnost bivših članova službi bezbjednosti u nadzornom tijelu (umjesto da budu dio osoblja tijela) može predstavljati naročitu poteškoću u nekim zemljama u tranziciji, i vjerovatno će potkopati povjerenje, naročito kada su te službe bile dio prethodnog represivnog režima. Najbolje je izbjeći ovu vrstu preklapanja – ako je potrebno i zakonskom zabranom.

174. Postoji razlika između država u kojima sami poslanici preuzimaju ulogu nadzirača kroz parlamentarnu komisiju (na primjer, Argentina, Australija, Južna Afrika, Ujedinjeno Kraljevstvo i SAD) i onih gdje se formira stručna komisija čiji članovi nijesu parlamentarci, ali koja odgovara parlamentu (npr. Belgija, Holandija i Portugal). Kao što je već rečeno, mogu postojati i hibridna tijela (kao u Norveškoj i Švedskoj), a neke države imaju i parlamentarne odbore i stručna tijela (kao Njemačka). Razmatranje o stručnim tijelima se nalazi u Odjeljku X.

175. U nekim sistemima, parlamentarna pravila o članstvu u odborima mogu značiti da postoji uzak okvir za parlamentarna nadzorna tijela "po mjeri". Kao što je već rečeno, potrebna je značajna količina vremena da se stekne stručnost u oblasti bezbjednosti. Pravila o rotaciji članova komiteta tokom svakog parlamentarnog mandata, ugrožavaju ovu činjenicu. Sposobnost nadzornog tijela da zadrži poštovanje, kako agencije koju nadzire, tako i kolega u parlamentu i javnosti, najčešće će biti veća ukoliko njeni članovi buduiskusni i ugledni. Međutim, položaji u odborima se najčešće distribuiraju unutar partije po starješinstvu, i kako se malo javnog priznanja može dobiti baveći se ovom oblašću, stariji poslanici mogu izabrati da služe u nekim drugim odborima. Drugi problem je vezan za ustavnu doktrinu i parlamentarne

84 PKGrG, izmjenjen, § V, 1.

privilegije poslanika. Parlament može odbiti da dozvoli da se radi bezbjedonosna provjera svojih članova. To će značiti da će se nadzorno tijelo suočavati sa poteškoćama kada bude željelo da pristupi informacijama.

176. Postoje različita rješenja u odnosu na imenovanje članova parlamentarnog nadzornog tijela. Može ih imenovati šef vlade (kao u slučaju Ujedinjenog Kraljevstva, nakon konsultacija sa Šefom opozicije, vidjeti Zakon o bezbjedonosno-obavještanim službama iz 1994, glava 10). Može ih nominovati izvršna vlast, a sam parlament imenovati (kao u Australiji; nakon konsultacija koje sa šefovima partija obavi premijer, Zakon o bezbjedonosno-obavještanim službama iz 2001, glava 14). U drugim zemljama odgovornost za imenovanje članova povjerena je isključivo parlamentu, kao u Njemačkoj i Norveškoj.⁸⁵ Treba primjetiti da u Njemačkoj Bundestag, kako bi unaprijedio legitimitet tijela, glasa većinom glasova pojedinačno o svakom članu Parlamentarne kontrolne komisije⁸⁶. Na kraju, iako se tradicije u različitim parlamentarnim sistemima razlikuju, legitimitet predsjedavajućeg tijela je najveći ukoliko ga, umjesto da ga postavi vlada, izaberu sami članovi tijela. Legitimitet se takođe uvećava ukoliko predsjedavajući pripada opoziciji (kao u Mađarskoj, Glava 14,1, Akta br. CXXV iz 1995 o državnim službama bezbjednosti), ili ukoliko se vladajuće partije i opozicija smjenjuju na položaju predsjedavajućeg (praksa u Njemačkoj)

D. Nadzor i međunarodna saradnja

177. Kao što je već ranije objašnjeno, može doći do vakuuma u odgovornosti kada se radi o međunarodnoj saradnji u objasti obavještajno-bezbjedonosnog rada. Zakonodavci bi ovdje mogli da pomognu ukoliko stvore pravni okvir u kojem je saradnja sa stranim agencijama dopuštena u skladu sa principima propisanim u zakonu, i gdje je za nju potrebno odobrenje i nadgledanje od strane parlamentarnog, ili stručnog nadzornog tijela.

178. Kao što je Generalni sekretar iznio u svom izvještaju, ovo je oblast u kojoj postoji mali broj poznatih primjera pravila, sporazuma ili najboljih praksi. Venecijanska komisija će zato pokušati da identifikuje najbolje apstraktne modele koji će omogućiti adekvatan nadzor nad međunarodnom saradnjom.

179. Što se tiče prava strane agencije da koristi javnu vlast (npr. korišćenje posebnih istražnih sredstava, hapšenja, pritvaranja, ispitivanja) na teritoriji druge države, od najveće je važnosti, ako ovo uopšte treba dozvoliti, da se ovo dešava u skladu sa postojećim ustavnim pravilima o prenosu nadležnosti.

180. Ograničeni transferi javne vlasti spadaju u karakteristike brojnih modernih sporazuma o policijskoj i carinskoj saradnji⁸⁷. Međutim, od najveće je važnosti da se procedura za davanje dozvole stranoj bezbjedonosnoj agenciji da koristi policijska, ili bezbjedonosna ovlašćenja propiše ustavom, ili u najmanju ruku zakonom. U normalnim okolnostima, dozvolu za određen slučaj treba davaće nadležni državni organ, najčešće vlada, ili ministar, i ona će biti evidentirana.

181. Mora postojati sistem odgovornosti koji će obezbijediti da stranoj bezbjedonosnoj agenciji dopuštenje za vršenje funkcija policijske ili bezbjedonosne vlasti u drugoj državi ne daju niži ili

85 Vidjeti PKGrG, § 4 str.1, Uputstva za monitoring obavještajnih i bezbjedonosnih službi iz 1995, Odjeljak 1.

86 PKGrG § 4 str 3.

87 Vidjeti npr. član 41 Konvencije koji se odnosi na primjenu šengenskog sporazuma od 14. juna 1985. između vlada država Beneluksa, Federalne Republike Njemačke i Republike Francuske o postepenom napuštanju granične kontrole na zajedničkim granicama, 1990, 30 I.L.M. 84 (1991).

srednji funkcioneri te države. Treba uspostaviti administrativnu, i tamo gdje je potrebno, krivičnu odgovornost za pokušaj neovlašćenog transfera policijskih ili bezbjedonosnih ovlašćenja, ili u odnosu na pasivnost zvaničnika koji je znao, ili je trebao da zna da strana agencija neovlašćeno vrši takvu vlast na teritoriji države. Izvještaj Generalnog sekretara preporučuje da parlamentarno tijelo nadgleda sve takve odluke o transferu policijskih ili bezbjedonosnih ovlašćenja. Venecijanska komisija smatra da, iako možda, izuzetno, postoji opravdanje da se o takvom transferu ovlašćenja u određenom slučaju ne obavijesti parlament unaprijed, kasnije mora biti utvrđena puna odgovornost vlade pred parlamentom za sve takve odluke⁸⁸.

182. Što se tiče pitanja prenosa podataka, ovo treba da bude regulisano zakonom ili drugim propisima kako bi se izbjegao vacuum odgovornosti. Davanje i primanje podataka treba da budu regulisani pisanim sporazumima koje će potpisati nadležni⁸⁹. Ove sporazume treba predati parlamentarnim ili drugim nadzornim tijelima⁹⁰. Treba postaviti uslove za transfer obavještajnih podataka. Moraju se odrediti granice koje se tiču tipa obavještajnih podataka koji se mogu transferirati⁹¹ te postaviti zahtjeve u pogledu pouzdanosti i preciznosti informacija prije nego što budu prenešene, i takođe, u slučaju da agencija prima podatke, u pogledu provjere pouzdanosti i tačnosti podataka koje je dostavila druga država⁹². Primjer pravila koja se tiču dostavljanja podataka može se naći u njemačkim propisima koji regulišu BundesVerfassungsschutz, naima "Agencija može dostaviti stranim bezbjedonosnim ili drugim sličnim stranim službama, kao i nadnacionalnim i međunarodnim organizacijama, podatke o građanima, ukoliko je dostavljanje ovih podataka od suštinske važnosti za vršenje njenih dužnosti ili ukoliko postoje preovlađujući bezbjedonosni interesi institucije koja je primalac. Davanje podataka prestaje onda kada bi to bilo u suprotnosti sa dominantnim stranim interesima Federalne Republike Njemačke ili kada je važnije zaštititi interese pogođenih pojedinaca. Dostavljanje ovih podataka biće uneseno u javnu evidenciju. Korisnik će biti informisan da se informacija prenosi pod sporazumom da se podaci mogu koristiti samo u određenu svrhu zbog koje su i poslani. Agencija zadržava pravo da od korisnika zahtjeva informaciju o korišćenju podataka"⁹³.

183. Drugi, dalekosežniji metod jeste da se zahtijeva da se informacija otkrije stranim bezbjedonosnim i obavještajnim službama ili nadnacionalnom tijelu, samo onda ukoliko se obavežu da će je koristiti u skladu sa istom kontrolom koja u domaćem pravu važi za agenciju koja dostavlja informaciju (i pored toga u skladu sa zakonima koji se odnose na agenciju koja prima podatke).⁹⁴ Što se tiče prijema informacija, on bi trebao da bude kontrolisan od strane mehanizama u zemlji porijekla, kao i onih standarda koji se primejnjuju u domaćem pravu⁹⁵.

88 Vidi, npr Zakon o sigurnosno-obavještajnoj agenciji Bosne i Hercegovine, 2004, članovi 70 i 71, Izvještaj Generalnog sekretara

89 Vidi npr. Holandski Zakon o obavještajnim i bezbjedonosnim službama od 2002 (De Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten) član36(1)(d), 40(1) i 42.

90 Vidi npr. Kanadski CSIS zakon, Dio 17(2) koji zahtjeva da nadzorno tijelo dobije kopije svih sporazuma agencije sa stranim vladama i međunarodnim organizacijama

91 Vidi na primjer član 9 (uslovi i ograničenja u razmjeni podataka) Sporazuma o saradnji između Republike Bugarske i Evropske policijske kancelarije <http://www.europol.europa.eu/legal/agreements/-Agreements/15977.pdf> koji precizira *inter alia* da "Lični podaci koji otkrivaju rasno porijeklo, politička ubjeđenja ili religiozna i druga uvjerenja, ili se tiču zdravlja i seksualnog života, kako je opisano u članu 6 Konvencije Savjeta Evrope od 28. januara 1981. o zaštiti pojedinaca u odnosu na obradu ličnih podataka, biće dostavljeni samo kada je to apsolutno neophodno i kao dodatak drugim informacijama."

92 Vidi član 10 sporazuma Europol-Bugarska, *ibid.* (procjena izvora i informacije). Takođe, Ararska komisija, Izvještaj o događajima povezanim sa Mahar Ararom, Analiza i preporuke, cit, str. 334.

93 Bundesverfassungsschutzgesetz (BVErfSchG), Njemačka, 2002, član. 19

94 Vidi takođe . Zakon o sigurnosno-obavještajnoj agenciji Bosne, 2004, član 65.

95 Vidi Born H. i Leigh, I. *Učiniti obavještajnu službu odgovornom: pravni standardi i najbolje prakse*, poglavlje 12

184. Informacije koje su dostavljene iz inostranstva se u principu ne smiju isključiti iz nadzora koji postoji za praćenje podataka domaćeg porijekla. Ipak, može se desiti da se mogu dozvoliti izuzetno strogi bezbjedonosni protokoli za pristup takvoj informaciji⁹⁶. Faktor koji ovo dodatno komplikuje jeste činjenica da je, kao što je već rečeno, za procjenu pouzdanosti obavještajnih podataka potrebno ispitati "sirovi" obavještajni materija, a ne samo "krajnji proizvod". Isto se odnosi i na procjenu zakonitosti metoda korištenih za pribavljanje informacija (maltretiranje tokom ispitivanja itd.). Strana agencija može biti spremna da dostavi proizvod, npr. da smatra da je određena osoba povezana sa terorizmom, ili da neposredno predstoji napad na određenu metu, ali ne i da obavijesti kako je došla do ovih informacija.

185. Vjerovatno je da će se često javiti situacija da se nadzornom organu ili tijelu u jednoj državi odbije pristup podacima stranog porijekla koji predstavljaju dio opravdanja za opšte djelovanje ili određene operacije agencije koju ono nadzire, i za koje smatra da bi trebali biti nužno ispitani.

186. Tamo gdje agencija odbije da prihvati da informacija koju dostavlja bude podvrgnuta standardima i nadzoru koji se primjenjuje u državi koja je prima, postoje brojne opcije. Prva je da agencija koja prima informaciju odbije da primi podatke za koje agencija koja ih dostavlja odbija da budu otkriveni nadzornom tijelu, ukoliko ih bude zatražilo. Konkretna opcija će biti veoma nepopularna u agenciji primaocu, naročito zato što su joj u praksi potrebne informacije stranog porijekla kako bi mogla da obavi svoj posao, odnosno obezbijedi sigurnost svoje zemlje i građana.

187. Druga opcija jeste da nadzorni organ ili tijelo u zemlji primaocu prihvati da nema pristup sirovom materijalu ili čak i krajnjem proizvodu koji se dostavlja, ali da umjesto toga prihvati potvrdu izdatu od strane nadzornog tijela u zemlji davaocu da su podaci pouzdani prema standardima koji se primjenjuju u toj zemlji, i da su pribavljeni na zakonit način.

188. Ova opcija neće postojati kada se predaju ili primaju podaci od strane zemlje koja ima sumnjiv bilans u pogledu ljudskih prava, jer u njoj neće postojati nadzorni organ. U takvim slučajevima, kada agencija ipak smatra da bezbjednost zahtijeva da se odigra takav transfer/prijem podataka, treba zahtijevati od agencije da prije nego što se to dogodi razmotri implikacije koje će ovaj transfer/prijem imati za ljudska prava, i da umanjí rizike koji se mogu pojaviti zahvaljujući ovoj saradnji⁹⁷. Ova posljednja opcija nije najbolja, ali predstavlja minimalan standard koji se tiče balansiranja između bezbjednosti i brige o poštovanju ljudskih prava⁹⁸.

189. Na kraju, treba reći da je umrežavanje kojem bezbjedonosne agencije pribjegavaju legitiman, i neophodan, odgovor na globalne probleme, kao što su neki oblici modernog terorizma. Ispravan odgovor parlamentarnog nadzornog tijela i/ili stručnih tijela bio bi da se takođe umreže. Parlamentarna i stručna tijela možda mogu prevazići prepreku koju ovo postavlja odgovornosti tako što će razmijenjivati informacije o saradnji obavještajnih agencija između sebe, u granicama pravila tajnosti koja se primjenjuju na njih. U najmanju ruku, mogu

96 Evropska komisija za ljudska prava prihvatila je u Volpi protiv Švajcarske (No. 25147/94, 84 DR 106 (1996) što se tiče transfera podataka da se mogu primjeniti naročito oštra ograničenja kada se radi o pristupu podacima iz inostranstva. Ipak, to je značilo da se takvi podaci ne moraju otkriti građanima koji su prethodno dobili pravo pristupa svojim (ne više aktivnom) bezbjedonosnim dosijeima.

97 Ararska komisija, Izvještaj o događajima povezanim sa Mahar Ararom, Analiza i preporuke, 2006, str. 348.

98 To međutim ne bi riješilo problem transfera podataka nadnacionalnim tijelima, sve dok se ne formiraju i nadnacionalna nadzorna tijela. Kad smo to rekli, napomenimo da postojeća nadnacionalna tijela gotovo da nemaju kapacitet da samostalno istražuju, tako da zavise od podataka koje prime.

razmjenjivati informacije o "najboljim praksama" uopšte, trendovima i problemima sa kojima se susreću u svom radu, i dostavljajući jedni drugima već objavljene dokaze iz sličnih istraga ili izvještaja. Model za takvu saradnju se može naći u periodičnim sastancima koje održavaju tijela koja nadziru rad policije u evropskim državama⁹⁹.

E. Druge oblasti u kojima parlament može imati kontrolnu ulogu

190. Svrha utjelovljavanja provjera i kontrola na izvršnu vlast unutar agencija je ili da uključi različite djelove političkog miljea ili da uključi politički neutralne institucije. U oba slučaja, legitimnost agencije i kvalitet donošenja odluka se može poboljšati. Ove provjere mogu imati dva osnovna oblika: eksterno odobravanje ili potvrđivanje određenih odluka, ili slabiji oblik, dužnost da se spoljni akteri obavijeste o osjetljivim ili kontroverznim pitanjima. Samo postojanje ovih dužnosti može služiti kao sredstvo odvratanja i djelovati kao zaštita za agenciju.

191. Spoljno uključivanje ili nadzor nad imenovanjem direktora bezbjedonosne agencije može predstavljati takvu vrstu zaštite. Proces imenovanja šefa agencija se može koristiti kako bi se osnažio ili garantovao status pozicije i kako bi se obezbjedili neophodni kvaliteti vođstva, integriteta i nezavisnosti. U nekim državama (na primjer, Velikoj Britaniji ili Švedskoj) zaštita od zloupotrebe u procesu imenovanja se oslanja na konvencijama/dogovorima, koje i ukoliko se ne poštuju, vode do političke kritike. Druge zemlje koriste proces formalne potvrde ili postupka konsultacije, kako bi dale parlamentu pravo na veto ili pravo da izrazi svoje mišljenje o tom imenovanju. Može postojati i ustavni uslov da zvanična imenovanja potvrđuje parlament, ili mogućnost da ih se blokira glasanjem u parlamentu (npr. takva je praksa u SAD). Mehanizmi za postizanje široke političke podrške za imenovanje direktora uključuju davanje zakletve pred šefom parlamentarnog odbora (kao što je slučaj u Belgiji, u Zakonu o upravnom nadzoru nad policijom i obavještajnim službama, 1991, član 17).

192. Još jedna oblast za zaštitu se tiče političkih instrukcija. Zakonska obaveza da određene ministarske instrukcije budu upućene u pisanom obliku¹⁰⁰ mogu pomoći prilikom kontrole jer se sprječava „prebacivanje odgovornosti“, pa čak i samo davanje nekih upitnih instrukcija, jer ostaje „papirni trag“¹⁰¹. Pored toga, zahtjev da ministarske instrukcije moraju biti otkrivene i van agencije mogu poslužiti kao sredstvo za provjeru. Primjeri se mogu naći u kanadskom zakonu, koji zahtijeva da se one daju Organu za kontrolu, u australijanskim zakonima, u kojima stoji obaveza da se instrukcije moraju predati glavnom inspektor za obavještajni rad i bezbjednost što je prije moguće nakon što je instrukcija izdata (kanadski zakon o bezbjedonosno-obavještajnoj službi, 1984, s.6(2) i australijanski zakon o glavnom inspektor za obavještajni i bezbjedonosni rad, 1986, Dio 32B). Kao što je ranije pomenuto (vidi tačke 117-119 iznad) papirni trag je jako važan u području međunarodne saradnje.

193. Jedna važna stvar prilikom održavanja ovakvog višestranačkog pristupa bezbjednosti i

99 Vidi, za posljednju konferenciju o Monitoringu policije i inspeksijskim organima http://www.igai.pt/public-docs/Papers_Conference2005.pdf.

100 Vidi npr. Zakon o službama državne bezbjednosti iz 1995, Mađarska, Dio 11, holandski Zakon o bezbjedonosnim i obavještajnim službama iz 2002, član 19 i kanadski Zakon o bezbjedonosno-obavještajnoj službi iz 1984, Djelovi 7(1) i (2).

101 Vidi tačku 12 iznad. Vidii takođe austalijski Zakon o obavještajnim službama iz 2001, d. 8(1) koji zahtijeva od ministara koji su odgovorni za australijsku tajnu obavještajnu službu, i od ministra odgovornog za pitanja odbrane da izda pisanu instrukciju šefu agencije u vezi situacija kada se od agencije traži da sakupljaju obavještajne informacije o Australijancima.

obavještajnom radu jeste da se uključi istaknuti političar iz redova opozicije u „krug tajnosti“. Takvi ustavni ili zakonski zahtjevi se mogu naći kod velikog broja zemalja¹⁰². Opasnost u ovome leži u pretjeranom zbližavanju. Kasnije postaje teže da se kritikuje neka politika- pa čak i ona u čiju zakonitost se može sumnjati- ukoliko je o njoj osoba ranije bila upoznata.

194. Druga uloga parlamentarne kontrole je finansijska revizija. Razlika između revizije bezbjednosnih i obavještajnih agencija i revizija drugih državnih tijela je prije svega u načinu izvještavanja. U mnogim zemljama, javni godišnji izvještaji bezbjednosnih i obavještajnih službi (npr. u Holandiji) ili parlamentarnog tijela za nadzor (npr. u Velikoj Britaniji) uključuju i izjave o rezultatu finansijskih revizija. Obično postoje posebni mehanizmi za izvještavanje, koji su osmišljeni kako bi se zaštitio kontinuitet operacija, metodi i izvori službi¹⁰³. Međutim, isto kao i u vezi rješavanja pritužbi, potrebna je vještina kako bi se osmislio sistem za zaštitu tajnosti koji u isto vrijeme omogućava revizorima širok pristup tajnim informacijama koje su potrebne kako bi se utvrdilo da li su službe trošile državni novac u skladu sa zakonom. Razumljivo, kako bi se zaštitio identitet određenih izvora informacija i detalji o posebno osjetljivim operacijama, može se ograničiti pristup koje je odobren glavnom revizoru¹⁰⁴. Čak i ovdje, glavni inspektor može imati određenu ulogu.

IX. Sudski pregled i odobravanje

195. Sudska kontrola nad unutrašnjim službama bezbjednosti može se sprovoditi u različitim oblicima. Prvo, postoji prethodno odobravanje u predsudskoj fazi, i/ili *post hoc* ispitivanje specijalnih istražnih mjera, kao što su prisluškivanje telefona, postavljanje aparata za prisluškivanje i video nadzor¹⁰⁵. Ovo je uobičajena praksa u evropskim državama¹⁰⁶.

196. Drugo, sudstvo obično funkcioniše kao kontrola u sudskim procesima koji se odnose na

102 Na primjer, u Švedskoj postoji formalni mehanizam u Vladinom instrumentu, poglavlje 10, odjeljak 6 o obavještavanju vođa opozicije iz Savjeta za inostrane poslove o važnim domaćim i stranim političkim pitanjima (Utrikesnämnden). Slična dužnost da se opozicione partije povremeno obavještavaju o glavnim bezbjednosnim problemima se mogu naći u Portugalu, u zakonu o unutrašnjoj bezbjednosti, član 7 (Izveštaj Generalnog sekretara).

103 Na primjer, u Gruziji, grupa od pet članova parlamenta izvršava kontrolu budžeta posebnih programa tajne službe (Izveštaj generalnog sekretara). U Velikoj Britaniji samo predsjedavajući Odbora za javnu reviziju i Odbora za obavještajni rad i bezbjednost su u potpunosti upoznati sa rezultatima finansijske revizije (uključujući i zakonitost, efikasnost potrošnje, pojavu potencijalnih nepravilnosti, i o tome da li su službe probile budžet ili su ostale u okviru dodijeljenog budžeta).

104 U Španiji, u skladu sa članom 11 zakona 11/2002 o posebnim odborima parlamenta je utvrđena kontrola nad budžetom CNI i obaveza da bude redovno obavještavan o svim aktivnostima i napretku u zadacima koje mu je povjerila vlada. Direktor CNI prisustvuje sastancima odbora samoinicijativno ili na zahtjev Odbora. Jedine zvanične tajne koje se ne odaju na ovom odboru su izvori koje CNI ima i sredstva koja koristi za prikupljanje informacija, kao i informacije koje CNI dobija od stranih obavještajnih agencija ili međunarodnih organizacija. Druge modele možete vidjeti u Born and Leigh, op. cit. poglavlje 20.

105 Ne postoji jedinstvena definicija “specijalne istražne tehnike”. U stručnom smislu, to znači prisluškivanje telefona, postavljanje prislušnih uređaja, video nadzor i druge elektronske mjere za praćenje osumnjičenih. Ovo je oblast u kojoj se konstantno javljaju nova tehnološka dostignuća. U širem smislu, obuhvata svaku tehniku koju domaće zakonodavstvo (na osnovu ustavnih odredbi i praksi) smatra dovoljno ozbiljnim da se zahtijeva sudska dozvola. Kao takvo, može obuhvatiti i upotrebu infiltriranja, tajnih identiteta, tajnih pretraga i krunskih svedoka. Vidi Savjet Evrope Terorizam: Specijalne istražne tehnike, 2005 str. 13-17. Vidi i definiciju datu u preporuci Komiteta ministara 2005(10) Poglavlje I.

106 Pravo i praksa u ovoj oblasti se nalazi u Terorizam: specijalne istražne tehnike, ibid.

pitanja bezbjednosti, posebno na krivične procese za djela koji se odnose na bezbjednost, ali i po pitanju ustavnih, građanskih ili upravnih tužbi koje podnosi lice koje navodi nepravilnosti u postupanju bezbjednosne agencije¹⁰⁷. Pravično suđenje u građanskim i krivičnim procesima je zahtjev člana 6 Evropskog suda za ljudska prava (ECHR) (vidi tačku 212 ispod). Mjera u kojoj sudovi mogu funkcionisati kao kontrola u građanskim i upravnim procesima zavisi od različitih faktora, a između ostalog, imuniteta, nacionalnih stavova po pitanju utuživosti i ustaljenih zahtjeva.

197. Treće, u nekim državama (npr. u Francuskoj) istražnim sudijama, koji mogu biti specijalizovani za pitanja bezbjednosti, mogu se dati ovlašćenja opšteg nadzora nad tekućim bezbjednosnim istragama. Ovaj nadzor može postojati zajedno uz (polu) nezavisnu ulogu koju država dodjeljuje tužiocu koji, kako je već rečeno može, u ustavnom smislu, pripadati pravosudnoj branši države.

198. Može se zapaziti i da se u nekim državama (npr. u Velikoj Britaniji), sudijama, zbog njihovog autoriteta i ekspertize u krivičnim postupcima, može dati uloga predsjedavanja ad hoc komisijama koje ispituju navodne nepravilnosti u radu unutrašnjih bezbjednosnih službi. Druga mogućnost je da se, gdje takva tijela postoje, aktivnim ili penzionisanim sudijama da uloga članova ili predsjedavajućih stalnih stručnih tijela za odobravanje/ispitivanje (detaljnije obrađeni dalje u tekstu, Odjeljak X). Međutim, ova dva posljednja primjera ne treba posmatrati kao sudsko ispitivanje ili odobravanje, već kao učešće sudstva u stručnim ili parlamentarnim, stalnim ili ad hoc istragama.

199. Što se tiče sudskog odobravanja specijalnih istražnih mjera, pristupi država po pitanju mjera koje se smatraju dovoljno ozbiljnim da bi zahtijevale sudsko odobravanje se donekle razlikuju, zavisno od obima i snage ustavnih prava priznatih u dotičnoj državi, a naročito obima prava na privatnost. Naravno, praksa ESLJP po pitanju člana 8 takođe utiče na ovo pitanje¹⁰⁸. U nekim državama, kao što je Velika Britanija, sudije se ne bave bezbjednosnim krivičnim istragama mimo odobravanja ili ispitivanja specijalnih mjera. U drugim državama, sudije-specijalisti mogu vršiti relativno strogu kontrolu nad istragama zločina generalno. Koliko je ova kontrola stroga u praksi zavisi, prvo, od stepena kontrole koju tužilac ima nad policijskim radnjama, i drugo, od stepena kontrole koji sudija ima nad istragom, ili njenim određenim djelovima. Ono što je od presudne važnosti za ovo drugo, jeste u kojem trenutku se istraga vidi kao istraga koja postaje „sudska“ po prirodi. Međutim, čak i u takvim državama mogu postojati specijalne vrste mjera (npr. bezbjednosno praćenje) koje se klasifikuju u „upravne“ ili „obavještajne“ prije nego krivično istražne po svojoj prirodi, i koje potpadaju pod drugu, nesudsku proceduru odobravanja/ispitivanja¹⁰⁹.

200. U svojoj presudi u predmetu *Klass protiv Savezne Republike Njemačke*, ESLJP je jasno označio sistem sudske kontrole kao svoj izbor, navodeći da „vladavina prava znači, između ostalog, da miješanje izvršnih vlasti u prava pojedinca treba da podliježe efikasnoj kontroli

107 Za skorašnje primjere, vidi odluku Ustavnog savjeta Francuske o zahtjevu za telekomunikacione podatke, 275-332, 19. januar 2006.; odluka Ustavnog suda Njemačke o preventivnom pregledu podataka, 24. maj 2006., 1 BvR 518/02, http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20060404_1bvr0 i presudu Vrhovnog suda Kanade o bezbjednosnom pritvoru, Charkaoui protiv Kanade, 2007. SCC 9.

108 Vidi Venecijanska komisija, mišljenje o video nadzoru na javnim mjestima koje postavljaju državni organi i zaštita ljudskih prava, CDL-AD(2007)014, i presude ESLJP, a posebno *Peck protiv Velike Britanije* od 28. januara 2003. i *Tsavachidis protiv Grčke*, op. cit.

109 Vidi, npr. po pitanju Francuske, *Terorizam: Specijalne istražne tehnike*, op. cit., str. 157 i po pitanju Njemačke, presudu ESLJP u slučaju *Weber i Saravia*, op. cit.

koju obično treba da obezbijedi sudstvo, barem kao posljednja instanca obzirom da je sudska kontrola ona koja daje najbolje garancije po pitanju nezavisnosti, nepristrasnosti i propisanog postupka¹¹⁰. Međutim, ESLJP je ipak prihvatio da strateško praćenje i obavještajno praćenje (koji nijesu osmišljeni da bi doveli do krivičnog gonjenja) mogu, pod određenim uslovima umjesto sudskoj kontroli, podlijegati odobravanju ili ispitivanju stručnog tijela.

201. ESLJP je tako naglasio sudsku kontrolu kao mehanizam zaštite prava pojedinca. Međutim, veliki dio bezbjednosnog rada se ne može smatrati radom koji utiče na ustavna prava pojedinca, niti njegova prava u skladu sa relevantnim pravilima krivičnog postupka (npr. prikupljanje informacija o pojedincima iz banaka podataka ili javnih izvora). Zavisno od toga koji ustavni sistem je u pitanju, čin otvaranja tematskog, organizacionog ili čak dosijea pojedinca, ne može se posmatrati kao pitanje prava pojedinca, čak i ako je ESLJP sada razjasnio da takav čin uključuje određeno ograničenje u skladu sa članom 8(1) koje se mora opravdati u skladu sa članom 8(2)¹¹¹.

202. Ovdje treba posebno napomenuti pojavu "miniranja podataka". Istrage koje vrše mnoge evropske policijske i bezbjednosne službe su usmjerene na pojedince u smislu da mora postojati barem naznaka da pojedinac čini ili planira teško krivično djelo da bi se o njemu prikupljali podaci¹¹². Međutim, neke države dozvoljavaju policijskim i bezbjednosnim službama da se bave upoređivanjem banaka podataka sa određenim brojem varijabli bez ikakve sumnje na konkretno krivično djelo. Prikupljeni podaci se potom analiziraju a varijable za pretraživanje se dalje filtriraju. Informacija koja se na kraju dobije se može koristiti za uspostavljanje osnove za dalju obavještajnu ili krivičnu istragu usmjerenu na pojedince ili grupe. U ovaj proces uopšte ne mora biti uključeno sudstvo osim ako i sve dok se zvanično ne otvori krivična istraga, ili dok se zvanično ne otpočne krivično gonjenje. Na ovaj način je upotreba podataka kao i razvoj sofisticirane, proaktivne tehnologije praćenja (CCTV, biometrijski podaci, itd), programirani sa takvim varijablama za pretragu, dovela do ozbiljne zabrinutosti za ljudska prava, posebno po pitanju rasnog profilisanja¹¹³.

110 ESLJP, presuda *Klass protiv SRNj*, stav 55. Sud je nastavio: "u oblasti gdje je zloupotreba tako lako izvodljiva u pojedinačnim slučajevima i koja može imati tako štetne posljedice po demokratsko društvo u cjelini, u principu je poželjno da se nadzor povjeri sudiji" (stav 56). Kompatibilnost reformisane njemačke legislative je potvrđena u slučaju *Weber i Saravia protiv Njemačke*, op. cit.

111 ESLJP, *Amman protiv Švajcarske*, op. cit., stavovi 65, 69 i 70. Vidi i *Rotaru protiv Rumunije*, op. cit. i *Tsavachidis protiv Grčke* op. cit.

112 Kad smo već kod ovog, mjera u kojoj je ovo svrsishodna zaštita zavisi od određenog broja faktora, a između ostalog, od neophodnog nivoa sumnje kao i na koji je način dotični prestup strukturiran. Zločini protiv bezbjednosti imaju tendenciju da "počinju" rano. Kada se kombinuju sa opštim dijelom krivičnog prava (pokušaj, urota, pomaganje i podsticanje) može biti potrebno relativno malo toga da bi se došlo do konkretne sumnje da je to vršenje specifičnog krivičnog djela u toku.

113 Evropska komisija za borbu protiv rasizma i netolerancije (ECRI) priprema preporuku opšte politike (br. 11) kojom se zastupa zakonsko definisanje i zabrana rasnog profilisanja kada za to nema nikakvih objektivnih niti opravdanih obrazloženja, i za koju bi bio potreban standard opravdane sumnje u vršenju ovlašćenja policijske istrage. Preporuka takođe predlaže obučavanje policije o definiciji rasnog profilisanja i upotrebi standarda opravdane sumnje. Vidi i izvještaje o rasnom profilisanju koje je u decembru 2006. godine objavila mreža nezavisnih stručnjaka za osnovna prava <http://cridho.cpd.ucl.ac.be/AVIS%20CFR-CDF/Avis2006/CFR-CDF.Opinion4-2006.pdf>, i UNHCR, izvještaj autora Martina Šajnina, specijalnog izvjestioca za promovisanje i zaštitu ljudskih prava tokom borbore protiv terorizma, 29. januar 2007.: <http://www.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/4session/A.HRC.4.26.pdf>. Korisnost rasnog profilisanja je dovedena u pitanje, vidi *inter alia*, Baker, E., Teroristi džihada u Evropi, njihove karakteristike i okolnosti pod kojima su prihvatili džihad: istraživanje, Hag, Klingendel institut, 30. januar 2007. Još jedan aspekt takvih "preventivnih" tehnoloških pristupa koji zahtijevaju dalje proučavanje jeste mjera u kojoj ih promovišu korporacije koje su zainteresovane za prodaju svojih proizvoda, iskorišćavanjem potrebe vlade da se pozabavi (realnim ili

203. Tako, dobar dio bezbjednosnog rada nije usmjeren na pravne procedure predsudskog postupka i stoga je sasvim vjerovatno da će ovi procesi ostati izvan sudske kontrole¹¹⁴. Ovo važi čak i za zemlje koje imaju bezbjednosnu policiju i koja, formalno rečeno, istražuje samo zločine u oblasti bezbjednosti, kao što su Švajcarska, Švedska i Norveška. Ovo također važi, mada u manjoj mjeri zavisno od primata sudske (krivične) istrage nad istragom radi prikupljanja obavještajnih podataka, i za zemlje u kojima istražne sudije imaju relativno strogu kontrolu nad općim bezbjednosnim radnjama.

204. Ipak, postoji očigledna prednost traženja sudske odobrenja za specijalne istražne tehnike, a to je da bezbjednosna agencija treba da izađe „izvan sebe“ i ubijedi nezavisno lice o potrebi za primjenom određene mjere. Ona podređuje zabrinutost zbog bezbjednosnih pitanja zakonu, i kao takva služi da se poštovanje zakona institucionalizuje. Ukoliko adekvatno funkcioniše, sudsko odobrenje će imati *preventivni* efekat, jer će spriječiti neopravdane zahtjeve i/ili skratiti trajanje neke specijalne istražne mjere¹¹⁵. Parlamentarna skupština je ranije jasno označila sudsko odobrenje za primjenu specijalnih istražnih mjera (zavisno od vrste mjera) kao svoj izbor¹¹⁶.

205. Međutim, samo učešće sudija u procesu odobravanja ili ispitivanja, nije uvijek uspješna garancija poštovanja ljudskih prava. Prvo, vrijednost sudske kontrole očigledno zavisi od *nezavisnosti*, i zakonske i faktičke, koju sudija ima u odnosu na izvršne vlasti države¹¹⁷. Ovo pak zavisi od ustavnog prava i praksi dotične države, kao i njene pravne i političke kulture.

206. Drugo, vrijednost sudske kontrole zavisi od *stručnosti* koju dotični sudija posjeduje u procjeni rizika po nacionalnu bezbjednost i u vaganju ovih rizika u odnosu na kršenja ljudskih prava. Sudija koji ima iskustvo u krivičnom pravu razvija sposobnost ulaska u srž određenog problema i postavlja prava, nezgodna pitanja. Štaviše, takav sudija ima iskustvo u odmjeravanju dokazne vrijednosti dokaza i svjestan je da je nepodređivanje prava osumnjičenog javnom interesu od fundamentalnog značaja, pogotovo kada dotični pojedinac nije u prilici da se brani.

207. Međutim, mora se reći da teroristički zločini na neki način imaju sličnosti sa organizovanim kriminalom, a na neki nemaju. Kada je u pitanju identifikovanje mreže pomagača terorista, specijalizovano političko znanje (i znanje u oblasti religije) i zdrav razum su neophodni da bi se povukla razlika između ljudi na granici radikalnog, ali u svojoj srži nenasilnog neslaganja, i onih koji aktivno prihvataju terorizam.¹¹⁸ Štaviše, bezbjednosno praćenje obično počinje u veoma ranoj fazi istrage i po prirodi je ispitivačko, više teži tome da identifikuje mreže nego

preuveličanim) strahovima građana od nesigurnosti. Vidi Bigo et al, op.cit.

114 Cf. Arar Komisija, Novi mehanizam za aktivnosti nacionalne bezbjednosti RCMP, 2006, str. 439 “odabir ciljeva, metode prikupljanja i razmjene informacija i istražnih sredstava generalno ne podliježe kontroli suda, medijima niti javnoj raspravi”. Vidi i Lustgarten, op.cit. koji navodi da je sudska paradigma presude daleko odvojena od trajnog praćenja ponašanja jedne organizacije; njenih prioriteta; politika, itd. (str. 57).

115 Ovo je zaključak iz studije kojom se vrši poređenje broja izdatih naloga u starom (prije 1984. godine) kanadskom sistemu ministarskog odobravanja sa novim sistemom i ministarskog i sudske odobravanja. Vidi Broder, J. P., “Skupštinska kontrola protiv građanske kontrole”, u Töllborg, D. (ed), *Nacionalna bezbjednost i vladavina prava*, (Univerzitet u Geteburgu, 1997.) na str. 88. autor zaključuje da “kakvi god bili nedostaci sudske kontrole, ovi podaci pokazuju da nam je bolje sa njom nego bez nje”.

116 Preporuka 1402 (1999)1, Kontrola unutrašnjih službi bezbjednosti u zemljama članicama Savjeta Evrope.

117 Vidi Venecijanska komisija, Imenovanje sudija, CDL-JD(2007)001rev; CCEJ Mišljenje br. 1(2001) o standardima koji se odnose na nezavisnost sudstva i nesmjernost sudija; Komitet ministara, Preporuka br. R (94) 1 o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija.

118 Vidi, npr., Izvještaj Mekdonaldove komisije, str. 868. On je, pak, u prilog specijalizaciji i specijalno obučениh sudija. Vidi i Marin, J.C., *Lutte contre le terrorisme et état de droit, vingt ans d'expérience française*, neobjavljeni dokument sa konferencije, Otava, 9. februar 2006. godine i stavove 132-133 iznad.

da protiv specifičnih osumnjičenih lica prikupi specifične dokaze o specifičnim zločinima. Drugim riječima, u vrijeme kada se praćenje određenog lica zahtijeva ne mora postojati mnogo konkretnih sumnji da bi se sa aktivnostima nastavilo, ali se drugi načini dobijanja informacija smatraju neizvodljivima.

208. Čak i za specijalizovanog sudiju, pozivanje na „nacionalnu bezbjednost“ ima veliku snagu, pozivajući na potrebu za hitnom i odlučnom akcijom. Nacionalna bezbjednost se, očigledno, može zloupotrijebiti kao argument, ali postoji i duboko usađena tendencija da se pretjerano koristi. Bezbjednosna agencija, ukoliko želi da svoj posao obavlja dobro, će, prirodno, težiti tome da obazrivost prevagne i da prioritet da potrebi za informacijom dobivenom kroz praćenje, a ne ličnom integritetu grupe lica – moguće i poprilično velike – koju stavlja pod mjere praćenja¹¹⁹. Energičan sudija, sa značajnim iskustvom u ranijem radu sa zahtjevima je taj koji je sposoban da dovede u pitanje proporcionalnost procjena stručnjaka i snažno se usprotivi iskušenju da gotovo svaki put integritet podredi javnom interesu. U psihološkom smislu, tendencija davanja dozvola je veća gdje država, zbog, na primjer, odvojenosti ovlašćenja, nema procedure da provjeri, a kamoli da kritikuje, broj i trajanje dodijeljenih sudskih dozvola.

209. Ono što u mnogim državama značajno suzdržava upotrebu specijalnih istražnih tehnika od strane obične policije je što će na kraju osumnjičeni o njima biti obaviješten i/ili postoji rizik od kritikovanja u krivičnom procesu koji slijedi. Ali, u većini država, najveći broj bezbjednosnih slučajeva ne završi na sudu. Isto tako, svi zahtjevi za obavještanje koji su propisani domaćim zakonima se najvjerovatnije neće primjenjivati, bilo zato što su bezbjednosni zločini eksplicitno izuzeti, bilo zato što će se smatrati da je istraga još u toku¹²⁰. U takvim situacijama, sudija koji daje dozvolu može doći u iskušenje da zaključi da je malo vjerovatno da će iko saznati za mjere praćenja, tako da se ne čini nikakva „šteta“. Iskustvo određenog broja zemalja, kao što su Norveška i Švedska, pokazuje da su sudije ranije previše spremno prihvatale procjene bezbjednosnih agencija vezano za opasnost koja prijete¹²¹. To je dovelo do toga da se u ove države, pored procedura sudskog odobravanja, uvedu mehanizmi kontrole kojima se procjenjuje broj izdatih odobrenja i trajanje povrede integriteta u odnosu na korisne obavještajne podatke koji su iz određene mjere proizašli. (vidi tačke 237-239 ispod).

210. Postoji nekoliko sredstava kojima se ograničava mogućnost suda da razmotri sve dokaze, ili da dođe do srži problema: legitimitet date mjere. Proglašavanjem određenih ključnih dokumenata povjerljivim, ili ograničavanjem na razne načine obima kontrole, može se zadržati privid sudske kontrole, a istovremeno potpuno uništiti njena srž¹²².

211. Imajući u vidu važnost stručnosti u ovoj oblasti, postoje veoma snažni argumenti u prilog dobijanja specijalizacije i specijalističke obuke za sudije koji se bave procedurama odobravanja, i/ili nadzorom istraga generalno, kao i za sudove koji se bave građanskim, krivičnim i upravnim bezbjednosnim slučajevima. Ovo je upravo pristup koji je prihvatio jedan broj zemalja, kao što je Francuska, koja je koncentrisala istrage i gonjenje zločina protiv bezbjednosti na specijalizovane sudije i istražne sudije u Višem sudu (Tribunal de Grand Instance) u Parizu, ili Španija, koja je na sličan način koncentrisala slučajeve zločina protiv bezbjednosti u Specijalizovanom sudu (Audencia Nacional). Na sličan način se u Kanadi posebno imenuju sudije Saveznog suda (Federal Court) koji saslušavaju zahtjeve za vršenje mjera praćenja koje

119 [119] Vidi, npr. Feldman, D, Ljudska prava, terorizam i rizik: Uloga političara i sudija, 2006. 364.

120 ESLJP je prihvatio da je ovo bio legitiman razlog za neobavještanje u slučaju *Klass protiv Njemačke*, op.cit. stav 58.

121 Norveška: Lundov izvještaj, str. 352-355, Švedska: Säkerhetstjänstkommission, SOU 2002:87, str. 365-383.

122 Lustgarten, L. i Leigh I., op cit, poglavlje 12.

dostavlja Bezbjednosno obavještajna služba Kanade i koji se bave slučajevima imigracije i slobode informisanja sa bezbjednosnom dimenzijom. U SAD, sudski nalozi su neophodni za krivične istrage i, kada su u pitanju „agenti strane sile“, Zakon o tajnom nadzoru stranaca je dao specijalizovanim sudijama ulogu odobravanja obavještajnog praćenja tokom gotovo dvije decenije¹²³. U Velikoj Britaniji, imenovani sudski komesari se bave odobravanjem/ispitivanjem praćenja, u skladu sa Zakonom o regulisanju istražnih ovlašćenja iz 2000. godine.

212. Specijalizacija istovremeno nosi i neke rizike. Neki sa sumnjom posmatraju premještanje bezbjednosnih pitanja iz običnih sudova u sudove koji imaju posebno odabrane i imenovane sudije i istražne sudije/tužioce¹²⁴. Međutim, Evropski sud i Komisija za ljudska prava su prihvatili specijalizovane sudove, čak i za bezbjednosna pitanja, sve dok postoje odgovarajuće garancije po pitanju nezavisnosti sudstva od izvršne vlasti i dok su procesi pravični¹²⁵.

213. Još jedan rizik jeste „smanjena osjetljivost na slučajeve“. Grupa sudija i tužilaca koja se bave bezbjednosnim pitanjima može biti tako mala da postaje gotovo „incestuoza“, i može se vremenom više identifikovati sa ljudima sa kojima su u svakodnevnom kontaktu – službenicima bezbjednosnih službi – nego sa svojim kolegama iz pravosuđa. Postoji opasnost da ovakve sudije postanu toliko naviknute na vrste tehnika, informacija i procjena sa kojima se susreću svakog dana da kroz proces navikavanja izgube svoj kvalitet nezavisnosti i eksternog posmatranja stvari. Svijest o pravima osumnjičenog se može tokom godina provedenih u izolovanom svijetu bezbjednosnih obavještajnih podataka izgubiti. Ovo ukazuje na to da treba da postoji neki oblik žalbe ili mehanizma kontrole čak i za sudska odobravanja specijalnih istražnih tehnika. To ukazuje i da, osim u slučaju da postoje posebni razlozi, broj godina provedenih na mjestu sudije koji odobrava ili ispituje bezbjednosni nadzor ne treba da bude prevelik¹²⁶.

214. Potreba pronalaženja ravnoteže između „otvorene pravde“ i bezbjednosnih interesa države dovela je do određenog broja inovacija u nekim državama. Jedna od ideja je da se koriste specijalni zastupnici sa bezbjednosnim ovlašćenjima u slučajevima deportacije i zapošljavanja i (sve više) u krivičnim slučajevima¹²⁷. Ovim se štite tajne države, a da se istovremeno potpuno ne isključi mogućnost da se u ime predlagača izazovu dokazi. To omogućava provjerenom pravniku da ispita snagu slučaja vlade čak i kada su podnosilac žalbe i njegov advokat isključeni iz djelova pravnog procesa iz bezbjednosnih razloga. Takav tip procedure za ESLJP predstavlja sredstvo za poštovanje člana 6 (pravo na pravično i javno suđenje, a posebno princip jednakosti stranaka) u slučajevima vezanim za bezbjednost¹²⁸.

123 Za pregled radova FISC vidi Manget, F., *Obavještajni rad i uspon intervencije suda*, u Džonson L.K., (ed.), *Priručnik za obavještajne studije*, (Rutledž, 2006.), 333.

124 Vidi princip 22 iz Principa iz Johaneseburga o nacionalnoj bezbjednosti, slobodi izražavanja i pristupu informacijama, koje je usvojila koalicija NVO 1998. godine (u 20 HRQ, 1998.).

125 Standardni test koji propisuje Sud (ESLJP, *Campbell i Fell protiv Velike Britanije* presuda od 28. juna 1984. godine, stav 78) je da zahtjev o nezavisnosti obuhvati garancije koje se odnose na „način imenovanja sudija, trajanje njihovog mandata, postojanje garancija protiv spoljnih pritisaka i pitanje da li tijelo izgleda nezavisno“. U *Eccles, McPhillips i McShane protiv Irske* br. 12839/87, 59 DR 212 (1988. godine), Komisija je smatrala da su sudije specijalnog krivičnog suda koji se bavi slučajevima terorizma dovoljno nezavisni u praksi. U *Ciraklar protiv Turske*, 28, oktobar 1998. godine i broj narednih slučajeva za koje Sud nije smatrao da Državni bezbjednosni sudovi koji su tada formirani u Turskoj ispunjavaju zahtjeve člana 6. Vidi I Međunarodna radna grupa udruženja advokata o međunarodnom terorizmu, *Međunarodni terorizam: Pravni izazovi i odgovori*, 2003. str. 73-75.

126 Na primjer, u SAD, sudije FIS suda mogu biti u toj službi najviše 7 godina (50 USC Section 1803(d)).

127 Vidi Pravni zastupnik Trezora Velike Britanije, *Specijalni zastupnici: Vodič za ulogu specijalnog zastupnika* (London, 2005.).

128 [128] ESLJP, *Chahal protiv Velike Britanije*, op. cit.; *Al-Nashif i drugi protiv Bugarske*, op. cit.; *Tinnelly i McElduff protiv Velike Britanije*, op. cit.

215. Međutim, postoji očigledan problem sa upotrebom takvog mehanizma u postupku kao što je praćenje, gdje subjekat nije svjestan predložene mjere, i gdje se, pored toga, navodi potreba za hitnom akcijom. I, mada specijalni zastupnik može dovesti u pitanje dokaze na osnovu kojih je donijeta odluka o odobravanju praćenja, on/ona očigledno ne može kontaktirati svog „klijenta“ da bi dobio dodatne informacije. Kako je veći dio bezbjednosnog praćenja zasnovan na više ili manje dobro potkrijepljenim špekulacijama vezanim za stvarnu prijetnju ili opasnost od određene prijetnje, važno je biti u mogućnosti tome suprotstaviti ubjedljive argumente o nevinosti. Kompartimentalizacija bezbjednosnog obavještajnog rada ovu situaciju dodatno otežava. Postoji rizik da zastupnik postane taoc postupka i služi samo za legitimizaciju već gotove odluke.

216. Mehanizam zastupnika sa bezbjednosnim ovlašćenjima je, iz tih razloga, posljednjih godina sve više kritikovan¹²⁹. ESLJP je takođe nedavno povukao razliku između stepena legitimne tajnosti za specijalne istražne mjere čija upotreba očigledno mora da se drži u tajnosti od osumnjičenog i drugih upravnih mjera, kao što je deportacija koja može podlijegati većem stepenu iznošenja informacija¹³⁰. Čini se da je osnovna vrijednost koju može imati zastupnik sa bezbjednosnim ovlašćenjima u akuzatornom postupku građanskih i upravnih sudskih procesa koji se odnose na pitanja bezbjednosti gdje je preduzeta mjera poznata stranama, ali se iz nekog razloga, kompletan dosije ne može dati na uvid jednoj od strana. U krivičnim postupcima, obim ograničavanja pristupa dosijeu je generalno manji. ESLJP je dozvolio prikrivanje bezbjednosnih informacija (npr. identitet doušnika) samo kada postoje konkretne opasnosti po život dotične osobe, gdje postoje druge informacije na kojima se osuda zasniva i gdje postoje snažne dokazne garancije koje nadoknađuju neravnotežu koja se može pojaviti u jednakosti stranaka¹³¹. U krivičnom predmetu, malo je vjerovatno da će obezbjeđenje zastupnika sa bezbjednosnim ovlašćenjima, samo po sebi ispuniti zahtjeve člana 6. U krivičnom predmetu koji uključuje i ograničeno prezentovanje informacija, Sud je naglasio posebnu odgovornost sudije u pažljivom ispitivanju dokaza takvih tvrdnji¹³².

217. Bez obzira na ove inovacije, iz razmatranih razloga, čini se da kontrola od strane običnih sudova nije najbolji instrument za odgovornost ili pravnih lijekova protiv bezbjednosnih i obavještajnih agencija. Ovo, naravno, dovodi do razmatranja drugih procesa za odgovornost (vidi ispod, Odjeljak X) i za rješavanje žalbi (vidi ispod, Odjeljak XI).

X. Odgovornost prema stručnim tijelima

218. Stručna tijela mogu biti ili dopuna ili zamjena za odgovornost prema skupštinskim tijelima ili sudskim organima. U prethodnim poglavljima su već pokrenuta opšta pitanja vezana za stručna tijela. Njima može biti data i žalbena funkcija i ovo pitanje je predmet sljedećeg odjeljka. Međutim, potrebno je navesti neka dodatna gledišta koja se odnose na mandat/ovlašćenja i članstvo u tim tijelima, odnos između jednog stručnog tijela i skupštine, kao i vezu sa odgovornošću prema sudskim organima.

129 Komitet za ustavna pitanja Velike Britanije, *Sedmi izvještaj za 2004-5., Rad Specijalne komisije za žalbe imigranata (SIAC) i angažovanje specijalnih zastupnika*, HC 323-I.

130 *Al-Nashif i ostali protiv Bugarske* op. cit.

131 Vidi npr. *Monika Haas protiv Njemačke*, op. cit.

132 Vidi naročito *Rowe i Davis protiv Velike Britanije*, br. 28901/95, 16. februar 2000. i *Kameron*, 2000., op. cit. str. 308-318.

219. Stručno tijelo omogućava veću stručnost i vrijeme provedeno u nadzoru bezbjednosnih i obavještajnih službi i izbjegava rizik političke podjele i scenski nastup kojim su skupštinski odbori skloni. Ovo tijelo može biti stalno ili povremeno/na određeno vrijeme, ali čak i ako je povremeno, nadzor koji ono vrši će vjerovatno biti trajniji od onog koji vrši skupštinsko tijelo, čiji članovi imaju mnogo drugih političkih interesa i odgovornosti. Mandat članova može biti utvrđen za period duži od standardnog izbornog perioda, što je posebno važno jer obavještajni rad, kako je već pomenuto (vidi tačku 77 iznad) ima relativno dugu „krivulju učenja“.

220. Kao i skupštinski nadzor, mandat stručnog tijela može biti institucionalan, što znači da može biti osnovano da bi vršilo nadzor samo nad određenim unutrašnjim bezbjednosnim tijelom (što je suprotno od funkcionalnog ispitivanja koje je detaljnije razmatrano ispod). Primjer ovoga jeste kanadski Odbor za bezbjednosno-obavještajni nadzor (SIRC) koji nadzire kanadsku Bezbjednosno-obavještajnu službu (CSIS). SIRC je bio značajan izvor inspiracije za više evropskih država tokom formiranja sopstvenih stručnih tijela.

221. Međutim, kako je ranije već navedeno, problemi koji se danas javljaju kada se stručnom tijelu daje mandat za određenu agenciju jeste što različite bezbjednosne agencije međusobno sarađuju u „bezbjednosnom spektru“. To naročito važi za zajedničko djelovanje policije i jedne bezbjednosne agencije, kao zajednički odgovor, ili za djelovanje jedne kroz drugu organizaciju. U Kanadi, ova praznina je već neko vrijeme uočljiva i nedavno je predloženo da se monitoring SIRC dopuni tijelom za ispitivanje koje može provjeravati sve nacionalne bezbjednosne aktivnosti pod kontrolom i vođstvom policije.^{133[133]} Bolji pristup, koji postoji, na primjer, u holandskoj legislativi, jeste davanje funkcionalnih ovlašćenja ispitivanja.^{134[134]}

222. Međutim, važno je da se obim ispitivanja pažljivo odredi kako bi se izbjegli sporovi po pitanju da li određena aktivnost potpada pod mandat tog tijela ili ne te da bi se izbjeglo preklapanje sa drugim mehanizmima odgovornosti, posebno sudske kontrole nad ovlašćenjima policije i odgovornost ministra prema skupštini.¹³⁵

223. Obim mandata, to jest vrsta nadzora koji se vrši, može varirati. Može se identifikovati najmanje šest različitih vrsta opšteg nadzora, koje se dijelom preklapaju, koje obezbjeđuju legalnost, efikasnost (da agencija zaista ostvaruje svoje ciljeve), efikasnost, budžetiranje i računovodstvo, poštovanje relevantnih konvencija o ljudskim pravima i, na kraju, političko/administrativne aspekte obavještajnih službi.¹³⁶

133 Komisija za ispitivanje radnji kanadskih zvaničnika u Mahar Asar, op. cit, str. 477-479.

134 Nadzorno tijelo, SCISS, vrši nadzor nad Generalnom obavještajnom i bezbjednosnom službom (AIVD), Obavještajnom i bezbjednosnom službom sektora odbrane (MIVD), drugih tijela, kao što je policija, u mjeri u kojoj one vrše aktivnosti AIVD i MIVD kao i koordinatora za bezbjednosne i obavještajne službe koji potpadaju pod nadležnost kabineta premijera (vidi Zakon o obavještajnim i bezbjednosnim službama od 7. februara 2002. godine, članovi 1 i 4.

135 Na primjer, mandat belgijskog "Komiteta R" bio je prvobitno široko postavljen, i vremenom je zakonskim propisom u određenoj mjeri sužen 1999. godine Vidi van Ouirve, L., Obavještajne službe u Belgiji: Priča o legitimaciji i legalizaciji, na str. 50 u Brodeur, J.P., Gill, P. i Töllborg, D., (eds), *Demokratija, pravo i bezbjednost: Unutrašnje bezbjednosne službe u savremenoj Evropi*, (Ashgate, 2002).

136 Born i Leigh, op. cit. poglavlje 15. Kao primjer vidi, Odjeljak 2 norveškog zakona koji se odnosi na monitoring obavještajnih, bezbjednosnih i službi za praćenje. Zakon br. 7 od 3. februara 1995. godine koji propisuje da je svrha monitoringa: "da utvrdi i spriječi činjenje svake nepravde prema bilo kojem licu i da osigura da primijenjena sredstva intervencije ne prevazilaze one koje su neophodne u datim okolnostima, da osigura da aktivnosti ne podrazumijevaju i neopravdanu štetu životu građana, da obezbijede da se aktivnosti odvijaju u okviru ovlašćenja datim zakonom, upravnim ili vojnim direktivama i drugim propisima (...)"

224. Pored toga, mandat jednog stručnog tijela se može uže profilisati tako da obuhvati samo određene aktivnosti jedne ili više bezbjednosnih agencija, kao što je njihova upotreba posebnog vida praćenja npr. francuska *Commission Nationale du Contrôle des Interceptions de Sécurité* (CNCIS) ili sadržaja banaka bezbjednosnih podataka npr. švedski Odbor za registraciju (*Registernämnd*) ili austrijski *Rechtsschutzbeauftragter*.

225. Ono što je naročito važno kada su u pitanju tijela za opšti nadzor jeste povući razliku, što važi i za skupštinski nadzor, između ispitivanja općih politika i ispitivanja operativnih radnji. Vjerovanto neće biti isti problem odobravanja imenovanja članova stručnog tijela kao što je to slučaj sa skupštinskim tijelom. Tako, generalno uzevši, biće lakše dati pristup veoma osjetljivom operativnom materijalu jednom stručnom tijelu.

226. Članstvo u stručnom tijelu će dijelom zavisiti od njegovog mandata. Kada je fokus tijela da osigura da agencija postupa po zakonu, razumno je pretpostaviti da će nekoliko članova biti pravnici, ili ljudi koji su prošli pravnu obuku. Pravnici su obučeni da dobro rasuđuju, da važu različite interese. Međutim, oni mogu, zavisno od pravne kulture date države, biti skloni da u manjoj mjeri dovode u pitanje legitimnost diskrecionih procjena, dok god one ne prevaziđu prihvatljivi okvir donošenja odluka. Kada tijelo ima širi mandat, onda je pogodno imenovati stručnjake iz različitih sfera života, istoričare, kriminologe, politikologe, itd.

227. Ako se problem vezan za skupštinska tijela može sažeti u riječ „stručnost“ onda se problem vezan za stručna tijela može sažeti u riječ „legitimitet“. Ovo utiče i na to kako je tijelo formirano, kako se članovi tog tijela biraju i koga to stručno tijelo izvještava. Što se tiče formiranja tijela, veoma je poželjno, radi legitimnosti stručnog tijela i njegovih dobrih odnosa sa skupštinom, da ono bude uspostavljeno zakonskim propisom. Ovo važi i za države u kojima ustav ili ustavna tradicija daju izabranom predsjedniku primat u vođenju spoljne politike i pitanja odbrane. Samo kada skupština dobrovoljno prihvati da odgovornost bolje vrši nezavisno stručno tijelo nego skupštinsko tijelo, stručno tijelo može biti u poziciji da uvjeri i skupštinu i javnost da ovlašćenja nisu zloupotrebljena. Štaviše, da bi se održalo povjerenje skupštine u stručno tijelo, potrebno je predvidjeti institucionalne veze između njih.

228. Što se tiče članstva, stručno tijelo neće činiti političari koji su stekli reputaciju kompetentnosti i integriteta tokom godina provedenih pod budnim okom javnosti i koje biraju, obično više puta, ljudi koje oni predstavljaju. Umjesto toga, to će biti ličnosti koje su manje poznate javnosti. Kako će stručno tijelo rijetko biti u poziciji da javnosti otkriva osnovu za svoje zaključke, javnost mu mora vjerovati. Jedan od načina poboljšanja osnova za ovo povjerenje je otkriti, u mjeri u kojoj bezbjednosni aspekti to dozvoljavaju, razloge zbog kojih su zaključci donijeti. Drugi način jeste da se skupština uključi i u izbor članova tijela i time što će obavezati, ili pustiti, da tijelo podnosi izvještaje skupštini. Postoje različiti načini uključivanja skupštine u izbor članova. Na primjer, vlada može imenovati članove, nakon procesa konsultacija sa svim parlamentarnim partijama, ili barem predsjednicima tih partija. Može i sama skupština birati i imenovati članove. Vlada može imenovati članove sa liste koju sačini skupština. Kakav god metod da se odabere, od vitalnog je značaja za legitimitet stručnog tijela da se njegovi članovi ili generalno smatraju apolitičnim, ili da, kada članovi imaju političko opredjeljenje, postoji odgovarajuća politička ravnoteža u tom tijelu¹³⁷.

229. Što se tiče ovlašćenja, stručno tijelo koje vrši opšte nadzorne funkcije trebalo bi da bude u mogućnosti, kao skupštinsko nadzorno tijelo, da odlučuje o sopstvenom dnevnom redu.

137 Vidi van Ouirive, op.cit. za kritički osvrt na politizovanje belgijskog Komiteta R.

Isto tako, trebalo bi da bude u mogućnosti da sačinjava specijalne izvještaje, kao i da izrađuje godišnji izvještaj. Jedan od razloga zbog kojih treba imati stručno a ne skupštinsko tijelo je to što vlada može stručno tijelo zadužiti da ispituje i izvještava neko posebno pitanje, dok neće biti u mogućnosti da takvo što naredi skupštinskom tijelu. Međutim, kako je već navedeno, važan dio legitimiteta stručnog tijela jeste njegova sposobnost da pokaže da radi svoj posao objavljivanjem svojeg izvještaja. U slučajevima gdje vlada odlučuje o tome da li će izvještaj – ili njegova izmijenjena verzija – biti objavljen, na to tijelo će se gledati kao na vladino tijelo. Čak i kontrola vlade po pitanju vremena kada se izvještaj objavljuje može umanjiti njegovu legitimnost, jer vlada, očigledno može odlučiti da se izvještaj objavi u vrijeme kada će imati najmanji politički uticaj. Mehanizmi za utvrđivanje neslaganja oko sadržaja izvještaja su već razmatrani u tekstu iznad (vidi tačku 171).

230. Jedno rješenje za problem pomirenja zaduženja koje daje vlada i nezavisnosti, a time i legitimiteta, jednog stručnog tijela jeste da se dozvole i zaduženja koja daje vlada i ispitivanja *proprio motu*. U slučaju prvog, vlada bi imala određen stepen kontrole nad dnevnim redom i punu kontrolu nad objavljivanjem završnog izvještaja. U drugom slučaju, stručno tijelo ima posljednju riječ. U državama u kojima je odabran takav dvojni model, kao što je Belgija, zaduživanje od strane vlade se praktično ne dešava, upravo zbog *proprio motu* ovlašćenja za pokretanje istrage¹³⁸.

231. Kao što je već pomenuto u kontekstu skupštinskog nadzora, važno je da tijelu podršku pruža mali broj iskusnih kadrova.¹³⁹ Ovo je posebno važno kada stručno tijelo ima karakter povremenog tijela. Kadar pruža element kontinuiteta, i pomaže da se uspostavi odnos povjerenja sa agencijom nad kojom se vrši nadzor. Kako što je već navedeno, moguće je i generalnom inspektoratu dati funkciju pružanja pomoći stručnom tijelu u ispitivanju određenog bezbjednosnog pitanja. Mjera u kojoj se ovo vidi kao moguće i odgovarajuće rješenje će zavistiti od ustavne strukture zemlje, a posebno stupnja do kojeg ona poštuje princip odvojenosti vlasti, i gdje se kao glavni problem bezbjednosnog nadzora pojavljuje pitanje: da li je to nadzor vladine upotrebe bezbjednosne agencije (politička policija), ili je to neprobojnost same agencije (država u državi)? U slučajevima gdje je glavni inspektor sasvim u izvršnoj vlasti, u različitim se državama iz različitih razloga može smatrati da nije dobro da je stručno ili skupštinsko tijelo zavisno od izvršne vlasti u tako važnoj oblasti kao što je pristup informacijama o eventualnim zloupotrebama.

232. Što se tiče odnosa koje jedno stručno tijelo sa ovlašćenjima opšteg nadzora ima sa skupštinom važno je naglasiti da mora postojati međusobno poštovanje i racionalna podjela rada između ove dvije vrste tijela. Kada to postoji, onda postojanje i skupštinskog nadzornog tijela i stručnog tijela može biti značajna prednost. Stručno tijelo funkcioniše u potpunosti u okviru „kruga tajnosti“ i kao takvo, može se odvojiti od političkih društvenih dešavanja i političkih prioriteta. Štaviše, ono obično neće biti u poziciji da se brani pred medijima i javnosti ili pred skupštinom. Skupštinsko tijelo u dobrim odnosima sa stručnim tijelom sa boljim ali ne i potpunim pristupom obavještajnom materijalu i stručnije u obavještajnoj oblasti nego što

138 Davanje zaduženja se može vršiti u skladu sa članom 32 Zakona od 18. jula 1991. godine o nadzoru nad policijskim i obavještajnim službama. Što se tiče nepostojanja takvih zadataka u praksi, vidi Stalni komitet za nadzor bezbjednosnih službi (Komitet R) Godišnji izvještaj o radu za 2004. godinu, www.comiterib.be na str. 5.

139 Stavovi 132-133 iznad. Za komentare o kanadskom i norveškom iskustvu po ovom pitanju vidi S. Farson, Skupština i njene sluge: Njihova uloga u kontroli obavještajnog rada u Kanadi, 15 Obavještajni rad i nacionalna bezbjednost 225-256 (2000) i Sejerstedt, op. cit.

je to skupština u cjelini, je u poziciji dvosmjerne komunikacije, te može uvjeriti skupštinu u cjelini i javnost da je stručno tijelo upoznato sa političkim razvojem događaja i da svoj posao obavlja korektno.

233. Nasuprot tome, gdje ne postoji racionalna podjela poslova, mogu se javiti problemi. Mogu se zapaziti dvije različite situacije. Prva, u kojoj je stručnom tijelu data eksplicitna obaveza izvještavanja bilo skupštinskog odbora formiranog posebno da bi pratio bezbjednosna i obavještajna pitanja, bilo postojećih skupštinskih odbora sa širokom nadležnošću nad pitanjima pravosuđa i odbrane. U takvoj situaciji je važno izbjeći preklapanje nadležnosti, što u najgorem slučaju dovodi do konflikta između dva tijela oko toga, npr. koje tijelo ima pravo da ispita određeno pitanje i zbog čega. Druga situacija je kada ne postoji takav formalni odnos sa skupštinskim odborom i kada postoji obaveza izvještavanja samo vlade. To može imati par negativnih posljedica, barem kada postoji skupštinski odbor koji smatra da ima neku vrstu nadzornog ovlaštenja u oblasti bezbjednosti (što je gotovo uvijek slučaj, jer su i pitanja odbrane i pitanja pravosuđa tradicionalno pod skupštinskim nadzorom). Neuključivanje skupštine na neki način može lako dovesti do odbacivanja i tenzija, npr. skupština može željeti veći uvid u obavještajni materijal i može pokušati da prinudi stručno tijelo da te informacije otkrije¹⁴⁰.

234. Pored predviđene eksplicitne obaveze izvještavanja skupštinskog odbora, i davanja dozvole stručnom tijelu da, ukoliko to smatra korisnim, skupštinskom odboru pruži neki inače povjerljiv materijal, drugi mogući mehanizam uspostavljanja dobrog odnosa između stručnog tijela i skupštine jeste da se skupštini omogući da traži od stručnog tijela da izvještava o datom pitanju. To je moguće npr. u Holandiji, iako je ovo ovlaštenje do sada iskorišćeno samo jednom¹⁴¹.

235. Kao što je već pomenuto, stručno tijelo može biti hibridno tijelo, koje dijelom čine aktivni političari, uključujući i poslanike, a dijelom stručni članovi. Primjer ovoga je švedski Odbor za registar (koji za zadatak ima nadzor nad bankama podataka švedske tajne policije) koji čine dva poslanika, odabrana iz dvije najveće stranke, i tri pravnik (jedan iz privatne prakse, kojeg imenuje Savjet advokata, jedan sudija i još jedan pravnik koji je kvalifikovan za višu pravosudnu funkciju, koji predsjedava tijelom). U najboljem slučaju, takvo hibridno tijelo može kombinovati legitimitet sa stručnošću i ima mnogo toga što ga preporučuje. Ovaj model svakako generalno smatraju uspješnim u Švedskoj i nezavisni posmatrači i tajna policija. Drugi primjer hibridnog tijela jeste njemačka G-10 komisija, čiji su stručni članovi uglavnom povezani sa političkim partijama, iako (do sada) nijesu bili i poslanici. Mjera u kojoj ovakvi hibridni modeli odgovaraju drugim zemljama zavisi od mjere u kojoj dotična zemlja poštuje striktnu odvojenost vlasti, i gdje se pretežno vide problemi u nadzoru nad službama bezbjednosti.

236. Švedski Odbor za registar je primjer stručnog tijela koji ima više ograničeno nego opšte ovlaštenje za vršenje nadzora. Drugi oblici tijela koji vrše nadzor nad bankama podataka su ombudsman za podatke i inspekcija za zaštitu podataka. Primjer ovoga je austrijska institucija Rechtschutzbeauftragter (vidi tačku 143 iznad).

237. Kada takvi ombudsmani za zaštitu podataka i inspekcije konstantno nadziru tačnost,

140 Vidi Farson, S., Dug put Kanade od modela zakona do uspješnog nadzora nad bezbjednosnim i obavještajnim službama, u Born, H., Johnson, L. i Leigh, I., op. cit., str. 99-118 o iskustvu SIRC.

141 Zakon o obavještajnim i bezbjednosnim službama 2002. član 78(2). Holandska skupština je od ministra tražila dva puta da izvještava o SCISS. Vidi godišnji izvještaj 2005-2006. SCISS, str. 5. Takva mogućnost postoji i u Norveškoj, iako se ovo ovlaštenje ni ovdje ne koristi, Sejeerstedt; op.cit., str. 126.

pouzdanost, legitimitet i proporcionalnost sačuvanih obavještajnih podataka, onda oni funkcionišu kao kontrola. Kada, ad hoc, donose odluku o žalbi predstavnika javnosti koji tvrde da su o njima sačuvani netačni podaci, oni su dio procedure žalbe (detaljnije razmatrano u tekstu ispod). Imajući u vidu ključni značaj banaka podataka u radu bezbjednosne agencije, i već pomenutu razliku između bezbjednosno obavještajnih podataka i „čvrstih“ podataka (vidi tačku 86 iznad), u svakoj zemlji mora postojati neka vrsta takvog nadzornog tijela, koje ima dovoljno ovlašćenja i zakonskih i u praksi, da na zadovoljavajući način vrši kontrolnu funkciju. Ombudsman može biti dovoljno nezavisan od izvršne vlasti, ali ombudsman bez specifičnog stručnog znanja u oblasti bezbjednosti i bez mandata koji mu omogućava stalno vršenje monitoringa nad bankama bezbjednosnih podataka neće biti adekvatan mehanizam kontrole u ovoj oblasti, bez obzira na to koliko je ta funkcija korisna za održavanje profesionalizma u državnoj upravi generalno. Isto važi i za inspekcije za zaštitu podataka. Kad smo već kod toga, neke države svoje kontrole nad bezbjednosnim podacima lociraju baš u okviru opšte inspekcije za podatke, dajući određenom licu sa bezbjednosnim ovlašćenjima ili timu ljudi, isključivo funkciju konstantnog monitoringa ovih podataka. Takav sistem može biti prihvatljiv vid kontrole, pod uslovom da je lice ili grupa kojem je dodjeljen ovaj zadatak po zakonu i u praksi nezavisno od izvršne vlasti.

238. Jedan vid specifičnog mandata koji se također može dodijeliti jednom stručnom tijelu, odnosi se na praćenje. Ovdje to tijelo funkcioniše kao zamjena ili dopuna procedurama sudskog odobravanja. Kako je već pomenuto, istraživačka i špekulativna priroda većeg dijela bezbjednosnog praćenja i veza koju bezbjednosni kriminal ima sa politikom, jeste argument koji neke zemlje koriste u odbranu drugačijeg sistema odobravanja ili ispitivanja.

239. Po pitanju bezbjednosnog praćenja koje po prirodi nije „strateško“ (vidi tačke 90 i 200 iznad) postoje veoma dobri argumenti za postojanje i sudskog odobravanja i naknadne nadzorne kontrole koju vrši stručno tijelo. Naknadnom kontrolom se ispituju već izdata odobrenja, upoređujući početne sumnje sa dobijenim proizvodom. Kao takva, ona je mehanizam koji gleda unaprijed, preporučujući poboljšanja vezana za to kako se ubuduće donose ciljne odluke i postavljaju prioriteta za prikupljanje obavještajnih podataka, a kako bi se na najmanju moguću mjeru svelo miješanje u ljudska prava.

240. Iako nesudski sistemi kontrole bezbjednosnog nadzora a posebno strateškog nadzora mogu, zavisno od ustavnog sistema, biti dovoljni, treba imati u vidu da kada stručno tijelo umjesto toga funkcioniše samo kao zamjena za sudsko odobravanje a ne samo kao njegova dopuna, posebno je važno da ono ima dovoljno sposobnosti i nezavisnosti da stvarno vrši kontrolu. Ovo će zavisiti od tri faktora. Prvi je upućenost stručnog tijela u bezbjednosna pitanja i vrijeme koje ono zaista provodi u ispitivanju slučajeva. Povremeno tijelo vjerovatno neće biti u mogućnosti da detaljno provjerava sve zahtjeve, već da vrši samo ograničenu povremenu provjeru. Drugi faktor je obim i domet izvršene provjere – da li se ona odnosi na osnovanost zahtjeva za upotrebu specijalnih istražnih mjera u odnosu na konačan rezultat primjene tih mjera, ili samo da li je u vrijeme izdavanja odobrenja za praćenje bilo osnova za takvo što. Treći faktor je da li stručno tijelo u vršenju kontrole zaista kritički pregleda sve prateće dokaze za praćenje. Ovo mora omogućiti pristup „sirovim obavještajnim podacima“ (izjavama doušnika, identitet dotičnog doušnika, itd.) kako bi se procijenila njihova pouzdanost a ne samo „prečišćenom“ i „anonimizovanom“ materijalu u datom zahtjevu za vršenje nadzora.

XI. Mehanizmi žalbe

241. Očigledno je potrebno da lica koja tvrde da su bila negativno pogođena posebnim ovlaštenjima koje imaju bezbjedonosne i obavještajne agencije, kao što su mjere nadzora ili sigurnosne provjere, imaju neku mogućnost pravnog lijeka. Osim jačanju kontrole, žalbe mogu takođe pomoći da se popravi rad ovih agencija putem isticanja administrativnih propusta. Zahjevi ugovora o ljudskim pravima, a posebno Evropske konvencije o ljudskim pravima, sa zaštitom prava na pravično suđenje, poštovanje privatnog života i zahtjev za djelotvoran pravan lijek se takođe moraju imati na umu¹⁴².

242. Svakako, legitimne mete bezbjedonosnih i obavještajnih agencija ne bi trebale biti u mogućnosti da koriste sistem žalbi kako bi otkrili nešto o radu agencije. Sistem žalbi bi trebao da balansira s jedne strane nezavisnost, robusnost i pravičnost, i sa druge strane osjetljivost prema bezbjedonosnim potrebama. Stvaranje takvog sistema je teško, ali ne i nemoguće.

243. Pojedinci koji sumnjaju da ih je država oštetila u drugim oblastima rutinski imaju pravo na tužbu za nadoknadu štete pred sudom. Međutim, učinkovitost ovog prava zavisi od znanja pojedinca o tom nezakonitom činu, i dokaza koji bi bili zadovoljavajući za sud. Kao što je već pomenuto, iz mnogo razloga, kapacitet redovnih sudova da služe kao odgovarajući pravni lijek u oblasti bezbjednosti je ograničen. Sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava (vidi Odjeljak VI iznad) jasno ukazuje na to da pravni lijek ne može postojati samo na papiru.

244. Alternativa je dozvoliti da nezavisno tijelo, kao što je ombudsman vodi istragu i istražuje po žalbi protiv agencije. Takav je slučaj na primjer, u Holandiji¹⁴³. U drugim zemljama (na primjer na Novom Zelandu i u Južnoj Africi) proces žalbi protiv ovih službi vodi glavni inspektor za bezbjednost i obavještajni rad.¹⁴⁴ Osim toga, posebne kancelarije osnovane na temelju zakona o slobodi informisanja ili zakona o zaštiti podataka mogu imati ulogu u istragama koje se vode po žalbama protiv ovih agencija. Na primjer, u Austriji privatno lice obično ima mogućnost žalbe *Datenschutzkommission*, ali ako iz razloga čuvanja tajnosti to lice nije obaviješteno o (zlo)upotrebi podataka, tužbu može samoinicijativno podnijeti *Rechtsschutzbeauftragter*.

245. U sistemima ombudsmanskog tipa, naglasak je na tome da nezavisno službeno lice vrši istragu u ime podnosioca žalbe. Ove nezavisne kancelarije obično postoje kako bi se bavile administrativnim propustima javnih tijela, a ne zakonskim greškama. Njihova istraga može dati manji naglasak ličnom učešću podnosioca žalbe u procesu i transparentnosti, nego što bi to bio slučaj sa sudskim postupkom. Tipično, ova vrsta istrage se neće završiti sa presudom i formalnom naknadom štete, već sa izveštajem i (ukoliko se žalba prihvata) preporukom da se situacija ispravi te budućim koracima.

246. Manje uobičajen oblik je da država koristi parlamentarno ili stručno nadzorno tijelo kako bi se rješavale pritužbe i žalbe pojedinaca, kao što je slučaj u Njemačkoj, Norveškoj i Rumuniji. Prednost toga da parlamentarno tijelo za nadzor radi na tužbama podnešenim protiv bezbjedonosnih i obavještajnih agencija, je da će im to dati uvid u potencijalne propuste- u vezi politike, zakonitosti i učinkovitosti. S druge strane, ako se tijelo za nadzor previše povezuje sa agencijama koje nadgleda ili se nalazi unutar njihovog kruga tajnosti, podnosilac žalbe

142 Vidi tačku 155 iznad i začku 247 ispod. Za dodatne informacije vidi Cameron, 2000, op.cit.

143 Zakon o obavještajnim i bezbjedonosnim službama iz 2002, član 83.

144 Vidi i Novi Zeland (Kancelarija glavnog inspektora za bezbjednost i obavještajni rad, osnovana 1996.) i Južna Afrika (Kancelarija glavnog inspektora za obavještajni rad, imenovanog na osnovu Odjeljka 12 Ustava)

može smatrati da žalbeni proces nije dovoljno nezavisan. U slučajevima kada se jedno tijelo bavi tužbama i nadzorom, najbolje je da postoje potpuno odvojene zakonske procedure koje regulišu ove dvije različite uloge.

247. U cjelini, poželjno je da ove dvije funkcije obavljaju dva različita tijela, ali da postoje procedure koje omogućavaju da se nadzorno tijelo upozna sa širim implikacijama pojedinačnih optužbi. Ovaj pristup takođe podržava EKLP. Zahtjev iz člana 13 EKLP-a o mehanizmima za nadoknadu navodnih kršenja prava predviđenih Konvencijom, koji je nezavisan od procesa nadzora i kontrole znači da kontrolni sistem države za na primjer, obradu podataka, mora proći test „usklađenosti sa zakonom“ i „nužnosti u demokratskom društvu“, ali da nedostatak pravnog lijeka znači da je ipak prekršena Konvencija. Kao što je već pomenuto, ESLJP je izjavio da lijek mora biti djelotvoran u zakonu i u praksi. Treba posebno naglasiti da je ESLJP presudio da služba za provjeru podataka koja je nezavisna, i po zakonu je ovlašćena da dodjeljuje pravne lijekove u slučajevima koji uključuju netačne, neprikladne i sl. bezbjedonosne podatke, ali kojoj nedostaje stručnosti da procjeni ove podatke, nije dovoljno djelotvorno pravno sredstvo u smislu člana 13.¹⁴⁵

248. Iskustva ESLJP u slučaju Leander protiv Švedske bi takođe trebalo pomenuti. Švedska vlada je tada tvrdila da postoji niz tijela za nadzor i žalbe kako bi se spriječile greške tokom bezbjedonosnih provjera i kako bi se ispravile eventualne greške koje su napravljene. Međutim, kasnije službene istrage su pokazale da nijedna kontrola ili pravni lijek nije funkcionisao kako treba u ovoj oblasti. Ljudi uključeni u svaku kontrolu/ispravak štete supretpostavljali da svi ostali sistemi funkcionišu kako treba. Niko od lica zaduženih za kontrolu/pravne lijekove nije došao do suštine problema: pouzdanosti i proporcionalnosti bezbjedonosne procjene određenog pojedinca. Postojanje nekoliko „polovičnih“ kontrola/pravnih lijekova daje samo privid kontrole, a istinski ne čini kontrolu¹⁴⁶.

249. U nekim zemljama, ne samo pojedincima nego i pripadnicima službi je dozvoljeno da skrenu pažnju ombudsmanu ili parlamentarnom tijelu za nadzor na neka pitanja u vezi službi. Na primjer, u Njemačkoj službenici mogu pokrenuti neko pitanje pred Parlamentarnim odborom za kontrolu¹⁴⁷, a u Južnoj Africi članovi službe se mogu žaliti glavnom inspektor.

250. Drugi način za rješavanje žalbi je preko specijalizovanog suda. Sud se može osnovati kako bi se bavio tužbama ili protiv neke određene agencije, ili u vezi upotrebe posebnih ovlašćenja, kao što je to slučaj u Velikoj Britaniji (Komesar za obavještajne službe i Komesar za presretanje komunikacija). Ili se tužbe mogu rješavati u proceduri koja liči na sudski postupak, ali koju vodi stručno tijelo za nadzor, kao što je to slučaj sa SIRC-om u Kanadi. Tamo gdje je tijelo za nadzor uključeno u proces odobravanja bezbjedonosnih operacija, ono ne može istovremeno služiti i kao nezavisni mehanizam za žalbe (vidi tačke 157 i 247 iznad). Osim toga, ova vrsta suda ima neke prednosti u odnosu na redovne sudove što se tiče tužbi iz oblasti bezbjednosti i obavještajnog rada: može da razvije velika stručna znanja iz oblasti bezbjednosti i obavještajnog rada, kako bi se lakše bavio osjetljivim informacijama. U pogledu prirode predmeta, teško da će se oni ikada razviti u puna javna saslušanja. S druge strane, dok neki sudovi mogu odobriti podnosiocu žalbe saslušanje, on ili ona će imati velike praktične poteškoće da dokaže slučaj, da

145 Uporedite negativnu presudu Suda in Segerstedt-Wiberg protiv Švedske, op.cit. sa Brinks protiv Holandije, op.cit.

146 Vidi Cameron, 2000, op.cit. str 225-244. 246-252. Kao što je već pomenuto, kasnije je došlo do reformi i sadašnji sistem radi na zadovoljavajući način.

147 Bundestag, 2001, op.cit, str 19-20

dobije pristup relevantnim dokazima ili da pobije verziju događaja koju je predstavila agencija. Kako bi se riješili neki od ovih problema, u nekim državama su uvedeni posebni advokati, koji su prošli posebne bezbjedonosne provjere. Kritičke napomene u vezi ograničenja u primjeni posebnih advokata (vidi tačke 214-216 iznad) i u vezi vrijednosti procedura za stručni nadzor nad mjerama nadzora (vidi tačku 247 iznad) se takođe primjenjuju i ovdje.

XII. Završne napomene

251. Obavještajne službe su neizbježna potreba modernih država i službe bezbjednosti su

252. Postoje neki problemi koji se redovno ponavljaju tokom kreiranja procedura za nadzor¹⁴⁸. Prvo, potrebno je uspostaviti mehanizme kako bi se spriječile političke zloupotrebe, a omogućilo djelotvorno upravljanje službama. Sve u svemu, cilj je da se obavještajne i bezbjedonosne agencije izoluju od političke zloupotrebe, a da pri tom ne budu izolovane od izvršne vlasti.

253. Drugo, vladavina prava se mora poštovati. Službe moraju podlijegati zakonskoj kontroli. Kao i u drugim oblastima javne uprave, ključni zadatak parlamenta je da, putem statuta, delegira ovlašćenja izvršnoj vlasti, ali i da strukturiše i ograniči diskreciona ovlašćenja u zakonu.

254. Izazov za nadzor i odgovornost je da se prilagodi ili osmisli proces koji će istovremeno štiti državnu bezbjednost i demokratska prava. Ovo je nešto što se ponavlja u svim pristupima odgovornosti koji su pominjani, bez obzira na to da li je to odgovornost izvršnoj vlasti, parlamentu, sudovima, mehanizmima žalbe ili nezavisnim stručnim tijelima.

255. Moguće je napraviti razliku između pitanja politike, operativnih pitanja i kontrole. Primjeri pitanja politike su: šta čini bezbjedonosnu prijetnju; koje aktivnosti treba da budu kažnjive zakonom; koja ovlašćenja bi trebalo da postoje; koje agencije bi trebalo osnovati i pod kojim uslovima? Potreba za javnim objavljivanjem ovih odgovora radi pomoći u uspostavljanju nadzora i kontrole je snažna, a za tajnošću slaba. Primjeri operativnih pitanja su: da li bi ova grupa/zemlja bila cilj i koji je nivo prioriteta; da li bi ovu vrstu mjera tajnog nadzora trebalo primijeniti na X? Operativnim pojedinostima koje utiču na metode, izvore i posebne aktivnosti agencija je potrebna veća tajnost. Operativna pitanja su uglavnom pod kontrolom izvršne vlasti, i tako bi kontrole bile na upravnom nivou. Kontrola se vrši *ex post facto* i razmatraju se pitanja kao što su: da li je operativna akcija bila u skladu sa politikom, da li je bila srazmjerna, zakonita, ekonomična i učinkovita? Međutim, kontrola je problematičnija jer i parlament kao i izvršna i sudska vlast imaju legitimne interese za neke od njenih aspekata.

256. Na razlike ne treba gledati previše strogo. Razvoj politike treba graditi na obavještajnim podacima i operacijama, koje nekada moraju ostati tajne. Drugo granično pitanje se odnosi na razvoj mjera nadzora i tehnologija: ovo može dovesti do kontroverzi u pitanjima politike o kojima je teško javno diskutovati, a da se pri tom ne umanjí njihova učinkovitost ili obavijeste potencijalne mete. Takođe je teško jasno razlikovati operacije od kontrola. Dugotrajnost i kontinuirana priroda nekih obavještajnih operacije čini da je teško napraviti distinkciju između odobrenja i kontrole, ili izvršiti kontrolu a da se pri tom ne ugrozi tajnost.

257. Ipak, razlika između politike, operacija i kontrole može pomoći kako bi bolje razumjeli

¹⁴⁸ Vidi takođe uopšteno u vezi komentara datih u ovom odjeljku, Leigh, I. *Odgovornost bezbjedonosnih i obavještajnih agencija*, u Johnson L. (ed.) *Priručnik za studije o obavještajnom radu* (Routledge, 2006), str. 67-81

odgovornost. Jasno je da po pitanju politike postoji snažan demokratski interes u prilog javne diskusije i odgovornosti. Potrebni su uvjerljivi razlozi kako bi preovladao argument tajnosti.

258. Iako je potreba za tajnošću u vezi operacija mnogo jača, to i dalje ne znači da tu nema mjesta za odgovornost. Izvršna vlast bi trebalo da utvrdi parametre za bezbjedonosne i obavještajne operacije, čak iako su, što je sasvim ispravno, ove službe izolovane od političkih pritisaka. Na nivou kontrole mora postojati spoljašnji mehanizam kako bi se prevazišla barijera tajnosti i obezbijedile garancije izvršnoj vlasti, zakonodavcima i javnosti da se operacije sprovode efikasno, u skladu sa zakonom i u skladu sa ustanovljenom politikom. Te garancije moraju biti uvjerljive, i iz tog razloga neke države dozvoljavaju parlamentarnim odborima ili stručnim tijelima koja su na neki način povezana sa parlamentom da izvrše detaljnu kontrolu operacije.

259. Sama izvršna kontrola je nedovoljna; potrebni su drugi mehanizmi za odgovornost. Nijedan nivo kontrole nije dovoljan sam sebi. Oni su povezani, međusobno se nadopunjuju i međuzavisni su. Mora se naći koherentan, sveobuhvatan sistem, imajući na umu da nekoliko polovičnih pravnih lijekova ili polovičnih kontrola mogu biti gori nego da ih uopšte nema, jer postoji rizik da će se svaki kontrolni sistem ili sistem pravnog lijeka uzdržati od djelovanja, pod pretpostavkom da će neki drugi sistem funkcionisati.

260. Mehanizmi odgovornosti ne smiju ostati mrtvo slovo na papiru i moraju se stalno revidirati. Međuagencijskoj saradnji bi trebalo da se posveti posebna pažnja; treba predvidjeti dogovore o međunarodnoj saradnji zbog „papirnih tragova“, i prenos nadležnosti bi trebalo da čini dio vladine/ministarske odgovornosti. Trebalo bi olakšati razmjenu najboljih praksi između državnih tijela za nadzor.

261. Ovaj izvještaj jasno pokazuje da postoji niz inovativnih modela za demokratski nadzor nad službama bezbjednosti, koji, zajedno ili u kombinaciji jednih sa drugim, omogućavaju svakoj državi da ih prilagodi svojim specifičnim pravnim i političkim kontekstima, kao i bezbjedonosnim potrebama.

262. Ovi modeli pokazuju da svijet tajni i odgovornosti nijesu međusobno nekompatibilni. Nasuprot tome, odgovornost je potrebna i za učinkovitost i za legitimnost.

