

Bilten Slovenske vojske

Znanstveno-strokovna publikacija Slovenske vojske

ISSN 1580-1993
September 2010 – 12/št. 3



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA OBRAMBO
GENERALŠTAB SLOVENSKE VOJSKE

W
L
U
G
B
B
Z

W
L
U
B
U
Z



Bilten Slovenske vojske

Znanstveno-strokovna publikacija Slovenske vojske

ISSN 1580-1993
UDK 355.5(479.4)(055)

September 2010 – 12/št. 3



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA OBRAMBO
GENERALŠTAB SLOVENSKE VOJSKE

Izdajatelj Publisher	Generalštab Slovenske vojske General Staff of the Slovenian Armed Forces
Glavni urednik Executive Editor	brigadir Branimir Furlan
Odgovorna urednica Managing Editor	mag. Liliana Brožič
Uredniški odbor Editorial Board	VVU XIV. razreda dr. Denis Čaleta polkovnik dr. Tomaž Kladnik brigadir mag. Andrej Osterman kapitan fregate mag. Peter Papler dr. Rado Pišot dr. Uroš Svete
Sekretarka Secretary	stotnica Nada Ficko
Uredniški svet Editorial Council	dr. Andrej Anžič dr. Anton Bebler dr. Sabine Collmer dr. Damir Črnčec generalmajor Ladislav Lipič dr. Thomas Mockaitis generalpodpolkovnik dr. Iztok Podbregar dr. Tibor Szvircsev Tresh
Prevajanje Translation	Kristina Grilc, Iris Žnidarič
Lektoriranje Proofreading	Meta Brulec, Milena Sevšek Potočnik, Vesna Vrabič
Oblikovanje Design&Graphic	Skupina Opus Design®
Tisk Print	Collegium graphicum, d. o. o.
Naklada Edition	500 izvodov/copies
Revija je dostopna na spletni strani The magazine is available at	http://www.slovenskavojska.si/publikacije/bilten-slovenske-vojske/
E-naslov urednice Editor's e-mail address	liliana.brozic@mors.si

Prispevki, objavljeni v Biltenu Slovenske vojske, niso uradno stališče Slovenske vojske niti organov, iz katerih so avtorji prispevkov.
Publikacija je uvrščena v bibliografsko zbirko podatkov COBISS.SI in PAIS International.

Articles, published in the Bulletin of the Slovenian Armed Forces do not reflect the official viewpoint of the Slovenian Armed Forces nor the bodies in which the authors of articles are employed.
The publication is indexed in bibliography databases COBISS.SI and PAIS International.

Dvajset let demokratičnega civilnega nadzora nad oboroženimi silami

»Naj orožje klone pred ljudstvom.«
(*Cedant arma togae.*)

Orationes Philippicae, Cicero, 60 pr. n. št.

»Civilni nadzor je najenostavnejši in tudi najcenejši način pridobivanja psihološke podpore, ki jo vsebuje vsaka vojska pri vzpostavljanju svoje legitimnosti.«

Spreminjanje odnosov med vojaštvom in civilnim okoljem v postsocializmu, Jelušič, 1998

Twenty years of democratic civilian control over the armed forces

»Let arms yield to the toga.«
(*Cedant arma togae*)

Orationes Philippicae, Cicero, c. 60 B.C

»Civilian control is the simplest and most inexpensive way of drawing psychological support included in all armed forces when establishing their legitimacy.«

Changing relations between armed forces and the civilian environment in postsocialism, Jelušič, 1998.

RECENZENTI/REFEREES

dr. Andrej Anžič

dr. Denis Čaleta

dr. Damir Črnčec

mag. Branimir Furlan

Zvezdan Markovič

Alenka Petek

dr. Vladimir Prebilič

dr. Uroš Svetec

Vanja Svetec

mag. Alojz Šteiner

	7	
Branimir Furlan	UVODNIK EDITORIAL	
	15	
Branimir Furlan	UČINKOVITOST UDEJANJANJA PARLAMENTARNEGA NADZORA V SLOVENIJI EFFECTIVENESS OF PARLIAMENTARY CONTROL IMPLEMENTATION IN SLOVENIA	
	35	
Klemen Grošelj Vladimir Prebilič	PARLAMENTARNI NADZOR NAD OBRAMBNIIM SEKTORJEM PARLIAMENTARY CONTROL OF THE DEFENCE SECTOR	
	51	
Pavel Vuk, Renata Vertovšek, Gregor Dolenc, Sabina Perko, Janez Žokalj	PRAVNI VIDIKI SODELOVANJA REPUBLIKE SLOVENIJE V AFGANISTANU LEGAL ASPECTS OF THE REPUBLIC OF SLOVENIA'S INVOLVEMENT IN AFGHANISTAN	
	71	
Alenka Petek	KDO DOLOČA NALOGE SLOVENSKE VOJSKE? WHO DETERMINES THE TASKS OF THE SLOVENIAN ARMED FORCES?	
	87	
Denis Čaleta	LEGALNOST IN LEGITIMNOST DELOVANJA SLOVENSKE VOJSKE V PROCESIH ZOPERSTAVLJANJA TERORIZMU V KONTEKSTU CIVILNO-VOJAŠKIH ODNOSOV LEGALITY AND LEGITIMACY OF SLOVENIAN ARMED FORCES' COUNTERTERRORISM OPERATIONS IN THE CONTEXT OF CIVIL-MILITARY RELATIONS	

	105	
Vojko Obrulj		RAZSEŽNOSTI INŠPEKCIJSKEGA NADZORA NA OBRAMBNEM PODROČJU DIMENSIONS OF INSPECTION ACTIVITY IN THE FIELD OF DEFENCE
	123	
Andrej Anžič		PARLAMENTARNI NADZOR OBVEŠČEVALNIH DEJAVNOSTI IN POLICIJSKIH PRIKRITIH UKREPOV – SLOVENIJA MED TEORIJO IN PRAKSO PARLIAMENTARY CONTROL OF INTELLIGENCE ACTIVITIES AND COVERT POLICE MEASURES – SLOVENIA BETWEEN THEORY AND PRACTICE
	143	
Damir Črnčec		SODOBNI IZZIVI NADZORA NAD OBVEŠČEVALNIMI SLUŽBAMI MODERN CHALLENGES OF INTELLIGENCE SERVICES CONTROL
	161	
Nataša Globočnik		ZUNANJI NADZORNI MEHANIZMI NAD DELOM VARNOSTNIH SLUŽB POLICIJE V REPUBLIKI AVSTRJI EXTERNAL CONTROL MECHANISMS REGARDING THE WORK OF POLICE SECURITY SERVICES IN THE REPUBLIC OF AUSTRIA
	175	
Tomaž Kladnik		VAROVANJE (VOJAŠKE) KULTURNE DEDIŠČINE IN CIVILNI NADZOR PROTECTION OF (MILITARY) CULTURAL HERITAGE AND CIVILIAN CONTROL
	193	
		AVTORJI AUTHORS
	203	
		NAVODILA AVTORJEM ZA OBLIKOVANJE PRISPEVKOV INSTRUCTIONS FOR THE AUTHORS OF PAPERS

UVODNIK

Pred dvajsetimi leti so se vzpostavljali temelji samostojne in demokratične Slovenije. To je bil čas različnih pogledov in mnenj o nacionalnovarnostnem konceptu bodoče države, čas graditve obrambnih zmogljivosti in čas mirovnih gibanj. 16. maja 1990 je bila oblikovana nova demokratična vlada. Jeseni so bili uveljavljeni ustavni amandmaji in Slovenija je prevzela skrb za urejanje obrambnih zadev. Predsedstvo republike je prevzelo pristojnosti nad Teritorialno obrambo. Tako so bili vzpostavljeni temelji za oblikovanje novih civilno-vojaških odnosov in izvajanje demokratičnega civilnega nadzora nad vojsko.

Danes, dvajset let pozneje, ima Slovenija bogate izkušnje pri uveljavljanju demokratičnih standardov v civilno-vojaških odnosih v praksi. Kako učinkovit je civilni nadzor? Kako se udejanja v praksi? Kakšni sta legitimnost in legalnost uporabe Slovenske vojske? Tem in drugim vprašanjem, ki se nanašajo na civilno-vojaške odnose po dvajsetih letih, smo v Uredniškem odboru Biltena Slovenske vojske posvetili tretjo letošnjo številko. Z ugotovitvami in spoznanji avtorjev člankov smo želeli dati svoj prispevek k strokovno-znanstveni razpravi o aktualnih civilno-vojaških odnosih v Republiki Sloveniji.

V prvi skupini člankov avtorji ugotavljajo, kako deluje zakonodajna veja oblasti oziroma kako se udejanja parlamentarni nadzor obrambnega področja v Republiki Sloveniji. V prvem članku ugotavljam, da ima Slovenija pravni okvir in vse pogoje za učinkovito izvajanje institucionalnega civilnega nadzora, vendar normativna ureditev ni popolna in kaže, da problematika prve generacije civilno-vojaških odnosov še ni rešena. Ocenjujem, da Državni zbor izpolnjuje svojo vlogo in poslanstvo, vendar bi lahko bil nadzor še učinkovitejši.

V drugem članku **Klemen Grošelj** in **Vladimir Prebilič** poudarjata razvoj in nove izzive, ki jih Republika Slovenija doživlja na področju parlamentarnega nadzora, ter izpostavljata vprašanje ali hitrim reformam in razvoju obrambnega sektorja, ki zagotavlja oblikovanje sodobnega, racionalnega, prilagodljivega in predvsem visoko usposobljenega dela slovenskega nacionalnovarnostnega sistema, sledi tudi civilni nadzor.

Druga skupina člankov posreduje ugotovitve, kako se civilni nadzor na področju izvršne veje oblasti in uporabe Slovenske vojske udejanja v praksi. **Pavel Vuk** s soavtorji predstavlja pravne vidike sodelovanja Republike Slovenije v mednarodni operaciji v Afganistanu ter odpira vprašanja legalnosti delovanja Slovenske vojske v sestavi mirovnih sil v odnosu do mednarodnega prava oboroženih spopadov in skladnosti delovanja z obveznostmi Republike Slovenije, ki izvirajo iz mednarodnih pogodb in članstva v mednarodnih organizacijah.

Alenka Petek izpostavlja legalnost uporabe Slovenske vojske skozi vprašanje, ali ima Slovenska vojska za opravljanje določenih nalog v Afganistanu tudi zadostno podlago v pravnem redu Republike Slovenije. Avtorica zagovarja nujnost doslednega vztrajanja na zakonitosti delovanja vojske kot temelju civilnega nadzora nad njo.

Denis Čaleta presoja legalnost in legitimnost uporabe Slovenske vojske v sistemu zoperstavljanja terorizmu. Avtor ugotavlja, da v procesu izvajanja zakonskih predpisov in vzpostavljanju ustreznega sistema zoperstavljanja terorizmu obstaja nedorečenost pristojnosti ključnih subjektov na tem področju ter ne dovolj dobro opredeljena vloga Slovenske vojske.

Vojko Obrulj analizira enega izmed mehanizmov udejanjanja civilnega nadzora. Avtor poudarja pomen inšpekcijskega nadzora za zagotovitev nadzora nad izvrševanjem pravnega reda ter informacij, ki omogočajo izvršni veji, da se seznanijo z učinki sprejetih predpisov ter oblikuje ustrezne spremembe in ukrepe. Namen članka je prikazati izhodišča organiziranosti inšpekcijskega nadzorstva na obrambnem področju ter spodbuditi razmišljanja o razvoju inšpekcijskega nadzorstva v okviru nacionalnovarnostnega sistema Republike Slovenije.

Tretja skupina člankov se nanaša na udejanjanje civilnega nadzora nad varnostno in obveščevalno dejavnostjo. V prvem članku **Andrej Anžič** obravnava pretekle in aktualne oblike prepletanja, ločevanja in razkoraka med deklarativnimi političnimi cilji in interesi parlamentarnega nadzora ter med varnostno stvarnostjo in prakso. Avtor ugotavlja, da parlamentarno nadzorstvo do leta 2000 ni bilo na ravni političnega nadzora obveščevalnih služb in policije zahodnih demokracij ter da sprejem Zakona o parlamentarnem nadzoru obveščevalnih in varnostnih služb pomeni nov mejnik oziroma tretjo fazo teorije in prakse civilnovarnostnih razmerij v Republiki Sloveniji.

Damir Črnčec izpostavlja pomen in nujnost ustrezne normativne ureditve nadzora nad obveščevalnimi službami za zagotovitev kakovosti nadzora in tako večje pravne varnosti državljanov. Po njegovem mnenju sistem nadzora nedvomno deluje, vendar omogoča razprave o tem, kako ga nadgraditi in narediti še boljšega.

Nataša Globočnik v svojem članku predstavlja nadzorne mehanizme varnostno-obveščevalnih služb policije v Republiki Avstriji. Posveča se zunanjemu nadzoru, in sicer podrobneje predstavi parlamentarni nadzor ter Sosvet za človekove pravice.

Zadnji članek nas seznanja s pogledom **Tomaža Kladnika** na posebno področje civilno-vojaških odnosov, in sicer skrb vojakov za ohranjanje kulturne dediščine. Avtor pojasni vzpostavljeno sistematično in v okviru pristojnih institucij nadzorovano ter usmerjeno varovanje vojaške kulturne dediščine.

Želimo si, da bi ta številka osvetlila nekatere vidike civilno-vojaških odnosov in demokratičnega civilnega nadzora nad vojsko ter vam omogočila kritično razumevanje razprav in vprašanj, ki se kot aktualna tema pojavljajo ne samo v slovenskem ampak tudi širšem nacionalnovarnostnem okolju.

Bralci Biltena Slovenske vojske ste pomembna skupina slovenskih bralcev, ki boste lahko ocenili, koliko nam je uspelo doseči naš namen.



EDITORIAL

Twenty years ago, foundation was laid for an independent and democratic Slovenia. This was a time of differing views and opinions regarding the national security concept of the future state, a time of defence capability building and a time of peace movements. On 16 May 1990, a new democratic government was formed. In autumn, constitutional amendments were put into force and Slovenia took on the care of arranging defence matters. The presiding entities of the Republic of Slovenia assumed jurisdiction over the Territorial Defence. This established the basis for the formation of new civil-military relations and implementation of democratic civilian control over the armed forces.

Today, twenty years later, Slovenia has rich experience in the implementation of democratic standards in civil-military relations in practice. But how effective is civilian control? How is it realised in practice? What is the legitimacy and legality of the use of the Slovenian Armed Forces? The editorial board devoted the third issue of the Slovenian Armed Forces Bulletin to the aforementioned and other questions relating to civil-military relations after twenty years. With the findings and knowledge of the authors of the articles we wished to contribute to the professional and scientific discussion of current civil-military relations in the Republic of Slovenia.

In the first group of articles, authors determine the way that legislative branch of authority functions and the way that control of the defence sector in the Republic of Slovenia is implemented. In the first article, I establish that Slovenia has a legal framework and all the conditions for an effective exercise of institutional civilian control. Nevertheless, the normative regulation could be better and designates that the first generation of civil-military relations problem is not over. In my estimation, the National Assembly fulfils its role and mission; however, control could be more effective.

In the second article, **Klemen Grošelj** and **Vladimir Prebilič** underline the development and new challenges experienced by the Republic of Slovenia in the field of parliamentary control. They highlight the question of whether quick reforms and development of the defence sector which enables the formation of a modern, rational, flexible and, what is more, highly competent work of Slovenian national security system, are also followed by civilian control.

The second group of articles provides findings regarding the way in which civilian control in the area of executive branch of authority and the use of the Slovenian Armed Forces is realised in practice. **Pavel Vuk** et al. present legal views of participation of the Republic of Slovenia in the international operation in Afghanistan. They also open a question of legality of the operation of the Slovenian Armed Forces in peace forces with regard to the international law of armed conflict, as well as a question of conformity of the operation with the obligations of the Republic of Slovenia arising from international treaties and membership in international organisations.

Alenka Petek underlines the legality of the use of the Slovenian Armed Forces by discussing the question of whether in the legal order of the Republic of Slovenia there is an adequate ground for the Slovenian Armed Forces to perform certain tasks in Afghanistan. The author supports the necessity of consistently insisting on the legality of armed forces operation as the basis for civilian control.

Denis Čaleta discusses the legality and legitimacy of the use of the Slovenian Armed Forces in the counter-terrorism system. The author establishes that in the process of implementing legal regulations and establishing an adequate counter-terrorism system, there has been some indeterminacy regarding the jurisdiction of key entities in this area, and an insufficiently defined role of the Slovenian Armed Forces.

Vojko Obrulj analyses one of the mechanisms for the execution of civilian control. The author underscores the importance of inspection control in order to provide control over the implementation of legal order, and information which enables the executive branch to familiarise itself with the effects of the adopted regulations and design suitable changes and measures. The aim of the article is to present the starting points for the organisation of inspection control in the defence sector and to stimulate reflections about the development of inspection control within the national security system of the Republic of Slovenia.

The third group of articles relates to the implementation of civilian control over security and intelligence activities. In the first article **Andrej Anžič** discusses past and current forms of intertwining, differentiation and gap between declarative political goals and interests of parliamentary control as well as between security reality and practice. The author establishes that up to the year 2000, parliamentary control did not reach the level of political control of intelligence services and police forces in western democracies and that the adoption of the Parliamentary Control

of Intelligence and Security Services Act represented a new milestone or the third phase of civilian security relations theory and practice in the Republic of Slovenia.

Damir Črnčec underscores the importance and the need for an appropriate normative regulation of the control of intelligence services in order to ensure quality of control and, consequently, better legal safety of citizens. According to the author, the system of control undeniably works; however it allows for a discussion of how to upgrade and improve it.

In her article, **Nataša Globočnik** presents control mechanisms of police force security and intelligence services in the Republic of Austria. She devotes her attention to external control. More specifically, she makes a detailed presentation of parliamentary control and the Human Rights Advisory Council.

The last article acquaints us with the view of **Tomaž Kladnik** about the special area of civil-military relations, namely the military care for cultural heritage. The author explains the established systematic protection of cultural heritage supervised and directed by competent institutions.

It is our wish that this issue would enlighten certain views of civil-military relations and democratic civilian control over the armed forces and enable you to critically understand the discussions and questions arising as a topical issue not only in Slovenian, but also in wider national security environment.

You, the readers of the Slovenian Armed Forces Bulletin, represent an important group of Slovenian readers, which will be able to estimate whether or not we have managed to achieve our purpose.



UČINKOVITOST UDEJANJANJA PARLAMENTARNEGA NADZORA V SLOVENIJI

EFFECTIVENESS OF PARLIAMENTARY CONTROL IMPLEMENTATION IN SLOVENIA

Review paper

Povzetek Slovenija ima dvajsetletne izkušnje na področju razvoja demokratičnih civilno-vojaških odnosov. Pri udejanjanju institucionalnega civilnega nadzora nad Slovensko vojsko in obrambnim sektorjem ima Državni zbor glavno vlogo, zato je učinkovitost parlamentarnega nadzora eden od pokazateljev ravni demokratičnosti civilno-vojaških odnosov. Avtor ugotavlja, da ima Slovenija pravni okvir in vse pogoje za učinkovito izvajanje institucionalnega civilnega nadzora, vendar normativna ureditev ni popolna in kaže, da problematika prve generacije civilno-vojaških odnosov še ni končana. Raziskava uresničevanja parlamentarnega nadzora v praksi je pokazala, da Državni zbor izpolnjuje svojo vlogo in poslanstvo, vendar bi bil lahko nadzor še učinkovitejši. Učinkovitost parlamentarnega nadzora zmanjšujejo pomanjkanje znanja, raven političnega dialoga z izvršno oblastjo (»civilno-civilni konflikti«) ter pomanjkanje skrbi za obnovo temeljnih dokumentov nacionalne varnosti.

Ključne besede *Civilno-vojaški odnosi, civilni nadzor, parlamentarni nadzor, učinkovitost.*

Abstract Slovenia has twenty years of experience in the development of democratic civil-military relations. The National Assembly plays the main role in the implementation of institutional civilian control of the Slovenian Armed Forces and of the defence sector in general. Therefore, the effectiveness of parliamentary control is one of the indicators of the level of democracy of civil-military relations. The author recognises that Slovenia has the legal framework and meets all the conditions required for successful implementation of institutional civilian control; however, the regulatory framework is not perfect and points to the fact that the first generation issue of civil-military relations has not yet been concluded. Analysis of the implementation of parliamentary control in practice shows that the National Assembly is fulfilling its role and mission, but there is room for improvement and greater effectiveness. The effectiveness of parliamentary control is reduced by the lack of knowledge, the low

level of political dialogue between the legislative and executive branches ('civil-civil conflicts'), and the lack of care for revision of the fundamental national security documents.

Key words *Civil-military relations, civilian control, parliamentary control, effectiveness.*

Uvod 16. maja 1990 je bila oblikovana prva demokratična vlada Slovenije (Izvršni svet Republike Slovenije) v tedanji Socialistični federativni republiki Jugoslaviji. V Izvršnem svetu je funkcijo sekretarja za obrambo prevzel Janez Janša. Jeseni se je začel prenos pristojnosti nad Teritorialno obrambo (TO) na predsedstvo republike, ki je pristojnosti za vodenje Teritorialne obrambe preneslo na republiškega sekretarja za obrambo. To je bilo udejanjanje ustavnih amandmajev, s katerimi je Slovenija odpravila federativna ustavna in zakonska določila, ki so bila v nasprotju z republiško ustavo. Z ustavnimi amandmaji je 27. 9. 1990 Slovenija prevzela skrb za urejanje obrambnih zadev, predsedstvo republike pa je postalo pristojno za imenovanje in razreševanje »komandanta Teritorialne obrambe Republike Slovenije«. Tako so bili leta 1990 vzpostavljeni temelji za oblikovanje novih demokratičnih civilno-vojaških odnosov. Hkrati se je z zakonskimi spremembami začel oblikovati demokratični civilni nadzor nad vojsko.¹

Temelji za uresničevanje civilnega nadzora nad vojsko v Sloveniji so definirani v ustavi. Z zakonodajo in drugo normativno ureditvijo na obrambnem področju so na podlagi ustave določeni nosilci in načini uveljavljanja civilnega nadzora nad vojsko. Uveljavljanje demokratičnega civilnega nadzora nad vojsko je sestavni del uveljavljanja demokratičnih načel in norm v družbi, pri čemer ima Državni zbor osrednjo vlogo – je nosilec parlamentarnega nadzora nad vojsko v ožjem pomenu, v širšem pa izvaja nadzor nad obrambnim sektorjem oziroma izvršno vejo oblasti. Zato je razumevanje vloge parlamentarnega nadzora in poznavanje njegove učinkovitosti v praksi pomembno za razumevanje razvoja demokratičnih civilno-vojaških odnosov v Sloveniji.

Za uveljavljanje normativnosti in vzpostavitev novih norm ter vrednot v civilno-vojaških odnosih je potreben čas. Pred letom 1990 Slovenija ni imela praktičnih izkušenj o uporabi demokratičnih načel civilnega nadzora nad vojsko. Kako je urejen parlamentarni nadzor in kako učinkovit je v praksi po dvajsetih letih razvoja demokratičnih civilno-vojaških odnosov, sta bili glavni vprašanji raziskave. Glavno obdobje preučevanja je bilo med letoma 2004 in 2008 oziroma eno mandatno obdobje

¹ *S sprejetjem nove slovenske ustave in nekaterih zakonov s področja obrambe (Zakon o obrambi in zaščiti, Zakon o vojaški dolžnosti) je bil vzpostavljen najširši ustavnopravni okvir za uveljavitev nekaterih ključnih sprememb v tedanjem političnem sistemu ter v obrambnem podsistemu Slovenije, ki so ji omogočile nadaljnji demokratični razvoj. Med najpomembnejšimi spremembami – parlament izvaja nadzor nad sprejemanjem in izvajanjem obrambne politike, poveča se vpliv vlade pri urejanju obrambnega področja, pristojnosti države na obrambnem področju se združijo v obrambnem ministrstvu, nekdanje pristojnosti občin nad TO se prenesejo v pristojnost države (temelj za enotne slovenske oborožene sile), odpravijo se zakonodajne rešitve, ki so vojski omogočale samostojno urejanje statusnih in drugih vprašanj, status profesionalnih vojakov je izenačen s statusom državnih uradnikov, odpoved vzporednega vojaškega šolstva (Grizold, 1998, str. 111).*

Državnega zbora. Obdobje preučevanja je bilo daljše v delu, v katerem je opravljena analiza normativnih podlag za udejanjanje parlamentarnega nadzora v praksi. Induktivni pristop znanstvenega raziskovanja je bil temeljni pristop pridobivanja rezultatov glede na cilj preučevanja. S pomočjo empiričnih in neempiričnih metod so ugotovljene značilnosti predmeta preučevanja. Med empiričnimi metodami sta uporabljeni sekundarna analiza empiričnih raziskav Obramboslovnega raziskovalnega centra FD in statistična analiza značilnosti pojavov in procesov, ki so bili ugotovljeni v študiji primera. Med neempiričnimi metodami so uporabljene analiza ustreznih pisnih virov in dokumentov, analiza in tolmačenje sekundarnih virov ter deskriptivna metoda kot podlaga za predstavitev nekaterih značilnosti predmeta preučevanja.

Temeljni cilj je bil odgovoriti na vprašanje, ali izvajanje parlamentarnega nadzora upošteva standarde in načela, ki so značilni za demokratične družbene ureditve. V širšem sobesedilu lahko rezultati raziskave prispevajo k razumevanju odstopanj prakse civilno-vojaških odnosov od demokratičnih standardov oziroma k razumevanju ravni razvoja demokratičnega civilnega nadzora v Sloveniji. Analiza podlag za izvajanje parlamentarnega nadzora in vloge Državnega zbora govori o značilnosti problematike prve generacije civilno-vojaških odnosov, analiza uresničevanja nadzora v praksi in ocena njegove učinkovitosti pa govorita o značilnostih problematike druge generacije civilno-vojaških odnosov.

1 MERILA ZA UGOTAVLJANJE UČINKOVITOSTI PARLAMENTARNEGA NADZORA

Čeprav ni meril, po katerih bi ocenjevali kakovost civilno-vojaških odnosov v demokratičnih družbah, lahko na podlagi različnih teorij pridemo do skupnih ugotovitev. Glede na cilj raziskave je bilo treba na začetku odgovoriti na temeljno vprašanje, kako izmeriti učinkovitost uresničevanja parlamentarnega nadzora. Zato so na podlagi teorij različnih avtorjev oblikovana merila, s katerimi se lahko primerjajo značilnosti uresničevanja nadzora v Sloveniji. Merila pomagajo pri ugotavljanju, ali ima Državni zbor v Sloveniji pomen in vlogo, ki sta značilna za demokratične parlamentarne politične sisteme in, ali kakovostno uresničuje svoje poslanstvo glede na ustavno in zakonsko vlogo ter splošne demokratične standarde. Pri oblikovanju meril so uporabljena tudi spoznanja uveljavljanja parlamentarnega nadzora v državah, ki so podobno kot Slovenija vzpostavljale nove, demokratične civilno-vojaške odnose.

Na podlagi mnenj avtorjev lahko ugotovimo, da na učinkovitost nadzora vplivajo (1) vrsta političnega sistema oziroma državne ureditve, (2) raven uveljavljanja demokratičnih vrednot, (3) normativna ureditev civilno-vojaških odnosov, (4) kultura političnega dialoga, (5) razumevanje vloge pri izvajanju nadzora, (6) zavedanje pomena mehanizmov civilnega nadzora in (7) znanje, izkušnje ter interes za izvajanje nadzora. Splošnega standarda, ki govori o tem, kako ocenjevati civilni nadzor, sicer ni, na podlagi teorij pa se da ugotoviti tri medsebojno povezane vsebine, ki so usmerjene v ključne civilne odgovornosti: (1) civilni nadzor zahteva od civilistov, da prevzamejo odgovornost za usmerjanje (angl. directing) odločitve o vojaški politiki, (2) civilisti

morajo aktivno sodelovati pri oblikovanju obrambne politike in spremljati njeno uresničevanje na Ministrstvu za obrambo, (3) civilisti morajo zagotoviti obsežen in podroben nadzor nad vojsko v različnih zakonskih telesih civilnega nadzora, kar vključuje močne parlamentarne odbore za obrambo in proračun, svet za nacionalno varnost ter druga telesa, odvisno od konteksta nacionalne politike (Betz, 2004, str. 17).

Armin in Steinkamm sta načela in standarde, ki zagotavljajo demokratični nadzor, razvrstila v tri skupine zahtev: (1) ustava mora zagotoviti odločujočo moč civilnih teles pri odločanju o miru in vojni, upravljanju in nadzoru vojske, policije, obveščevalnih in drugih služb v varnostnem sektorju ter pri določanju vrste, velikosti in strukture organizacij v varnostnem sektorju, (2) biti mora meja demokratičnega nadzora, upoštevati je treba tudi strokovno vojaško mnenje, (3) učinkovitost demokratičnega nadzora morajo zagotoviti politične državne strukture na ustavni podlagi (Ratchev, 2005, str. 11–12). Za proučevanje civilnega nadzora lahko uporabimo t. i. institucionalno tipologijo civilno-vojaških odnosov. Odgovor na vprašanje, ali je ustrezen civilni nadzor povezan z odgovori na vprašanja o tem, kdo je uradni in kdo dejanski vrhovni poveljnik, ali obstaja državni obrambni svet, kdo je operativni šef oboroženih sil, ali je politična uprava v obrambni administraciji in, ali obstaja parlamentarno telo za področje obrambe (Bebler, 1988, str. 1207).

Betz poudarja, da je ena izmed značilnosti civilno-vojaških odnosov v demokratičnih državah nadzorna vloga parlamenta nad obrambnim področjem; zakonodajalec mora biti v vlogi avtoritete nad oboroženimi silami – najmanj s pomočjo obrambnih in proračunskih odborov. Parlamentarni nadzor nad varnostno politiko in vojaškimi izdatki mora biti podroben in obsežen, ne le formalen. Parlament, ki je omejen ali sam sebe omejuje v obliki pomanjkanja interesa ali je samo v vlogi potrjevalca, je jasen znak slabega civilnega nadzora (Betz, 2004, str. 13–14). Ženevski center med sedmimi načeli, pomembnimi za demokratičen nadzor nad oboroženimi silami, navaja tudi, da mora biti parlament suveren, izvršna veja oblasti pa mora biti parlamentu odgovorna glede izvajanja in pregledovanja varnostne in obrambne politike. Parlament je edini pristojen za odobravanje in nadziranje obrambnih izdatkov. Ima tudi ključno vlogo pri razglasitvi in preklicu izrednega ali vojnega stanja (Born, 2003, str. 22–23). Kakovost izvajanja parlamentarnega nadzora je neposredni pokazatelj ravni civilnega oziroma demokratičnega nadzora nad vojsko². Zakonodajna oblast na področju obrambe prispeva k odgovornosti, kakovosti, transparentnosti in legitimnosti obrambne politike. Parlamentarni nadzor ima dve funkciji: (1) zahteva odgovornost vojske in izvršne oblasti do svojih aktivnosti in (2) spremlja, ali se zakoni izvajajo skladno s svojim namenom (Giraldo, 2006, str. 35–37).

Napotila, ki jih daje v priročniku za člane parlamentov Center za demokratičen nadzor oboroženih sil iz Ženeve (Born, 2003), določajo, da so pogoji za učinkovito izvajanje nadzora: (1) jasno opredeljene ustavne in zakonske pristojnosti, (2)

² »Država brez parlamentarnega nadzora nad varnostnim sektorjem, zlasti pa nad vojsko, lahko v najboljšem primeru velja za nedovršeno demokracijo.« (Born, 2003, str. 18)

ustaljena ravnanja, (3) viri in strokovno znanje, (4) politična volja. Pri izvajanju nadzora imajo parlamenti veliko različnih nalog. Pomembne naloge parlamenta pri udejanjanju parlamentarnega nadzora so (Born, 2003): (1) razprava in sprejemanje varnostnega koncepta ali politike države, (2) sprejem zakonov, (3) odobravanje proračuna in nadzor porabe, (4) potrjevanje in/ali odobravanje ter nadzor večjih nabav orožja, (5) predhodno ali naknadno soglasje glede napotitve na operacije v tujino, (6) potrjevanje mednarodnih pogodb in članstva v zvezah, (7) skrb za povezavo med nacionalnovarnostno politiko, doktrino, obrambnimi načrti in proračunskimi zahtevami, (8) skrb za posodabljanje temeljnih dokumentov nacionalne varnosti, (9) pridobivanje informacij od vlade, (10) strokovno izpopolnjevanje, (11) obiski nacionalnovarnostnih struktur, (12) vzpodbujanje vključevanja vrednot in demokratičnih norm, državljskih pravic in humanitarnega prava pri usposabljanju vojske, (13) zagotavljanje obveščenosti javnosti, (14) skrb, da so vojski opredeljene naloge skladne z zakoni, predpisi, nacionalnovarnostno politiko in potrebami družbe, (15) zagotoviti, da so naloge oboroženih sil in njihov obseg skladne z viri, (16) skrb za nagrajevanje zaposlenih v nacionalnovarnostnem sektorju.

Značilnosti demokratičnih držav s stališča demokratičnega nadzora je opredelil tudi Lunn (v Prebilič, 2007, str. 8), ki poudarja, da morajo obstajati ustavni in pravni mehanizmi, ki jasno opredeljujejo odnos med šefom države, vlado, parlamentom in oboroženimi silami z vidika delitve pristojnosti, poveljevanja, podrejenosti v miru in prehodu v vojno stanje. Zagotovljen mora biti učinkovit parlamentarni nadzor, ki zagotavlja demokratično legitimnost in javno podporo. Giraldo v analizi vloge in nalog zakonodajne veje oblasti poudarja sprejemanje zakonov, nadzor nad obrambnim sektorjem in sprejemanje obrambnega proračuna. V okviru doseganja standardov demokratičnega nadzora parlament nadzira izvršno vejo oblasti (npr. zahteva odgovornost vojske in vlade za lastna dejanja, spremlja spoštovanje zakonov) in preprečuje nepravilno uporabo vojske (npr. preprečevanje »vojaških avantur«, politizacije postavitev na dolžnosti). Parlamentarni nadzor omogoča odpravo slabega vedenja (angl. bad behavior), kaznovanje nepravilnosti in izboljšavo zakonskih podlag. Parlament ima delež tudi pri zagotavljanju legitimnosti vojske. S parlamentarnimi debatami lahko skrbi za preglednost obrambne politike in delovanja vojske (Giraldo, 2009). Betz npr. poudarja, da odbor za obrambo nosi največjo odgovornost za civilni nadzor nad vojsko. Mora biti intelektualno in praktično sposoben presoјati razvoj obrambnega sektorja, neodvisno od izvršne veje oblasti. Odbor mora podrobno nadzirati vojaški proračun; poznati mora namen porabe denarja, razlog in presoјati glede na »output« s stališča varnosti. Hkrati mora razumeti, da ne poveljuje vojski ter se mora izogibati mikromenedžmentu (Betz, 2004, str. 118).

Raziskave udejanjanja parlamentarnega nadzora v državah, ki so vzpostavljale demokratične civilno-vojaške odnose, kažejo na objektivne in subjektivne razloge, da nadzor ni vedno učinkovit. Vedno večja zapletenost in tehnična narava varnostnih zadev, pomanjkanje strokovnosti, časovni pritiski in zakoni, ki se nanašajo na tajnost podatkov, lahko parlamentarni nadzor omejujejo ali ovirajo (Özbudun, 2007, str. 2). Med ovirami učinkovitega parlamentarnega nadzora Giralдова navaja tri razloge:

(1) splošno pomanjkanje moči zakonodajalcev, (2) pomanjkanje interesa in strokovnosti na področju varnosti in obrambe ter (3) pomanjkanje informacij (Giraldo, 2009). Jelušičeva opozarja na nevarnost, da parlamenti prevzamejo vlogo izvajanja civilnega političnega nadzora, ker jim primanjkuje profesionalnosti oziroma usposobljenosti (Jelušič, 1998, str. 81). Ustavne ali zakonske omejitve predlaganja ali odločanja o zadevah, časovni roki, ki določajo hitrost procesa (npr. pri proračunu), strankarska disciplina ali moč parlamentarne večine zmanjšujejo moč parlamentarnega nadzora. Obremenjenost s ponovnimi izvolitvami v parlament, majhne spodbude s strani volivcev ali strank za večje angažiranje v obrambnih zadevah, pomanjkanje pomoči nevladnih in drugih strokovnjakov ter v nekaterih primerih tudi prevlada nekdanjih vojakov v parlamentarnih odborih negativno vplivajo na kakovost parlamentarnega nadzora. Učinkovitost parlamentarnega nadzora je slabša tudi zaradi omejitve dostopa do informacij, pri čemer se uporabljajo mehanizmi zaščite tajnosti informacij ali sklicevanje na tradicijo odnosov med izvršno in zakonodajno vejo oblasti, pomanjkanja osebja, ki podpira parlamentarce, težav pridobivanja neodvisnega, strokovnega vojaškega nasveta (ni soočenja strokovnih mnenj, vir je le eden), pomanjkanja moči zahtevati ali pridobiti informacije in tudi zaradi neaktivnosti civilne družbe. Zato Giraldova predlaga za izboljšanje učinkovitosti parlamentarnega nadzora stabilno sestavo odborov (da se lahko razvijeta strokovnost in povezava z izvršno oblastjo), dobro informirane podporne službe ter učinkovite odnose z ministrstvom za obrambo, oboroženimi silami, civilno družbo ter drugimi parlamenti in mednarodnimi organizacijami (Giraldo, 2009).

2 INSTITUCIONALNI OKVIR

Temelj novih civilno-vojaških odnosov je bil vzpostavljen z Zakonom o obrambi in zaščiti, ki je na novo opredelil vlogo zakonodajne in izvršne veje oblasti glede obrambe. Na podlagi analize zakona lahko ugotovimo, da je bil glavni namen zakonodajalca prevzeti pristojnosti za poveljevanje z oboroženimi silami (Teritorialno obrambo) od demokratično izvoljenih oblasti v Sloveniji ter izključiti zvezne pristojnosti na področju obrambe. Zakon o obrambi in zaščiti je bil neposreden odgovor na varnostno in politično stanje v zvezni državi in je po eni strani vzpostavljaj nove mehanizme civilnega nadzora nad oboroženimi silami, vključujoč parlamentarni nadzor, na drugi pa mehanizme za pripravo in vodenje obrambe bodoče samostojne države³.

Prvi korak k razumevanju institucionalnega civilnega nadzora nad vojsko v Sloveniji je ugotovitev, kdo so nosilci tega nadzora. Temeljno izhodišče proučevanja je politični sistem, ki je po ustavi parlamentaren, demokratičen in razlikuje tri medsebojno neodvisne veje oblasti: izvršno, zakonodajno in sodno. Ustava je temeljni akt, ki določa nosilce institucionalnega nadzora. Analiza ustavnih in zakonskih podlag kaže, da so v Republiki Sloveniji nosilci institucionalnega nadzora nad vojsko

³ *Temelji parlamentarnega nadzora so vzpostavljeni v 32. členu, po katerem Skupščina Republike Slovenije »določa splošna načela, cilje in politiko v zvezi z nacionalno varnostjo, ureja temeljna vprašanja obrambe in zaščite, ki so skupnega pomena za republiko, ter nadzor njihovega uresničevanja ...« (SRS, 1990)*

Državni zbor RS, Državni svet RS, predsednik Republike Slovenije, minister za obrambo in Vlada Republike Slovenije. Ugotovimo lahko, da ima Slovenija pravni okvir za izvajanje institucionalnega civilnega nadzora nad vojsko, primerne za sodobne parlamentarne demokracije. S stališča nadzora obrambe ima glavno vlogo Državni zbor, kar je glede na demokratično parlamentarno ureditev tudi pričakovano. Državni zbor vodi in nadzira obrambo države⁴. V nadzor obrambe se lahko posredno vključuje tudi Državni svet, kar je Državni zbor opredelil v 97. členu, v katerem mu nalaga, da posreduje mnenje o zadevah, ki so v pristojnosti Državnega zbora, torej tudi o zadevah, ki se nanašajo na uporabo vojske in obrambo države. Ker je Državni svet le posredni »nadzornik« in je njegova vloga le iniciativna, suspenzivna (odložilna) in svetovalna, v nadaljevanju preučevanja parlamentarnega nadzora ne bo obravnavan.

Vlada po zakonu usklajuje in vodi obrambo ter je v tej vlogi podrejena Državnemu zboru, saj brez njegove odločitve ne more izvesti na primer splošne mobilizacije za potrebe obrambe, niti odločiti o uporabi Slovenske vojske za izvajanje vojaške obrambe. Da je Vlada odgovorna Državnemu zboru za vodenje obrambe države, se da razbrati iz 84. člena v povezavi z 82. členom Zakona o obrambi, ki govori, da Vlada vodi izvajanje obrambe »v skladu z usmeritvami Državnega zbora«, ter posredno iz 4. člena Zakona o vladi Republike Slovenije, ki govori, da je Vlada odgovorna Državnemu zboru »za politiko države, ki jo vodi, in za razmere na vseh področjih iz pristojnosti države« (DZ RS, 2005). Da je Vlada »podrejena« Državnemu zboru, ugotavlja tudi raziskava Obramboslovnega raziskovalnega centra. Državni zbor lahko posega v izvrševanje zakonov in tako do določene mere v delovanje izvršne oblasti (Prebilič, 2007, str. 23). Minister glede vodenja in nadzora obrambe države nima posebej opredeljenih nalog in pristojnosti ter je njegova vloga opredeljena z Zakonom o vladi Republike Slovenije, po katerem je odgovoren za izvajanje odločitev in stališč Vlade (17. člen).

S stališča neposrednega nadzora nad vojsko je položaj obraten. V tem primeru si glavno vlogo delita Vlada in minister, Državni zbor ima podrejeno vlogo, predsednikova vloga pa je še manjša kot pri obrambi države, čeprav je vrhovni poveljnik. Vlogo glavnega nadzornika si delita Vlada in minister tako, da je prva glavna pri odločanju o uporabi Slovenske vojske, minister pa je glavni za vodenje in za njen neposredni nadzor⁵. Skladno z Zakonom o obrambi Vlada odloča o uporabi Slovenske vojske za izvajanje nalog za zaščito in reševanje ter izpolnjevanje mednarodnih obveznosti, torej za vse naloge, razen obrambe države. Državni zbor se o določitvah Vlade le seznanja, od volje in potreb Vlade pa je odvisno, v kolikšni meri lahko

⁴ Skladno z Zakonom o obrambi obrambo države sestavljata vojaška in civilna obramba (3. člen). Vojaška obramba je obramba države z orožjem in drugimi vojaškimi sredstvi, izvaja pa jo Slovenska vojska (5. člen). Z 82. členom je Državni zbor opredelil, da ima pristojnosti tudi, kadar gre za obrambo drugih držav na podlagi mednarodnih pogodb (npr. 5. člen Washingtonske pogodbe).

⁵ Neposreden nadzor nad Slovensko vojsko po Zakonu o obrambi izvaja minister (42. člen). To pristojnost mu daje tudi Zakon o državni upravi, ki določa razmerje med ministrom in organom v sestavi (23. člen) ter daje ministru pristojnosti, da nadzira organ v sestavi (24. člen) (DZ RS, 2002).

sodeluje pri sprejemanju odločitev⁶. Podobno velja tudi za predsednika republike. Glede obrambe države je predsednik republike v dvojni vlogi. V normalnih okoliščinah je njegova vloga le protokolarno-reprezentativna (Jambreč v Prebilič, 2007, str. 17) oziroma je nominalni šef izvršne oblasti (Prebilič, 2007, str. 21). Čeprav je po ustavi del izvršne veje oblasti, je brez mehanizmov in možnosti uveljavljanja svoje pristojnosti vrhovnega poveljnika, v posebnih okoliščinah pa postane glavni ustvarjalec na področju obrambe, saj lahko začasno prevzame vlogo Državnega zbora.

Po definiranju institucionalnega okvirja za izvajanje civilnega nadzora nad vojsko je torej pomembno ugotoviti, ali govorimo o nadzoru nad dejavnostjo (obrambo) ali izvajalcem vojaške obrambe (vojsko). Analiza normativnih podlag je pokazala, da imajo glavno vlogo pri nadzoru nad obrambo Državni zbor⁷, pri nadzoru nad vojsko pa Vlada (odločanje) in minister (vodenje). Analiza ureditve institucionalnega nadzora je pokazala tudi, da na področju obrambe države ne moremo govoriti o popolni neodvisnosti posameznih vej oblasti⁸. Pristojnosti zakonodajne in izvršne veje oblasti se prepletajo. Glede na okoliščine in predmet nadzora je v glavni vlogi enkrat zakonodajna, drugič izvršna veja⁹, pri čemer je zakonodaja naravnana tako, da pri obrambi zakonodajna veja nadzira izvršno. Zato je za učinkovit nadzor zelo pomembna odprava nejasnosti ali nedorečenosti v pravnih in ustavnih podlagah, v praksi pa potreba po medsebojnem sodelovanju in izogibanju konfliktom.

3 NORMATIVNI OKVIR

Parlamentarni nadzor v Republiki Sloveniji izvaja Državni zbor na podlagi Ustave RS in Zakona o obrambi. Na podlagi ustave ima Državni zbor pristojnost odločanja o uporabi obrambnih sil v vojni in izrednem stanju (92. člen) ter pristojnost urejati »vrsto, obseg in organizacijo obrambe« državnega ozemlja (124. člen) ter nadzirati izvajanje obrambe (124. člen). Uporabljena terminologija kaže, da so imeli snovalci ustave v mislih predvsem dejavnost (obrambo) in manj obrambne sile, saj iz ustave ni razvidno, da bi moral Državni zbor izvajati tudi nadzor sil in ne le, kako te branijo državo.

Z zakonom o obrambi si je Državni zbor naložil nalogo, da bo sprejemal splošne dolgoročne programe razvoja in opremljanja Slovenske vojske (82. člen) ter opredelil

⁶ Čeprav zakonodajna oblast ne predvideva sodelovanja Državnega zbora pri odločanju o sodelovanju Slovenske vojske v operacijah v tujini, je Vlada RS na podlagi strategije sodelovanja Republike Slovenije v mednarodnih operacijah in na misijah omogočila njegovo aktivnejšo vlogo. V skladu z 39. točko strategije Vlada RS o nameri sodelovanja seznanila Državni zbor (Vlada RS, 2009) in tako spodbuja demokratičen dialog med izvršno in zakonodajno vejo oblasti, verjetno iz praktičnih razlogov, saj z razpravo v Državnem zboru pridobi čas za sprejemanje odločitve, preverja širšo podporo ter dviguje raven legitimnosti svoje odločitve.

⁷ Kot ugotavlja raziskava Obramboslovnega raziskovalnega centra, ima Državni zbor vlogo institucije, v kateri se obrambna politika in celoten koncept obrambe države sprejmeta in predvsem nadzirata uresničevanje ter izvajanje sprejete obrambne politike. Pri tem ima ključno vlogo odbor za obrambo (Prebilič, 2007, str. 32).

⁸ Načelo delitve oblasti je, kot ugotavljajo Grad, Kavčič, Ribičič in Kristan, nejasno, razmerja med zakonodajno in izvršno oblastjo pa niso skladna z načeli parlamentarnega sistema, saj pristojnosti niso dovolj jasno razmejene, zaradi česar tudi odgovornost ni dovolj razvidna (Prebilič, 2007, str. 23).

⁹ Sodna veja oblasti je dejavnik nadzora posredno, s tem ko sodno preganja kršitelje zakonov na področju obrambe.

pristojnosti ministra in Vlade na obrambnem področju. Kako namerava Državni zbor izvajati ustavno nalogo, je razvidno iz odloka, s katerim je ustanovil in določil naloge delovnih teles. Eno od teh je odbor za obrambo, ki »obravnava predloge zakonov, druge akte in problematiko, ki se nanaša na obrambni sistem, sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami in druga vprašanja, ki jih obravnava za ta področja pristojno ministrstvo«. (DZ RS, 2008) Opis nalog določa aktivnosti in obveznosti Državnega zbora na področju izvajanja civilnega nadzora nad vojsko. Razen skrbi za zakone in predpise na obrambnem področju ter dolgoročnega programiranja razvoja in opremljanja Slovenske vojske, so vse druge naloge uvrščene v kategorijo »problematika« in »druga vprašanja«. Naloge iz ustave in zakonov so prikazane v preglednici 1.

Preglednica 1:
Naloge in pristojnosti Državnega zbora

Naloge in pristojnosti Državnega zbora	Podlaga
Odločanje o uporabi obrambnih sil	Ustava RS
Urejanje vrste, obsega in organizacije obrambe	
Nadziranje izvajanja obrambe	
Sprejemanje spl. dolg. programov razvoja vojske	Zakon o obrambi
Določanje pristojnosti vladi in ministru	
Usmerjanje izvajanja obrambe države	
Obravnavanje zakonov in aktov obr. sistema	Poslovník DZ RS
Obravnavanje problematike obr. ministrstva	

S stališča pristojnosti za nadzor izvajanja obrambe države je mogoče izluščiti nalogo usmerjanja izvajanja obrambe, ki je sicer v sklopu nalog, ki jih Državni zbor nalaga Vladi. Da obramba ni najbolj pomembno področje, s katerim se ukvarja Državni zbor, je razvidno tudi iz njegovega poslovnika, v katerem je opredeljenih šest stalnih komisij. Med njimi ni nobene za področje obrambe, obstaja pa »sorodna« komisija za nadzor obveščevalnih in varnostnih služb (DZ RS, 2007).

4 ŠTUDIJA PRIMERA: DELO ODBORA ZA OBRAMBO V OBDOBJU 2004–2008

Da bi pridobili pokazatelje o izvajanju parlamentarnega nadzora v Sloveniji, so bile med preučevanjem delovanja odbora za obrambo spremljane aktivnosti na obrambnem področju v mandatnem obdobju 2004–2008. V tem obdobju je imel odbor Državnega zbora za obrambo 45 sej, od tega 29 rednih in 16 nujnih. Iz dnevnih redov je razvidno, da je obravnaval proračun za obrambo, nabave oborožitve, oblikovanje zmogljivosti in delovanje Slovenske vojske, različne nepravilnosti in dogodke (anonimne prijave, nadlegovanje, kršitve pravic) ter upravljanje kadrov (statusne zadeve, ugovori, odhodi iz vojske, nezgodno zavarovanje). Na področju

zakonodaje je obravnaval spremembe Zakona o obrambi in Zakona o temeljnih razvojnih programih ter sprejel Zakon o službi v Slovenski vojski, s katerim je podrobneje opredelil naloge, način delovanja in statusne zadeve v Slovenski vojski. Dokumente, ki se nanašajo na nacionalno-varnostni sistem in dolgoročni razvoj Slovenske vojske, ni obravnaval, čeprav so se zgodile velike spremembe, od katerih sta med najpomembnejšimi vstop Republike Slovenije v Nato in EU ter profesionalizacija Slovenske vojske po ukinitvi služenja vojaškega roka leta 2003.

Odbor je zaradi nadzora obrambnega resorja in izpolnjevanja svoje ustavne vloge postavljaj izvršni oblasti različna vprašanja, ki so se nanašala na nabave oborožitve, vojaško infrastrukturo, varnostne razmere v operacijah, podobo Slovenske vojske v javnosti, statusne zadeve pripadnikov Slovenske vojske, duhovno oskrbo v vojski, gradnjo vojaških zmogljivosti idr. Poleg tega je obravnaval poročila Vlade in Ministrstva za obrambo o pripravljenosti Slovenske vojske, revizijska poročila, poročila o sodelovanju Slovenske vojske v mednarodnih operacijah in na misijah ter rezultatih ministrskih srečanj v Natu ali Evropski uniji. Iz vsebine nekaterih sej je razvidno, da je bil namen odbora, poleg uresničevanja civilnega nadzora nad vojsko oziroma kot določa ustava, poleg nadzora obrambe tudi nadzor ministra, saj je med drugim obravnaval tudi domnevne nepravilnosti njegove službene poti.

Posebno pozornost je odbor namenil nabavi oklepnih vozil za Slovensko vojsko. Nabava t. i. srednjih kolesnih oklepnih vozil SKOV 8 x 8 je bila obravnavana na 11 sejah, večinoma nujnih. Na teh sejah je odbor poskušal ugotoviti razloge za odločitev o nabavi. Obravnaval je domnevne nepravilnosti, usklajenosti z nacionalnovarnostnimi podlagami in dolgoročnimi razvojnimi cilji ter mednarodnimi obveznostmi in ekonomsko učinkovitostjo nabave. Kulminacijo pozornosti do nabave oborožitve predstavljata dve izredni seji Državnega zbora in oblikovanje komisije za ugotavljanje odgovornosti nosilcev javnih funkcij za domnevne nepravilnosti (DZ RS, 2007). Primer nabave oklepnega vozila 8 x 8 je zgled prizadevanj Državnega zbora za uveljavljanje svojih pristojnosti na področju civilnega nadzora nad vojsko ter odnosa med nosilci institucionalnega nadzora. Obravnave nabave orožja so posredno odkrile možnost konflikta med nosilci institucionalnega nadzora nad vojsko – v tem primeru Državnega zbora in ministra. Postavilo se je namreč vprašanje, ali odbor za obrambo lahko pregleduje zaupne pogodbe in je seznanjen s podatki, ki so poslovna skrivnost. Da bi zadevo razjasnilo, je Ministrstvo za obrambo prosilo za mnenje tudi predsednika Državnega zbora in na podlagi njegovega mnenja omogočilo članom odbora vpogled v dokumentacijo o nabavi vozil (Dobaj in Šuštaršič, 2007)¹⁰.

V času svojega mandata je odbor za obrambo 25-krat obiskal poveljstva in enote Slovenske vojske. Pri tem se je seznanjal z urjenjem, hrambo orožja in opreme, različnimi dogodki (npr. nadlegovanje), izvajanjem nalog, uporabo oborožitve in opreme ter oblikovanjem novih zmogljivosti. Med obiski je opravil tudi vpogled v

¹⁰ »/.../ kot je danes še povedal minister, je na podlagi mnenja predsednika DZ Franceta Cukjatija dobil pravno podlago za vpogled« (Dobaj, 2007). »Zato sem danes dovolil ta vpogled, ker vidim, da imam zakonsko podlago in zaščito.« /.../ Vendar pa 45. člen poslovnika DZ zahteva, da mora vlada RS zagotoviti vse podatke poslancem, če to ni v nasprotju z zakonom.« (Šuštaršič, 2007)

aktivnosti enot Slovenske vojske v operacijah (Bosna in Hercegovina, Kosovo) ter se seznanil z dejavnostmi v zavezništvu (vojaško predstavništvo v Bruslju, letalska baza v Italiji).

5 IZPOLNJEVANJE POGOJEV ZA UČINKOVITO IZVAJANJE PARLAMENTARNEGA NADZORA

Pri ugotavljanju, ali so v Sloveniji ustvarjeni pogoji za učinkovito izvajanje parlamentarnega nadzora nad obrambnim sektorjem, so uporabljena napotila iz priločnika za člane parlamentov (Born, 2003, 75–85). Rezultati analize so prikazani v preglednici 2. Za vrednotenje dosežene ravni je uporabljena petstopenjska lestvica.

Preglednica 2:
Pogoji za učinkovito izvajanje parlamentarnega nadzora

Pogoji za učinkovito izvajanje parlamentarnega nadzora	Uresničevanje v praksi
Jasno opredeljene ustavne in zakonske pristojnosti	ZELO DOBRO
Običajna praksa	ODLIČNO
Viri (čas, informacije) in strokovno znanje	ZADOVOLJIVO
Politična volja	ODLIČNO

Vir: Born, 2003

Na podlagi analize normativne ureditve parlamentarnega nadzora se lahko ugotovi, da so v Republiki Sloveniji opredeljene ustavne in zakonske pristojnosti Državnega zbora za izvajanje nadzora¹¹. Vendar proces oblikovanja normativnih podlag še ni končan, saj ima nekaj pomanjkljivosti. Predvsem je treba natančneje opredeliti razlike med izvajanjem nadzora obrambe države in nadzora oboroženih sil ter z izvedbenimi akti podrobneje opredeliti naloge Državnega zbora in delovnih teles pri udejanjanju demokratičnega nadzora nad vojsko in obrambnim sektorjem. Trenutno opredeljene naloge namreč dopuščajo možnost različnega razumevanja vloge nadzora in ne zagotavljajo pogojev za vzdrževanje iste ravni nadzora skozi daljše obdobje.

Ugotovljeno je, da so Državnemu zboru na voljo vsi mehanizmi, ki omogočajo pridobivanje informacij in s tem možnosti za učinkovit nadzor, kot so običajni za demokratične sisteme; to so različna poročila in informacije, parlamentarne razprave, poslanska vprašanja in interpelacije ter parlamentarne preiskave. Na podlagi analize dela Državnega zbora lahko ugotovimo, da obstaja običajna praksa parlamentarnega nadzora. Državni zbor ima pogoje za učinkovit nadzor. Pri svojem delu v celotnem obdobju sklica je odbor za obrambo obravnaval vse vsebine, ki se nanašajo na področje

¹¹ Da so za aktivno izvajanje parlamentarnega nadzora v Republiki Sloveniji vzpostavljene podlage, je ugotovil tudi Obramboslovni raziskovalni center. Podlage so primerne in skladne s političnim sistemom ter teoretičnimi predpostavkami. Raziskava je pokazala, da so vzvodi, ki jih ima na voljo odbor za obrambo, primerni, vendar ne najboljše. Potrebna je bolj proaktivna drža poslancev, dodatno izobraževanje za poznavanje obrambnega sektorja ter tesnejše sodelovanje z znanstveno-strokovnimi organizacijami (Prebilič, 2007, str. 127).

demokracičnega nadzora, od zakonodaje in proračuna do razprave o nacionalnovarnostnih dokumentih (razvoj vojske) in stanja ter delovanja Slovenske vojske.

Viri (časovni in informacije) ter raven strokovnega znanja so naslednji pogoj za učinkovit parlamentarni nadzor. Na podlagi izvajanja nadzora v Republiki Sloveniji se lahko ugotovi, da so to tako imenovani najšibkejši členi med pogoji za učinkovit nadzor. Analiza obravnav na sejah odbora za obrambo kaže, da vladne informacije prihajajo v Državni zbor pozno in je za pripravo na voljo malo časa. Mogoče je, da so informacije pravočasne, vendar je predsednik odbora seje slabo načrtoval. Da je časovni dejavnik omejevalen, kažejo seje, na katerih se je obravnaval proračun. Čeprav je proces sprejemanja proračuna redna, ciklična dejavnost Vlade in Državnega zbora, sta bili za njegovo obravnavo potrebni dve nujni seji.

Za pridobivanje informacij Državni zbor uporablja običajne mehanizme parlamentarnega nadzora, navadno pa je tudi posredovanje informacij Vlade, ki pomeni podporo Državnemu zboru pri uveljavljanju njegovih ustavnih in zakonskih pristojnosti, brez posebnih spodbud. Vseeno pa se na podlagi analize dela odbora za obrambo in komunikacije z ministrom in Vlado ni mogoče znebiti občutka, da izvršna oblast v nekaterih primerih ne posreduje vseh informacij enako ažurno ali pa jih daje šele, ko Državni zbor opozori na spoštovanje zakonitosti, na primer takrat, ko se Vlada sklicuje na zadrževanje informacij zaradi tajnosti¹².

Poleg časovnega dejavnika in informacij je strokovno znanje tretji dejavnik, ki omejuje vzpostavitev boljših pogojev za učinkovit parlamentarni nadzor. Zaskrbljujoč je odnos poslancev do strokovnega izpopolnjevanja, o čemer govori Prebiličeva študija. Prav tako Državni zbor ne uporablja dovolj možnosti strokovne pomoči neodvisnih strokovnjakov ali pomoči vojaških strokovnjakov za razumevanje procesov, ki se nanašajo na njeno stanje, delovanje in razvoj ali pa se ne pusti podrobneje seznaniti o mednarodnih obveznostih države in vojske, procesih naročanja vojaške opreme ipd.

Politična volja za izvajanje parlamentarnega nadzora je eden od pogojev za učinkovit nadzor. Na podlagi analize dela Državnega zbora so ugotovili, da ta vsekakor obstaja. O tem govorijo tudi številna poslanska vprašanja, zahteve po poročilih in informacijah ter, kot kulminacija, uporaba parlamentarne preiskave (DZ RS, 2007). Koliko je to posledica želje poslancev za uresničevanje ustavne vloge pri nadzoru varnostnega sektorja ali izraz političnega boja in želje opozicije po nadzoru izvršne oblasti, je težko oceniti in je stvar posebne raziskave.¹³ Za obravnavo vseh vprašanj, ki se

¹² Primer je komunikacija med ministrom za obrambo in predsednikom odbora Državnega zbora za obrambo leta 2007, ki govori o morebitnem nerazumevanju svojih vlog in odgovornosti ali različnem razumevanju načina uveljavljanja svojih pristojnosti. Predsednik odbora za obrambo celo posredno navaja problematiko prve generacije civilno-vojaških odnosov, ko ocenjuje, da v Sloveniji »ni vzpostavljenih mehanizmov kot v demokratičnih državah, v katerih je celotni obrambni sistem pod nadzorom parlamenta« (Cerar, 2007). Problem je seveda večplasten in gre lahko tudi ali predvsem za politične in osebnostne razlike.

¹³ Analiza sej odbora za obrambo kaže, da se je ta odzival na objave v medijih, pobude sindikatov vojske ali posameznih pripadnikov Slovenske vojske, anonimna pisma, pobude in vprašanja poslancev, prejete informacije od vlade ali ministrstva, iniciative državljanov v lokalnem okolju ali pa je sledil ustaljenim procesom (npr. pri sprejemanju proračuna).

nanašajo na parlamentarni nadzor v demokratičnih državah, obstaja politična volja. Zaradi sestave Državnega zbora in posledično odbora za obrambo, v katerem so vladne stranke v večini, proceduralno ni mogoče doseči sklepov, ki so za Vlado neprijetni ali v nasprotju z vladno politiko¹⁴.

6 UČINKOVITOST IZVAJANJA PARLAMENTARNEGA NADZORA

Glede na to, da so naloge Državnega zbora na področju nadzora oboroženih sil skromno opredeljene in presplošne, pri ugotavljanju učinkovitosti izvajanja parlamentarnega nadzora lahko upoštevamo napotila, ki jih daje ženevski Center za demokratičen nadzor nad oboroženimi silami v priročniku za člane parlamenta. Pri tem se ugotavlja, ali Državni zbor tem napotilom sledi. Na podlagi analize dokumentov, ki jih sprejema Državni zbor, ter analize dela odbora za obrambo se lahko oceni, ali se aktivnosti in naloge, ki se navadno izvajajo v razvitih demokratičnih družbah, izvajajo tudi v Sloveniji. Rezultati analize so prikazani v preglednici 3. Na podlagi ocene, ali se določena aktivnost izvaja ali ne, je v sklepnem delu predstavljena splošna ocena učinkovitosti uresničevanja parlamentarnega nadzora.

Raziskava je pokazala, da Državni zbor izpolnjuje zahtevo o sprejemanju varnostnega koncepta države, saj je z Resolucijo o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije določil nacionalne interese, vire ogrožanja ter nacionalnovarnostno politiko (DZ RS, 2001). Skladno z ustavo sprejema tudi zakone, ki se nanašajo na obrambo države ali oborožene sile. Prav tako sprejema obrambni proračun in nadzira njegovo porabo, predvsem prek spremljanja programov nabave orožja in manj s stališča delovanja vojske. Z Resolucijo o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja Slovenske vojske je določil nabave glavne opreme in oborožitve (DZ RS, 2004, str. 15–21). Nabave tudi nadzira in ugotavlja ekonomsko učinkovitost ter usklajenost z nacionalnovarnostnimi dokumenti in mednarodnimi obveznostmi.

Državni zbor potrjuje članstvo v zvezah in je potrdil vstop Republike Slovenije v Nato¹⁵. Skladno s poslovníkom Državnega zbora je zagotovljena javnost dela. Seje delovnih teles in Državnega zbora so javne in državljeni so lahko obveščeni o zadevah, ki se nanašajo na obrambno področje, razen, če se obravnava gradivo, ki vsebuje tajne

¹⁴ Primer preglasovanja pobude opozicije, ki želi spremeniti odločitev o napotitvi pripadnikov Slovenske vojske v operacijo v Irak. Poslanci ocenjujejo skladnost uporabe vojske glede na nacionalnovarnostne potrebe: Predsednik Anton Anderlič: »Glasujemo o predlogu sklepa, kot ste ga prejeli s sklicem seje. Najbrž ga ni treba brati, ampak za magnetogram vseeno: Odbor Državnega zbora Republike Slovenije za obrambo z namenom, da se zagotovi varnost slovenskih vojakov in ne ogroža nacionalne varnosti Republike Slovenije, poziva vlado Republike Slovenije, da prekliče sklep o napotitvi štirih inštruktorjev Slovenske vojske v Nato misijo usposabljanja iraških varnostnih sil v Iraku z dne 12. 1. 2006 oziroma nadaljevanje te misije po 15. avgustu 2006 in da kot članica Nata skladno s sklepi severnoatlantskega sveta sama izbere za slovenske vojake in za Slovenijo varnejšo obliko izvajanja usposabljanja iraških varnostnih sil (administrativno-tehnično, logistično usposabljanje in tako dalje). Kdo je za? (3 člani) Kdo je proti? (5 članov) Tri proti pet – predlog ni dobil zadostne podpore, zato gremo na druge predloge sklepov.« Vir: DZ RS, 2006. Magnetogram 8. nujne seje odbora Državnega zbora Republike Slovenije za obrambo, 11. avgusta 2006. <http://www.dz-rs.si>.

¹⁵ Državni zbor je z 68 glasovi za in 3 proti 24. februarja 2004 potrdil zakon o ratifikaciji Severnoatlantske pogodbe (DZ RS, 2004).

podatke oziroma druge podatke, ki so varovani na podlagi zakona (DZ RS, 2007; 101. člen). Zapisniki sej so dostopni na internetnih straneh Državnega zbora.

Državni zbor s spremljanjem delovanja Slovenske vojske ter seznanjanjem o njenih odločitvah skrbi, da je Slovenska vojska dejavna skladno z zakoni, nacionalnovarnostno politiko in potrebami družbe. Zato uporablja mehanizme, ki so običajni za demokratičen civilni nadzor nad oboroženimi silami: zahtevanje informacij in poročil od Vlade in ministra, obravnave gradiv in razprave o obrambnih zadevah ter obiski enot Slovenske vojske, kjer se seznanja s pripravljenostjo, kadrovskimi in drugimi težavami, uporabo oborožitve, izvajanjem nalog, usposabljanjem idr. Posebno pozornost namenja kadrovskim in statusnim težavam v Slovenski vojski. Svoja prizadevanja je uveljavil z Zakonom o službi v Slovenski vojski, v kateri je poleg podrobnejše opredelitve nalog, vojaškega izobraževanja in usposabljanja, poveljevanja ter značilnosti poklicnega dela omogočil tudi boljše nagrajevanje pripadnikov Slovenske vojske (DZ RS, 2007).

Preglednica 3:
Učinkovitost
izvajanja par-
lamentarnega
nadzora

Naloga – zahteva parlamentarnega nadzora v demokracijah*	Uresničevanje v praksi
Razprava in sprejemanje varnostnega koncepta ali politike države	DA
Obravnava in sprejemanje zakonov	DA
Odobranje obrambnega proračuna in nadzor porabe	DA
Potrjevanje in nadzor večjih nabav orožja	DA
Predhodno ali naknadno soglasje za napotitev vojske v operacije v tujino	Nima pristojnosti
Potrjevanje mednarodnih pogodb in članstva v zvezah	DA
Skrb za povezavo med varnostno politiko, doktrino, obrambnimi načrti in proračunskimi zahtevami	NE
Skrb za posodabljanje temeljnih dokumentov nacionalne varnosti	NE
Pridobivanje informacij in zahtevanje poročil Vlade	DA
Strokovno izpopolnjevanje	NE
Obiski nacionalnovarnostnih struktur	DA
Spodbujanje vključevanja vrednot in demokratičnih norm v vojaško usposabljanje	NE
Zagotavljanje obveščenosti javnosti o obrambnih zadevah	DA
Skrb za delovanje vojske skladno z zakoni, nacionalnovarnostno politiko in potrebami družbe	DA
Zagotovitev, da so naloge vojske skladne z viri	NE
Skrb za nagrajevanje zaposlenih v nacionalnovarnostnem sektorju	DA

V nadaljevanju so zapisane ugotovitve o kakovosti uresničevanja parlamentarnega nadzora, pri katerem Državni zbor ne izpolnjuje pričakovanj oziroma se nadzor v praksi ne izvaja. Tako na primer ni opaziti skrbi Državnega zbora za povezavo

med varnostno politiko, doktrino, obrambnimi načrti in proračunskimi zahtevami. Z vojaško doktrino se je odbor za obrambo samo seznanil, o obrambnih načrtih pa ni nobenega vprašanja ali interesa, čeprav ga v nadzor obrambe usmerja ustava. Resolucija o strategiji nacionalne varnosti je bila sprejeta leta 2001 in v obdobju sprejemanja proračunov zadnjega mandata Državnega zbora (2004–2008) ni bila aktualna podlaga za razvoj in delovanje vojske. Še posebej, če upoštevamo, da je bilo v resoluciji članstvo v Natu še namera, po 1. maju 2004 in do konca mandata 2008 pa že dejstvo. V obdobju 2004–2008 na odboru za obrambo ni bilo točke, v kateri bi razpravljali o potrebah posodobitve temeljnega dokumenta o nacionalno-varnostni politiki države, čeprav je Državni zbor z resolucijo sprejel zavezo, da jo bo dopolnjeval (DZ RS, 2001)¹⁶. Da je potrebna razprava o prihodnosti Slovenske vojske, se je predsednik odbora za obrambo zavedal in je poskušal spodbuditi Vlado in Ministrstvo za obrambo, saj je opazil neskladje med dolgoročnimi cilji in cilji naslednjega proračunskega obdobja (Karba, 2007, 3). Pri tem se morda ni spomnil, da bi moral skladno z zakonsko vlogo Državni zbor zahtevati posodobitve temeljnih dokumentov, ki se nanašata na delovanje in razvoj Slovenske vojske, in sicer Resolucije o strategiji nacionalne varnosti ter Resolucije o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja Slovenske vojske.

Področju izobraževanja in usposabljanja Slovenske vojske Državni zbor ne namenja veliko pozornosti, razen z usmeritvami v Resoluciji o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja Slovenske vojske ter splošnimi določbami v obrambnih področnih zakonih in Pravilih službe v Slovenski vojski. Razen občasne seznanitve odbora za obrambo z usposobljenostjo enot med obiski ni opaziti interesa Državnega zbora glede pogojev, kakovosti ter vsebin izobraževanja in usposabljanja, še posebej s stališča uveljavljanja nacionalnih, demokratičnih in vojaških vrednot ter norm in spoštovanja človekovih pravic. Skrb za proces usposabljanja je odbor za obrambo pokazal, kadar je bil spodbujen z različnimi dogodki (spolno nadlegovanje, okvara orožja ipd.). Prav tako je pomanjkljivo izvajanje nadzora delovanja vojske in razpoložljivih virov. Kot je bilo že ugotovljeno, je največ pozornosti usmerjene v spremljanje porabe proračuna pri nabavah oborožitve, pri operacijah ali drugih dejavnostih Slovenske vojske pa Državni zbor ni pokazal večjega interesa za pridobivanje podatkov o porabi proračuna.

Pogoj za učinkovit nadzor je poznavanje vsebine, ki se nadzira. Učinkovit nadzor nad varnostnim sektorjem zahteva potrebna strokovna znanja. Zato bi morali člani odbora za obrambo bolj skrbeti za strokovno izpopolnjevanje ali pa uporabljati mehanizme za zagotovitev poznavanja problematike (npr. neodvisni strokovnjaki, upokojeni častniki, seminarji ipd.). Odbor za obrambo je v stikih s parlamentarci drugih držav, obiski enot ter med obravnavo različnih gradiv pridobival znanje, vendar ti primeri ne morejo potrjevati načrtno izpopolnjevanje¹⁷. Zahteve ministru za

¹⁶ V 6. točki resolucije se je Državni zbor zavezal, da bo spremljal njeno uresničevanje »neposredno in prek pristojnih delovnih teles, ter bo po potrebi celovito ocenil njeno uveljavljanje ter jo dopolnil«.

¹⁷ Poslanci menijo, da nimajo dovolj strokovne podlage, usposabljanje pa je prepuščeno lastni iniciativi (Prebilič, 2007, str. 103–104).

obrambo za predstavitev procesov (npr. ugotavljanje pripravljenosti, priprave enot za napotitev v operacijo, naročanje blaga in storitev, oblikovanje ciljev sil ipd.) niso bile izpostavljene in razen seznanitve ob obiskih enot posebnih oblik usposabljanja članov odbora ni bilo.

Med zahtevami iz ženevskega priročnika je tudi predhodno ali naknadno soglasje parlamenta za napotitev vojske v operacije v tujini. Ta element ni ocenjen, ker zakonodaja v Republiki Sloveniji ne predvideva take vloge Državnega zbora, temveč so odločitve o napotitvah odgovornost in pristojnost izvršne veje oblasti. Poslanci so obveščeni o napotitvah prek obravnave sklepov Vlade. Korak naprej pri vključevanju Državnega zbora v razprave o napotitvah kontingentov SV je bil narejen leta 2009, ko se je Vlada odločila, da bo Državni zbor obveščen že o namerah in ne šele po odločitvi, s čimer je dana možnost, da odbor za obrambo predstavi svoje mnenje pred odločanjem na Vladi (Vlada RS, 2009).

Na podlagi ugotovitev analize lahko sklepamo, da Državni zbor izpolnjuje svoje poslanstvo kot eden od nosilcev institucionalnega civilnega nadzora nad vojsko. Kljub skromni normativni ureditvi svojih pristojnosti in nalog prispeva svoj delež k uresničevanju civilnega nadzora v Sloveniji. Kakovost dela Državnega zbora s stališča nadzora ni na najvišji ravni, saj od pričakovanih 15 vsebin dela poteka kakovostno delo na 10 projektih, v petih primerih pa so opažene večje pomanjkljivosti in s stališča uveljavljanja demokratičnih norm s stanjem nismo zadovoljni. Ugotovitev potrjujejo tudi mnenja poslancev¹⁸ in predsednika Republike Slovenije¹⁹. Če bi ocenjevali z ocenami od 1 do 5, bi dali oceno 3. Da bi učinkovitost parlamentarnega nadzora dvignili na višjo raven, bi moral Državni zbor (1) nameniti več pozornosti spremljanju uresničevanja in posodabljanja temeljnih dokumentov nacionalne varnosti, (2) nameniti več skrbi vsebinam vojaškega izobraževanja in usposabljanja, (3) vložiti več prizadevanj v nadzor skladnosti uporabe vojske z razpoložljivimi viri ter (4) nameniti več naporov lastnemu izobraževanju ali iskanju mehanizmov za dvig strokovnosti dela.

¹⁸ *Da so nekatere pomanjkljivosti, ugotavljajo tudi poslanci – člani odbora za obrambo. Menijo, da jih pri opravljanju nadzora nad obrambnim resorjem ovirajo slaba obveščena (pozne ali pomanjkljive informacije), negativen odnos izvršne veje oblasti do poskusov uveljavljanja aktivnejšega nadzora, vdor dnevne politike v delo odbora idr. (Prebilič, 2007, str. 127). Poslanci glede učinkovitosti nadzora menijo, da ima Državni zbor ključno vlogo pri nadzoru nad obrambnim sistemom, vendar je pri tem omejen. Menijo, da so manj uspešni pri nadzoru nabav oborožitve in uporabi mehanizmov nadzora. Nezadovoljni so z odnosom med izvršilno in zakonodajno vejo oblasti, obveščena ter vplivom na kadrovanje v obrambnem resorju (ibid., str. 113–126). Ocenam, da delo odbora in posledično nadzor nista najbolj učinkovita, se pridružujejo tudi predstavniki Ministrstva za obrambo, ki menijo, da odbor kaže veliko nezaupanje do dela ministrstva, da s pomočjo medijev izvaja pritiske na obrambni sektor, da se preveč ukvarja z dnevno politiko in je premalo konstruktiven pri strateškem načrtovanju (ibid., str. 128).*

¹⁹ *Izseki iz odgovorov predsednika Republike Slovenije na vprašanje, kako ocenjuje civilno-vojaške odnose v Republiki Sloveniji: »Elementarna raven civilno-vojaških odnosov je v redu /.../ iz prakse se je treba učiti /.../ iskati racionalne rešitve /.../ ni kvalitetnega dialoga, poglobljene razprave o bistvenih zadevah /.../ parlament in obrambni sistem se ne srečujeta na dovolj dober in pripravljen način /.../ ad hoc razprave v parlamentu«. Vir: Predavanje predsednika republike pripadnikom Slovenske vojske in Ministrstva za obrambo. Maribor: PDRIU, 23. 11. 2009.*

Sklep Normativna ureditev institucionalnega civilnega nadzora določa vloge vsem vejam oblasti, pri čemer ima Državni zbor najpomembnejšo vlogo, kar ustreza političnemu sistemu. Mehanizmi nadzora dajejo Državnemu zboru vse podlage za učinkovito izvajanje civilnega nadzora nad Slovensko vojsko. Državni zbor ima tudi vse podlage za izvajanje nadzora izvršne oblasti glede obrambnih zadev in vodenja vojske, kar ga postavlja v osrednji položaj institucionalnega civilnega nadzora nad vojsko v Republiki Sloveniji. Obstaja interes za izvajanje parlamentarnega nadzora, vendar je raziskava pokazala, da pomanjkanje znanja omejuje njegovo učinkovitost. Državni zbor izpolnjuje svoje poslanstvo kot eden od nosilcev institucionalnega civilnega nadzora nad vojsko. Navkljub skromni normativni ureditvi pristojnosti in nalog na področju civilnega nadzora prispeva svoj delež k udejanjanju civilnega nadzora v Republiki Sloveniji. Vprašanja, s katerimi se je oziroma bi se moral ukvarjati Državni zbor, kažejo na pomanjkljivo razumevanje svoje vloge. Komunikacija med izvajalci nadzora poteka dobro, opaziti je izboljšanje²⁰, vendar podobno kot v nekaterih drugih državah obstajajo t. i. civilno-civilni konflikti, ko se izvršna oblast upira ali omejuje informacije zakonodajni oblasti.

V Sloveniji že dvajset let obstaja civilni nadzor nad vojsko skladno z demokratičnimi standardi. Čeprav je raziskava potrdila, da s stališča parlamentarnega nadzora problematika prve generacije civilno-vojaških odnosov še ni končana (normativni okvir), ta ne pomeni velikih ovir za doseganje učinkovitosti nadzora. Uresničevanje nadzora v praksi kaže značilnosti problematike druge generacije civilno-vojaških odnosov. Izboljšanje udejanjanja nadzora se lahko doseže z izobraževanjem in strokovno podporo nosilcev izvajanja nadzora v Državnem zboru, višjo kulturo političnega dialoga ter preglednim delovanjem izvršne veje oblasti v odnosu do zakonodaje. K večji učinkovitosti bi pripomogli podrobnejša opredelitev nalog delovnih teles, namenjanje večje pozornosti spremljanju uresničevanja in posodabljanja temeljnih dokumentov nacionalne varnosti, več skrbi vsebinam vojaškega izobraževanja in usposabljanja ter vložitev več prizadevanj v nadzor skladnosti uporabe vojske z razpoložljivimi viri.

Literatura

1. *Bebler, A., 1988. O odnosih med civilno in vojaško oblastjo v evropskih socialističnih državah – I. Teorija in praksa, št. 9-10, str. 1196–1208.*
2. *Betz, J. D., 2004. Civil-military relations in Russia and eastern Europe. London: Routledge Curzon.*
3. *Born, H., 2003. Parlamentarni nadzor nad varnostnim sektorjem: načela, mehanizmi in praksa. Priročnik za člane parlamenta št. 5. Ženeva: Geneva centre for the democratic control of armed forces.*
4. *Cerar, G., 2007. Anton Anderlič. Predsednik parlamentarnega odbora za obrambo. Mladina, 11. 8. 2007.*
5. *Dobaj, J., 2007. Člani odbora za obrambo zadovoljni z vpogledom v dokumentacijo. STA, 24. 1. 2007.*
6. *DZ RS, 1991. Ustava Republike Slovenije. Ur. l. RS št. 33/91.*
7. *DZ RS, 1994. Zakon o obrambi. Ur. l. RS št. 103/04 – uradno prečiščeno besedilo.*

²⁰ Npr. vključevanje Državnega zbora v razprave o uporabi Slovenske vojske v mednarodnih operacijah in misijah.

8. DZ RS, 2001. *Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije*. Ur. l. RS št. 56/01.
9. DZ RS, 2002. *Zakon o državni upravi*. Ur. l. RS št. 52/02.
10. DZ RS, 2004. *Resolucija o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja Slovenske vojske*. Ur. l. RS št. 89/04.
11. DZ RS, 2005. *Zakon o državni upravi*. Ur. l. RS št. 113/05.
12. DZ RS, 2005. *Zakon o vladi Republike Slovenije*. Ur. l. RS št. 24/05.
13. DZ RS, 2006. *Magnetogram 8. nujne seje odbora Državnega zbora Republike Slovenije za obrambo, 11. avgusta 2006*. <http://www.dz-rs.si>.
14. DZ RS, 2007. *Poslovnik Državnega zbora*. Št. 020-02/92-25/270, 27. 9. 2007.
15. DZ RS, 2007. *Sklep o sestavi in imenovanju predsednika, podpredsednika ter članov in namestnikov članov Preiskovalne komisije Državnega zbora Republike Slovenije za ugotovitev politične odgovornosti nosilcev javnih funkcij, ki so sodelovali pri pripravi in izvedbi pogodbe o nakupu pehotnih bojnih oklepnih vozil – srednjih oklepnih kolesnih vozil 8 x 8 zaradi suma, da je posel politično dogovorjen, voden nepregledno in da je negospodaren, ter zaradi suma o prisotnosti klientelizma in korupcije, in za ugotovitev suma o neposredni ali posredni povezavi med sedanjimi in nekdanjimi akterji ter nosilci javnih funkcij z orožjem v obdobju od 1991 do 1993*. Št. 020-02/92-28/23, 24. 4. 2007.
16. DZ RS, 2007. *Vpogled v dokumentacijo, ki obsega poslovne skrivnosti*. Št. 213-05/90-1/88, 18. 1. 2007.
17. DZ RS, 2007. *Zakon o službi v Slovenski vojski*. Ur. l. RS št. 68/07.
18. DZ RS, 2008. *Odlok o ustanovitvi in nalogah delovnih teles Državnega zbora*. Ur. l. RS št. 107/08.
19. DZ RS, *Skupina poslank in poslancev, 2007. Zahteva za sklic izredne seje Državnega zbora RS*. 31. 1. 2007.
20. DZ RS, *Skupina poslank in poslancev, 2008. Zahteva za sklic izredne seje Državnega zbora RS*. 3. 9. 2008.
21. Giraldo, J., 2009. *The legislature and democratic civil-military relations. Prosojnice za predavanje*. Monterey: Naval post graduate school. Center for civil-military relations, 4. 6. 2009.
22. Giraldo, K. J., 2006. *Legislatures and national defense*. Bruneau, C. T. in Tollefson, D. S., ur. *Who guards the guardians and how. Democratic civil-military relations*. Austin: University of Texas Press.
23. Grizold, A., 1998. *Javnost o organiziranju in upravljanju nacionalne varnosti Slovenije*. Grizold, A., ur. *Perspektive sodobne varnosti*. Ljubljana: FDV, str. 100–133.
24. Karba, D., 2007. *Tudi najmanjša denarna enota mora biti v poročilih*. Intervju s predsednikom odbora DZ za obrambo. Delo, 11. 8. 2007.
25. Jelušič, L., 1998. *Spreminjanje odnosov med vojaštvom in civilnim okoljem v postsocializmu*. Grizold, A., ur. *Perspektive sodobne varnosti*. Ljubljana: FDV, str. 76–96.
26. Ōzbudun, E., 2007. *Civilian control of the military: why and what? Study on democratic control of armed forces*. European commission for democracy through law. Council of Europe. [http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-DEM\(2007\)005-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-DEM(2007)005-e.asp). 11. 6. 2009.
27. Prebilič, V., 2007. *Civilno vojaški odnosi po vstopu v Nato in EU – praktični vidik civilnega nadzora na OS z analizo razmerij med zakonodajno in izvršno oblastjo ter evroatlantskimi povezavami (Severnoatlantsko zavezništvo in EU)*. Raziskovalni projekt (šifra: M5-0187). Ljubljana: Obramboslovni raziskovalni center.
28. Ratchev, V., 2005. *Principles/standards of democratic control. Internal and external transparency of the security sector*. Pantev, P., ur. *Civil-military relations and democratic control of the security sector. A handbook for military officers, servicemen and servicewomen of the security and intelligence agencies, and for civilian politicians and security experts*. Sofija: Rakovsky defense and staff college, str. 11–13.

29. *Skupščina RS, 1990. Zakon o obrambi in zaščiti. Ur. l. RS št. 15/91.*
30. *Šuštaršič, M., 2007. Erjavec: Upam, da se bodo zdaj odpravili dvomi (intervju). STA, 24. 1. 2007.*
31. *Vlada RS, 2009. Strategija sodelovanja Republike Slovenije v mednarodnih operacijah in misijah. Št. 87100-16/2009/7, 12. 11. 2009.*



PARLAMENTARNI NADZOR NAD OBRAMBNI SEKTORJEM

PARLIAMENTARY CONTROL OF THE DEFENCE SECTOR

Review paper

Povzetek Čeprav sodobno državo definira več dejavnikov, je med njimi že stoletja tudi monopol nad uporabo sile. Iz tega izhaja moč izvršilne veje oblasti, ki pa mora biti omejena z nadzorom, tako nad njo kot nad instituti moči. Obrambni sektor in njegovo delovno področje sta tako natančno oblikovana in posledično ne posegata na področje notranje varnosti, vendar pa je glede na to, da ima med državnimi strukturami največje zmogljivosti moči, nadzor nad njima zelo pomemben. Načeloma je nadzor razdeljen med različne institucije, najpomembnejša pa je gotovo vloga parlamenta. Na tej točki se demokratične ureditve ločijo in prepoznavajo od nedemokratičnih. Republika Slovenija doživlja skladno z naravnim razvojem demokratične ureditve in politične kulture na področju parlamentarnega nadzora vedno nove izzive. Nedvomno sta bila prva oblikovanje demokratičnega sistema, utemeljenega na sodobnem pravnem redu, in soočenje z lastnim obrambnim sektorjem, ki je v oboroženem spopadu tudi zagotovil njegovo preživetje. Sledili sta obdobje intenzivnih reform obrambnega sektorja in vključevanje Republike Slovenije v mednarodne organizacije. Druga najpomembnejša prelomnica v razmerju med parlamentom in obrambnim sektorjem pa je bil konec naborniške oblike popolnjenja oboroženih sil. Profesionalizacija obrambnega sektorja zagotavlja oblikovanje sodobnega, racionalnega, prilagodljivega in predvsem visoko usposobljenega dela slovenskega nacionalnovarnostnega sistema. Vprašanje pa je, ali je tako hitrim reformam in razvoju sledil tudi nadzor.

Ključne besede *Parlament, civilno-vojaška razmerja, obrambni sektor, parlamentarni nadzor.*

Abstract Although a modern state is defined by a number of factors, monopoly on the use of force has been among them for centuries, being the source of power of the executive branch. However, both the executive branch and the institutes of power must be subject to restrictive control. The defence sector and its field of work are carefully

designed and do not interfere with the area of internal security. However, given the fact that the defence sector has the most capabilities and power among the state structures, its control is very important. In principle, control is divided between various institutions, the most important being the role of the parliament. This is also what distinguishes democratic from non-democratic forms of government. The Republic of Slovenia is constantly facing new challenges in the area of parliamentary control, in accordance with the natural development of the democratic form of government and the political culture. The first two challenges Slovenia was faced with were undoubtedly the establishment of a democratic system, based on the modern legal order, and confrontation with its own defence sector which has ensured the survival of the democratic system during the time of the armed conflict. This was followed by a period of intensive reforms in the defence sector and integration of the Republic of Slovenia in international organisations. Another major turning point in the relationship between the parliament and the defence sector was the end of the conscript system. Professionalisation of the defence sector guarantees the creation of a modern, rational, flexible and above all highly qualified component of the Slovenian national security system. The question, however, is whether control has been able to keep up with such rapid reforms and development.

Key words *Parliament, civil-military relations, defence sector, parliamentary control.*

Uvod Razmerje med oboroženimi silami in političnimi elitami je neizogibno in nujno ter se je kot takšno spreminjalo skozi vso zgodovino. V času se je to razmerje sicer dinamično spreminjalo, predvsem z vidika moči, medsebojnega vpliva in prevlade. Razvoj demokracij, ki sega v 18. stoletje z meščansko revolucijo v ZDA in prvo francosko republiko, je uveljavil nekatera načela in razmerja med vladanimi in vladajočimi, ki ostajajo aktualna še danes, idejne temelje pa črpajo še iz obdobja antike. Demokracija je družbenopolitični sistem, ki je v sodobnem svetu najpogostejši in družbeno najbolj sprejemljiv, kar dokazuje dejstvo, da se tudi sicer deklarativno nedemokratske države razglašajo za demokratske. Sodobna demokracija ali vladavina ljudstva navadno izhaja iz temeljev predstavniškega sistema, ki svojo legitimnost in legalnost črpa, opredeljuje in izvaja prek splošne volilne pravice in volitev. V tem okviru se je odnos med civilnimi nosilci oblasti ali javnih funkcij ter obrambnimi oziroma vojaškimi strukturami zgodovinsko vedno izkazal kot najboljčutljivejši del demokratske oblike vladanja. Pomembno pa je poudariti, da ta odnos med obrambnim sektorjem in civilnimi nosilci oblasti nima nekega končnega stanja, temveč je evoliucijski in dinamičen proces, ki se spreminja s časom glede na razvoj politične kulture, politični sistem in demokratsko tradicijo v družbi. Ne smemo pozabiti, da ta odnos ni vedno odvisen le od notranjepolitične dinamike neke družbe, temveč tudi, če ne kar odločilno, od tokov in procesov v mednarodnem okolju in vedno novih izzivov, na katere se mora med drugim odzivati tudi civilno-vojaško razmerje ter v tem kontekstu predvsem civilni nadzor nad obrambnim sektorjem, katerega najpomembnejši element je zgodovinsko in izkustveno gledano prav parlamentarni nadzor.

Glede na napisano tudi Slovenija ni izjema. Čeprav lahko glede na pravno ureditev govorimo o povsem demokratičnem civilnem in v tem okviru tudi parlamentarnem nadzoru nad obrambnim sektorjem, pa tudi za Slovenijo velja, da se spoprijema z vedno novimi izzivi, kar se kaže tudi v njeni notranjepolitični dinamiki in kakovosti tega odnosa. Zato ostaja vprašanje učinkovitega in kredibilnega civilnega ter v tem okviru parlamentarnega nadzora nad obrambnim sektorjem kot temelja vsake demokratične družbene ureditve vedno aktualno in pomembno. V ta okvir spada tudi ta članek, ki se osredotoča na kakovostne vidike parlamentarnega nadzora nad obrambnim sektorjem, in sicer z očmi parlamentarcev kot izvajalcev tega nadzora.

1 PARLAMENTARNE DEMOKRACIJE IN NADZOR NAD OBRAMBNIIM SISTEMOM

Demokratični nadzor oboroženih sil kot bistvenega elementa obrambnega sektorja pomeni, gledano zelo splošno, podreditev oboroženih sil tistim demokratično izvoljenim predstavnikom, ki naj bi upravljali in vodili neko državo. Natančneje pa demokratični nadzor nad oboroženimi silami zahteva, da vse odločitve, povezane z obrambo države (organizacija, razmestitev in uporaba oboroženih sil ter oblikovanje vojaških razvojnih prioritet in zagotavljanje sredstev), sprejemajo demokratično izvoljeni predstavniki oblasti in strukture, hkrati pa so te odločitve predmet zakonodajnega telesa, kar zagotavlja javno podporo in njihovo legitimnost. Končni cilj je zagotoviti, da oborožene sile služijo družbi, ki jo ščitijo, hkrati pa morajo biti vojaška politika in zmogljivosti usklajene s političnimi cilji in materialnimi viri te družbe oziroma države. V svetu je uveljavljenih več modelov civilno-vojaških razmerij (Manigart, 1994, str. 878–881):

- a) **pluralistični model** – temelji na ideji, da je politika tekma med skupinami, ki so organizirane okrog posameznih interesnih področij. Skupine tekmujejo med seboj za moč in vpliv v državni politiki (glej Dahl, 1961, 1971). Izpeljano iz te osnovne paradigme naj bi tudi na področju oblikovanja obrambne politike, torej civilno-vojaških razmerij, veljala ista načela. V tej paradigmi naj bi bila država nevtralni arbiter, ki razsoja med različnimi interesnimi skupinami. Na teh izhodiščih Manigart (1994, str. 879) ugotavlja, da je obrambna politika predvsem vprašanje doseganja konsenza med interesi različnih agencij in skupin, pri čemer je vojska samo eden izmed številnih akterjev. Ta model naj bi bil še posebno pomemben za sodobne zahodne demokracije;
- b) **elitistični model** – temelji na paradigmi, da majhna, a enotna vladajoča elita znotraj družbe nadzoruje razdelitev družbenih sredstev in ima v rokah oblast (glej Mills, 1956; Hunter, 1959). V tem modelu so najvišji vojaški uslužbenci (Mills, 1956) del vladajoče elite, pri čemer naj bi nad politično elito prevladovali vojaška in gospodarska. Odločitve naj bi tako sprejemalo sorazmerno majhno število institucionalnih vodij v velikih korporacijah, vojaški hierarhiji in javni upravi;

- c) **marksistični model** – čeprav v evropskem svetu večinoma že preživet, je še vedno pomemben v nekaterih delih sveta, zaradi svojega vpliva pa tudi v številnih novih demokracijah. To je različica elitističnega modela, saj trdi, da politiko države oblikuje sorazmerno ozek vladajoči razred. V tem modelu civilno-vojaška razmerja in obrambno politiko oblikujejo razredni interesi vladajočega razreda (Manigart, 1998, str. 880);
- č) **neokorporacijski model** – neokorporativizem podobno kot pluralizem posebno pozornost namenja organiziranim interesom in njihovim razmerjem do države. Pri tem priznava, da posamezne skupine nimajo enakega vpliva in da vodstva ne izražajo nujno interesa članstva ter da država ni skupek institucij (Williamson, 189: 19). Z vidika civilno-vojaških razmerij je obrambna politika rezultat rednega in temeljitega povezovanja organiziranih interesov z javno birokracijo ter zainteresiranimi ministrstvi. Postopek odločanja nadzorujejo predstavniki obrambne oblasti in drugih državnih organov ter vodilnih trgovinskih podjetij in različnih združenj.

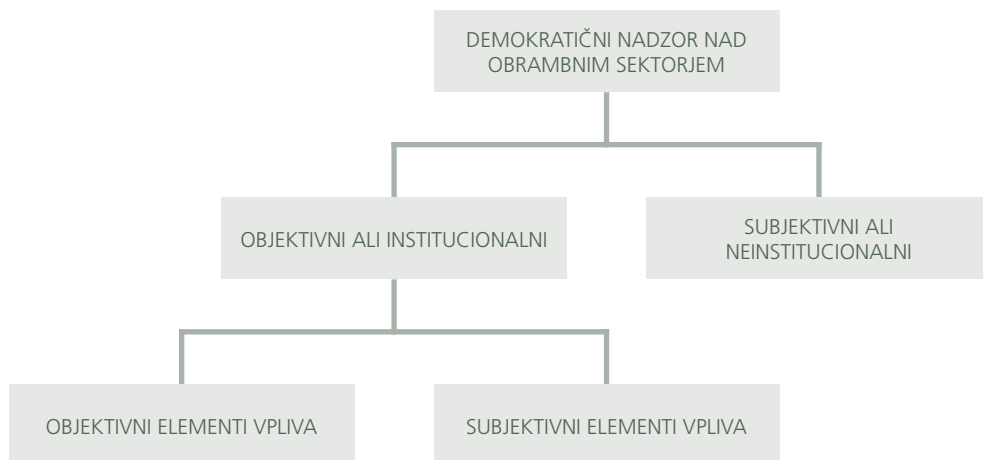
V svetu, kot smo lahko ugotovili, ne obstaja le en model demokratičnega nadzora, navedeni pa dokazujejo, da obstajajo usmeritve in standardi, ki so enotni ter univerzalni za vse demokratične države in na katerih je utemeljena ideja demokratičnega nadzora nad oboroženimi silami. Mednje gotovo spada Montesquieujeva delitev oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno. Delitev vzpostavlja sistem ravnotežja moči in nadzora, ki je v demokracijah bistvena. To ravnotežje je še posebno pomembno na področju obrambne in varnostne politike oziroma pri nadzoru nad oboroženimi silami in obveščevalno-varnostnimi strukturami. V tem odnosu je prevlada politike nad oboroženo silo formalizirana, kar pa hkrati nikakor ne pomeni, da je resnično izvajanje vojaških ali varnostnih operacij stvar politike. Nikakor ne, treba je upoštevati, da je naloga politike jasno definirati okvir in pravila vojaške operacije, njena izvedba znotraj danih političnih okvirov pa je naloga vojaške profesije, ki je odgovorna in podrejena politični (civilni) prevladi. Prav iskanje tega ravnovesja je bistveno za uspeh civilnega nadzora nad oboroženimi silami. Uspešni obrambna in varnostna politika temeljita na vzajemnem zaupanju, profesionalnosti in transparentnem sistemu odločanja, ki vključuje prispevke tako civilne oziroma politične kot tudi vojaške strani. Seveda pa mora politična na koncu prevladati (van Ekelen, 2002, str. 6).

Članek se osredotoči predvsem na kakovostni vidik nadzora in pomen demokratičnega nadzora nad obrambnim sektorjem v parlamentarnih demokracijah in na številna, predvsem v zadnjem obdobju zelo aktualna vprašanja o razumevanju nadzorne vloge tako nadzornika kot nadzorovanega. Tako se definira **objektivni parlamentarni nadzor**¹, ki

¹ Medtem ko teoretične predpostavke največkrat izhajajo prav iz jasno opredeljenega parlamentarnega nadzora kot dela **objektivnega demokratičnega nadzora**, ni prav, če odmislimo **subjektivni demokratični nadzor**. Tega predstavljajo različne interesne skupine, ki sicer niso del pravnega okvira, vendar pa lahko in tudi v resnici bistveno vplivajo na oba subjekta objektivnega demokratičnega nadzora – predstavnike obrambnega sektorja in poslance. Res je, da je opravljati raziskavo vpliva predstavnikov subjektivnega demokratičnega nadzora težje, že zaradi preprostega dejstva nedefiniranega pravnega poudarja, vendar je vpliv toliko bolj pomemben, če preseže zgolj pasivno spremljanje in minimalistično nestrinjanje zainteresirane javnosti. Med nosilce subjektivnega demokratičnega nadzora spadajo mediji (v vseh pojavnih oblikah), nevladne organizacije, raziskovalne ustanove in akademsko področje, zainteresirana društva, združenja ter končno posamezniki.

je nedvoumno definiran in uokvirjen s pravnimi določbami v Republiki Sloveniji. Hkrati pa tudi manj neposredno izpostavlja objektivne dejavnike, ki neposredno in posredno vplivajo na uporabnike teh določb, poslance.

Grafični prikaz 1:



Demokratični nadzor nad oboroženimi silami zahteva, da vse odločitve, povezane z obrambo države (organizacija, razmestitev in uporaba oboroženih sil, oblikovanje vojaških razvojnih prioritet in zagotavljanje sredstev), sprejemajo demokratično izvoljeni predstavniki oblasti in strukture, hkrati pa so te odločitve predmet zakonodajnega telesa, kar jim zagotavlja javno podporo in legitimnost. Končni cilj je zagotoviti, da oborožene sile služijo družbi, ki jo ščitijo, hkrati pa morajo biti vojaška politika in zmogljivosti konsistentne političnim ciljem in gospodarskim virom te družbe oziroma države (Lunn, 2003, str. 11).

Ne glede na to, da ne obstaja le en model demokratičnega nadzora, pa vsekakor obstajajo usmeritve oziroma načela, ki so enotna in univerzalna za vse demokratične države. Tako Lunn (2003, str. 13) opredeli naslednje:

- obstajati morajo ustavni in pravni mehanizmi, ki jasno opredeljujejo odnos med šefom države, vlado, parlamentom in oboroženimi silami, in sicer z vidika delitve pristojnosti, poveljevanja in podrejenosti (subordinacije) v miru in na prehodu v vojno stanje. Določeni morajo biti vloge ustreznih institucij in status ter pravice oboroženih sil;
- doseženo mora biti primerno razmerje med civilnim in vojaškim osebjem znotraj ministrstva za obrambo (vključno s civilnim ministrom za obrambo), kar zagotavlja, da so strokovna vojaška mnenja vključena v primeren politični in ekonomski kontekst;
- zagotovljen mora biti učinkovit parlamentarni nadzor, ki zagotavlja demokratično legitimnost in javno podporo;

- doseženi morata biti čim večji preglednost in odprtost, ki vključujeta neodvisne raziskovalne inštitute in aktivne ter vedoželjne medije;
- pri tem pa morajo oborožene sile sprejemati svojo vlogo v družbi².

Pomemben vidik demokratične družbene ureditve in v tem pogledu tudi pomemben temelj demokratičnega parlamentarnega nadzora nad obrambnim sektorjem je tudi siceršnja delitev moči med vsemi oblastnimi strukturami. Delitev vzpostavlja sistem ravnotežja moči in nadzora, ki je v demokracijah temeljnega pomena. Vsaka uspešna vladavina mora zato nujno vzpostaviti ravnotežje med učinkovitostjo in demokratičnostjo, še posebno na področju obrambe oziroma nacionalne varnosti. Pri iskanju tega ravnotežja imajo bistveno vlogo predvsem odnosi in razmerja med izvršilno ter zakonodajno vejo oblasti. Izvršilno oblast vsake države sestavljajo demokratično izvoljeno ali imenovano vodstvo (predsednik vlade ali predsednik države oziroma oba) in zbor državnih uradnikov. V nekaterih državah vključuje tudi represivne strukture (vojsko, policijo itn.), v drugih državah pa so to samostojne strukture izvršilne oblasti. Ta veja je odgovorna za določitev primerne mesta obrambi v okviru nacionalnih prioritet, za razsojanje med različnimi konkurenčnimi potrebami in zahtevami ter za zagotavljanje, da so obrambne zahteve oziroma potrebe skladne s političnimi in drugimi cilji. Izvršilna oblast je torej odgovorna za makro situacijo, v kateri mora področje nacionalne varnosti zasesti primerno mesto. Znotraj te veje je na področju nacionalne varnosti bistvena vloga ministrstva za obrambo, skupaj s strokovnimi organi, ki skrbijo za organizacijo in menedžment obrambnih struktur. Gre za razmestitev, napotitev in uporabo oboroženih sil, razvoj strategije in doktrine, obrambno načrtovanje in proračun, kadrovska politiko ter izobraževanje, urjenje in usposabljanje (Lunn, 2003).

Z vidika izvršilne oblasti je najpomembnejše vprašanje nadzora vloga civilistov, nosilcev javnih funkcij na ministrstvu za obrambo. Sorazmerno uveljavljen demokratični standard je civilni obrambni minister. Glavni razlog za to je pričakovanje, da civilist bolj upošteva in bolje zajema širše politične vidike ter vplive in se lažje spopriema s spopadi za vire znotraj ministrstva, lahko bi rekli tudi znotraj vlade. Sodobni zahodni obrambni sistemi zaposlujejo veliko civilistov, ki v sistem prinašajo novo znanje in poglede, ki niso tipično vojaški. Seveda pa sodelovanje civilistov na nekaterih področjih (obrambno načrtovanje) lahko povzroči spore in napetosti. Ne glede na to tveganje si morajo sodobni obrambni sistemi prizadevati za optimalno izrabo tako civilnega kot tudi vojaškega znanja. Ločitev političnega in vojaškega se navezuje na vprašanje ločitve pristojnosti in odgovornosti oziroma delitev dela med vojaškim in političnim. Gre za vprašanje, ali obstajajo strogo vojaška področja, na katerih bi morali vojski dovoliti delovati popolnoma samostojno. Odgovor na to vprašanje je z vidika demokratičnega nadzora nad oboroženimi silami ključnega pomena. Primer, za katerega ni enoznačnega odgovora, so gotovo pravila uporabe sile, ki so pomembno področje civilno-vojaškega odnosa na strateški ravni odločanja, še posebno v mednarodnih operacijah in na misijah (MOM) (primer Unprofor³ v BiH). MOM še posebej aktualizirajo

² To pomeni, da oborožene sile v delovanje družbe ne posegajo z deviantnimi dejavnostmi (vojaški udari ipd.).

³ UNPROFOR – United Nation Protection Force oziroma sile Združenih narodov na ozemlju Hrvaške ter Bosne in Hercegovine.

vprašanje civilnega nadzora, saj zahtevajo občutljivo uravnavanje vojaških in političnih vidikov. Pri tem se kot pomembno vprašanje v civilno-vojaških odnosih postavlja prenos nadzora nad enotami, pri čemer večina držav preda le taktični nadzor, pri tem pa obdrži pravico veta na odločitve, s katerimi se ne strinja. Dodatna težava takšnih operacij je, da zahtevajo prilagajanje oboroženih sil bolj političnim nalogam in vlogam v operaciji. Ta, pogojno rečeno, oblika politizacije zahteva prilagoditev ne le poveljniškega kadra, temveč celotnih oboroženih sil in tudi civilnega nadzora nad njimi. Stvari še dodatno zaplete bojno delovanje, ki navadno še bolj zaostri ter hkrati tudi zamegli delitev med političnim in vojaškim oziroma med civilnim in vojaškim.

Navedeno v sodobnem okolju postavlja v ospredje in v večini sodobnih demokracij povečuje pomen in vlogo parlamentarnega nadzora nad oboroženimi silami. Parlamenti, sestavljeni iz izvoljenih predstavnikov, so srce vsake demokracije, saj predstavljajo volilno telo, iz katerega izhajajo oborožene sile in ki plačuje davke za njihovo vzdrževanje. Pri tem se kot najpomembnejše izpostavlja vprašanje, koliko pristojnosti naj ima parlament nad oboroženimi silami, predvsem z vidika obrambnega proračuna, njihove organizacije in upravljanja. Vsekakor je to danes področje, na katerem ima izvršilna oblast prevladujoč vpliv, ki izpostavlja vprašanje, kakšno je na tem področju pravo ravnovesje med izvršilno in zakonodajno oblastjo. Podobno kot v primeru izvršilne oblasti tudi tu ni enotnega modela, ki bi bil primeren in uporaben za vse države. Vsekakor naj bi bil vpliv parlamenta preplet neposrednega in posrednega vplivanja na oborožene sile. Razvite demokratične države Zahoda imajo različne prakse in institucionalne ureditve. Ne glede na to pa so v zahodnih demokracijah običajno telo parlamentarne vpetosti na področju varnostne in obrambne politike parlamentarni odbori za obrambo, zunanjo politiko, varnostne službe itn., vendar so razlike med državami zelo velike. V vseh demokracijah je najpomembnejši izziv, kot ugotavlja van Ekelen (2002, str. 8): *»/.../ oblikovati metode in mehanizme, s katerimi bodo ustavne naloge zakonodajalca izvršene učinkovito in profesionalno«*. Parlamentarni nadzor nad oboroženimi silami se na podlagi konsenza v akademski skupnosti kaže s tremi parametri: *odgovornostjo*, *nadzorom* in *transparentnostjo*. Ti parametri se najočitneje kažejo prav v procesu priprave in sprejemanja proračuna ter nadzoru porabe. Vsaka demokratična vlada je odgovorna parlamentu oziroma mora parlamentu pojasniti izdatke, med drugim tudi izdatke za obrambo. Načini, kako parlament to odgovornost uresničuje, pa se od države do države razlikujejo in so pogosto odvisni od tradicije in politične kulture (na primer parlamentarna zaslišanja, proračunska razprava, preiskovalne komisije itn.). V parlamentarnih ureditvah naj bi veljalo načelo (angl. power of the purse) parlamentarnega določanja izdatkov, vendar pa je tudi res, da je ta proces vse bolj instrumentaliziran na parlamentarno potrjevanje vladnih predlogov, brez možnosti temeljitejših in konkretnjših posegov v načrtovane izdatke (Hänggi, 2004). Posebna moč parlamentov, ki pa se vse bolj omejuje, je možnost, da parlament odobrava proračunska sredstva, namenjena izvedbi MOM. Nadzor se tako kaže v resničnem vplivu parlamenta na odločanje izvršilne oblasti.

Ko govorimo o civilno-vojaških odnosih v povezavi z MOM, kar je predvsem posledica izkušnje iz Afganistana, je vse bolj v ospredju vprašanje parlamentarnega

nadzora oziroma avtoritete parlamenta, da zagotovi odgovornost vlade pri določanju okvira nacionalnega sodelovanja v MOM (Born, 2004). Bistveno je vprašanje trojnega A: *authority* (avtoriteta), *ability* (zmožnost oziroma pristojnost) in *attitude* (odnos) (Wagner, 2006, str. 4). Isti avtor poudarja, da mora imeti parlament z uporabo različnih mehanizmov in politik nad izvršilno oblastjo svojo avtoriteto, možnosti in odnos. To z drugimi besedami pomeni, da za izvajanje nadzora ni dovolj le formalno-pravna pristojnost, temveč mora biti zagotovljena tudi avtoriteta, s katero to dosega. Parlament mora imeti tudi možnosti za svoje delo, predvsem strokovne podlage, in ne nazadnje kooperativni odnos, ki ga imajo nadzorovani do parlamenta. Tako avtor izpostavi bistvene elemente kvalitativnega vidika parlamentarnega nadzora. Na tej podlagi Born (2004) in Hänggi (2004) poudarita, da je najmočnejše sredstvo parlamentarnega nadzora, da lahko parlament znotraj svojega pravnega okvira zavrne ali potrdi odločitev o uporabi sile in glede na okoliščine odloča o sodelovanju v MOM. To pa se navezuje tudi na vprašanje vloge parlamenta, za katero Wagner (2006, str. 4) razvije tristopenjsko lestvico parlamentarnega nadzora:

- a) **visoka** – če vlada potrebuje potrditev parlamenta za odločitev o sodelovanju v MOM;
- b) **srednja** – če je vloga parlamenta pred odobritvijo omejena s številnimi izjemami, kot je na primer določilo, da se mora vlada samo posvetovati s parlamentom pred odločitvijo o sodelovanju v MOM, pri čemer pa odločanje ostaja v rokah vlade ipd.;
- c) **nizka** – če parlament ni vključen v proces odločanja o sodelovanju v MOM.

Na podlagi te lestvice se države umeščajo v različne skupine. Glede na sedanjo ureditev lahko ugotovimo, da Slovenija spada med države, v katerih ima parlament pri odločanju o sodelovanju v MOM srednjo stopnjo nadzora. Toda v tem pogledu je vloga parlamenta v Republiki Sloveniji vis-a-vis izvršilni oblasti še vedno zelo omejena, zato bi lahko trdili, da naša država kljub nedavnim spremembam še vedno spada v skupino držav s precej nizko stopnjo parlamentarnega nadzora na tem področju. Državni zbor tako formalno ne more vplivati na odločitev Vlade, saj njegovo morebitno nestrinjanje ostaja predvsem na simbolni ravni, saj se Vlada lahko odloči ne glede na njegovo stališče. Ko govorimo o vlogi parlamenta, je treba poudariti, da gre predvsem za vprašanja odločanja in obveščanja. Pri tem je bistveno, ali ima parlament kot najvišje zakonodajalno telo možnost plenarne obravnave odločitve o napotitvi vojakov, policistov ali drugih civilnih predstavnikov države v MOM ali ne. Vse druge rešitve doma in v tujini pa bolj ali manj spadajo na področje »politične kozmetike«, saj lahko vsak član parlamenta, kolikor je najbolj mogoče, izrazi svojo ustavno opredeljeno odločevalsko moč samo v okviru razprave in glasovanja na plenarni seji zakonodajalnega telesa. Tako lahko trdimo, da so dokončna odločitev o napotitvi in tudi vse dejavnosti, povezane z napotitvijo, tako vojakov kot policistov in drugih civilnih akterjev v Republiki Sloveniji, še vedno v izključni pristojnosti Vlade. Kot ugotavlja Wagner (2006, str. 5), je med analiziranimi državami članicami OECD med 26 državami le 11 takih, ki spadajo v skupino držav z nizkim parlamentarnim nadzorom, večina, in sicer 15 držav, pa ima širšo obliko parlamentarnega nadzora, pri čemer osem držav spada v skupino z visoko ravno parlamentarnega

nadzora. Ne glede na formalno opredelitev pa je v večini demokratičnih držav pri napotitvi enot v tujino oziroma pri sodelovanju enot v bojnih operacijah podpora parlamenta bistvena, zaradi česar številne vlade kljub drugačnemu pravnemu okviru iščejo širši konsenz političnih sil prav v zakonodajnem telesu. V interesu izvršilne oblasti namreč je, da ima pri svojih odločitvah, še posebno pri nacionalni varnosti, čim širšo podporo parlamenta. To je najlažje doseči prav z dotokom zanesljivih informacij zakonodajalcem oziroma članom parlamenta (glej Lunn, 2003), zato so poleg nadzora proračuna in parlamentarne odobritve sodelovanja v MOM pomembni še parlamentarna razprava in poročila. Našteto prispeva k preglednejši naravi nacionalne varnosti in zagotovi večjo ter boljšo obveščenost parlamentarcev in javnosti o nacionalnovarnostnih zadevah. V tem okviru so parlament in njegovi člani naravna vez med oboroženimi silami ter družbo in so tako najpomembnejši del v civilno-vojaških odnosih (glej Lunn, 2003).

Sicer pa se splošni demokratični in s tem tudi parlamentarni nadzor najjasneje kaže v procesu oblikovanja in sprejemanja različnih periodičnih strateških obrambno-varnostnih dokumentov (strateški pregled obrambe, t. i. bele knjige in različni dokumenti) ter zakonodaje (strategija nacionalne varnosti, različni zakoni s področja nacionalne varnosti), saj kažejo celoto obrambne in varnostne politike neke države (cilje, vire, sredstva itn.). Pri tem se seveda vedno znova postavlja vprašanje, koliko je dovolj oziroma premalo nadzora. Odgovor je vedno treba iskati v trenutnem političnem sistemu, vrednotah in politični kulturi, ki temelji na teh vrednotah.

2 PARLAMENTARNI NADZOR V REPUBLIKI SLOVENIJI

Slovenija ima formalnopravni okvir, ki omogoča demokratični nadzor nad oboroženimi silami, kar se kaže v pravnih aktih, pa tudi v mednarodnem položaju naše države kot članice Nata in EU. Veliko pomembnejši od pravnih aktov je kakovostni vidik civilnega demokratičnega nadzora, ki se v tem članku kaže v analizi stališč tistih, ki ta nadzor izvajajo – poslancev Državnega zbora, članov parlamentarnih delovnih teles (Odbora za obrambo, Odbora za zunanjo politiko ter Komisije za nadzor nad obveščevalnimi in varnostnimi službami). Članek temelji na raziskavi, ki jo je opravil Obramboslovni raziskovalni center Inštituta za družbene vede FDV. Raziskava je temeljila na dveh metodah kvalitativnega družboslovnega raziskovanja: anketnem vprašalniku in strukturiranem intervjuju. Anketni vprašalnik je bil sestavljen iz zaprtih in odprtih vprašanj. Poslanih je bilo 85 anketnih vprašalnikov, in sicer članom vseh treh delovnih teles DZ v dveh sklicih, pri čemer je bil naravi dela posameznega delovnega telesa prilagojen tudi anketni vprašalnik. Ne glede na prizadevanja raziskovalne skupine je bil odziv zelo slab, saj je bilo vrnjenih vsega 26 izpolnjenih anket in tri neizpolnjene. Čeprav je bil izpolnjeni vzorec majhen, saj je sodelovalo le 35 odstotkov anketirancev in je zato reprezentativnost vprašljiva, pa lahko rezultate, skupaj z uporabo podatkov, pridobljenih s strukturiranimi intervjuji, z nekaterimi metodološkimi zadržki kljub temu upoštevamo kot kredibilne in kot podlago za analizo ter oblikovanje nekaterih splošnih aplikativnih sklepov. Morda bi s širšo uporabo intervjujev, ki je bila sicer omejena le na predsednike

in podpredsednike vseh treh delovnih teles v sklicih 2000–2004 in 2004–2008, omogočili večjo reprezentativnost in tako znanstveno zanesljivejši rezultat, vendar je bila glede na odzivnost odločitev za izvajanje intervjujev samo z opisano skupino sogovornikov pravilna in je dosegla visoko stopnjo odzivnosti. Kljub prizadevanjem raziskovalne skupine je ostala odzivnost tako tedaj aktualnih kot tudi nekdanjih poslancev razmeroma slaba. Morda pa je že to sporočilo samo zase, čeprav se pri tem neizogibno postavlja vprašanje, zakaj tako slab odziv članov parlamenta in kaj nam ta sporoča. Vsekakor postavlja določene metodološke omejitve in odpira dileme pri izvajanju podobnih raziskav v prihodnje oziroma postavlja, hkrati pa razkriva njihov odnos do vprašanj nacionalne varnosti in obrambe sploh.

Med slovenskimi poslanci o tem, **da v RS obstaja demokratična delitev pristojnosti oziroma oblasti pri nadzoru nad obrambnim sektorjem med zakonodajno in izvršilno oblastjo**, ni razhajanj. Enotni so si tudi o oceni, da je ta skladna z uveljavljenimi demokratičnimi standardi. Razhajanja pa se med njimi začnejo ob vprašanju kakovosti te ureditve. Glede na položaj sogovornika, ali je v opoziciji ali del vladajoče koalicije, sta se izoblikovali dve skupini odgovorov. Poudariti je treba, da so poslanci odgovarjali zelo dnevnopolitično oziroma aktualistično in da je na njihove odgovore bolj kot njihov pretekli status, torej ali so bili v preteklosti del opozicije ali pozicije, vplival njihov aktualni politični položaj. Tako so poslanci, ki so bili del vladajoče koalicije, menili, da je sedanja delitev oblasti optimalna in skladna z uveljavljenimi demokratičnimi standardi. Nasprotno pa je druga skupina, sestavljena iz pretežno opozicijskih poslancev, menila, da delitev pristojnosti med vejami oblasti ni dovolj jasna oziroma da sedanji mehanizmi in postopki demokratičnega nadzora nad obrambnim sektorjem še niso povsem dozoreli. Zanimiva je ugotovitev, ki izhaja iz odgovorov poslancev in tudi odgovorov v anketi, da članstvo v Natu in EU na delitev oblasti v Republiki Sloveniji na področju obrambnega sektorja ne vpliva neposredno. Iz tega sledi, da sta narava parlamentarnega nadzora nad obrambnim sektorjem in delitev pristojnosti med glavnima vejama oblasti kljub članstvu v organizacijah, kot sta Nato in EU, še vedno povsem notranjepolitično vprašanje. Podobne rezultate je dala tudi anketa, v kateri je 65 odstotkov poslancev, ki so izpolnili vprašalnik, odgovorilo, da je delitev primerna, vendar je hkrati kar 40 odstotkov sodelujočih v raziskavi nezadovoljnih z odnosom med Vlado in Državnim zborom. To je pomembno, ker so bili takšnega mnenja tudi poslanci pozicije, ki s tem odnosom niso bili zadovoljni. Da odnos med izvršilno in zakonodajno oblastjo na tem področju ni idealen, potrjuje tudi ugotovitev iz vprašalnika, v katerem velika večina poslancev ni niti zadovoljna niti nezadovoljna z odnosom resornih ministrstev. Če k temu dodamo še podatek, da je podobno pri nadzoru Državnega zbora nad izvajanjem nacionalnovarnostne politike, lahko ugotovimo, da poslanci niso zadovoljni predvsem z odnosi med izvršilno in zakonodajno oblastjo. Rezultati tako posredno nakazujejo, da je delitev oblasti med tremi vejami sicer dobra, da pa poslanci niso najbolj zadovoljni z delitvijo oblasti med Državni zbor in Vlado. Del vzrokov za takšno nezadovoljstvo je v tem, da je odnos med obema vejama na tem področju tudi najintenzivnejši in zato tudi bolj kritično ocenjen. Tako da ne moremo trditi, da je ocena posledica slabe delitve oblasti, je pa seveda tudi odraz pričakovanj

poslancev, da bi lahko bili odnosi kakovostnejši. Sklenemo lahko, da kljub formalno-pravni ureditvi kakovost odnosov med izvršilno in zakonodajno oblastjo na področju nacionalne varnosti še ni dosegla stopnje, ki bi izpolnjevala pričakovanja poslancev, hkrati pa je prav kritičnost poslancev tudi dokaz o intenzivni komunikaciji in odnosu med izvršilno in zakonodajalno oblastjo na analiziranem področju.

O vlogi Državnega zbora pri oblikovanju nacionalnovarnostne politike države sogovorniki, ki so sodelovali v intervjujih, menijo, da sta njegovi najpomembnejši nalogi sprejem in oblikovanje nacionalnovarnostne politike ter pozneje nadzor nad njenim uresničevanjem. Poslanci so kljub temu poudarjali stališče, da naj bi imel Državni zbor večjo vlogo pri oblikovanju nacionalnovarnostne politike, kar bi zahtevalo njihovo boljšo obveščenost o varnostnih razmerah, višjo raven kompetenc njegovih služb in pristojnih delovnih teles. Ti poslanci so tudi mnenja, da bi Državni zbor le tako lahko sooblikoval politiko, predvsem pa zagotovil vire in sredstva ter spremljal uresničevanje politike in sprejetih usmeritev ter izvajal nadzor nad politiko in porabo sredstev. Tudi z nadzorom realizacije in konkretizacije dokumentov, ki jih Državni zbor sprejema na področju nacionalne varnosti, poslanci niso najbolj zadovoljni, izpostavili so izrazito prevlado izvršilne oblasti na tem področju. Predvsem pa sogovorniki izražajo potrebo, da bi bil Državni zbor instrument dialoga in razprave, ki lahko Vladi ob sprejemanju pomembnih nacionalnovarnostnih dokumentov ponudi tudi boljše rešitve. S prejšnjo trditvijo je tesno povezano tudi naslednje vprašanje, v katerem so se razkrile pomembne razlike med poslanci, predvsem glede na njihov opozicijski ali pozicijski status. Zanimiva je tudi ugotovitev, ki podpira zgornjo trditev v okviru strukturiranega intervjuja in izhaja iz analize anketnega vprašanja, **poslanci namreč Državnega zbora ne vidijo kot odločilnega akterja pri sprejemanju mednarodnih pogodb na varnostnem področju**. Navedeno nakazuje, da poslanci, kljub drugačni formalnopravni ureditvi, Državnega zbora ne vidijo kot telesa, v katerem naj bi se de facto oblikovale in sprejemale odločitve oziroma se s tem kaže prevlada izvršilne oblasti, ki je po njihovem mnenju postala še izrazitejša po vstopu v Nato in EU.

Pri **oceni zakonske ureditve procesa oblikovanja, odločanja, izvajanja in ocenjevanja nacionalnovarnostne politike z vidika vloge Državnega zbora** je pozicijski del sogovornikov menil, da je sedanja ureditev optimalna, opozicijski del pa, da bi morala biti njegova vloga pri oblikovanju, odločanju, izvajanju in ocenjevanju nacionalnovarnostne politike večja, predvsem v začetnih fazah, ko se ta politika šele oblikuje. Večji pomen bi moralo imeti delo poslanskih skupin, ki bi o predlogih skupaj s predstavniki izvršilne oblasti opravile razpravo pred delom delovnih teles in pred plenarno sejo. Ta odgovor posredno nakazuje tudi na težave s preobremenjenostjo nekaterih poslancev, ki so člani več delovnih teles. Navedeno je skladno s stališči o vlogi Državnega zbora pri oblikovanju nacionalnovarnostne politike države. K tem stališčem moramo nujno dodati ugotovitve ankete, v kateri so poslanci zavzeli precej nenavadno stališče, **da zakonska ureditev nadzora nad obrambnim sistemom v Republiki Sloveniji ni niti dobra niti slaba oziroma se nagibajo k stališču, da je bolj dobra kot slaba**. Neopredeljenost posredno nakazuje, da ureditev, vsaj z vidika poslancev, mogoče ni optimalna.

V anketnem vprašalniku je bilo poslancem ponujeno tudi več trditev, povezanih z vlogo Državnega zbora v nadzoru nad obrambnim sistemom. Na podlagi odgovorov lahko ugotovimo, da naj bi imel Državni zbor predvsem vlogo nadzornika obrambnega sistema. Pri tem je zanimivo, da se hkrati tudi strinjajo, da je pri nadzoru njegova vloga omejena in da bi morala biti pomembnejša. Se pa vprašanci ne strinjajo, da je njegova vloga uravnotežena z vlogo Vlade, kar ponovno potrjuje predhodne ugotovitve, da je odnos med Vlado RS in Državnim zborom v resnici neuravnotežen ter da je po mnenju poslancev vlada v odnosu do parlamenta močnejša.

Glede dela delovnih teles lahko ugotovimo, da je najpomembnejša funkcija delovnih teles **zakonodajna**, sledi ji **nadzorna**, nato **posvetovalna**, **svetovalna**, **preiskovalna**, **zastopniška** ter ne nazadnje **simbolna**. **Očitno vprašanci menijo, da sta najpomembnejši nalogi zakonodajna in nadzorna**. Delo delovnih teles, katerih člani so bili poslanci, ocenjujejo s srednjo vrednostjo oziroma rahlo pozitivno. **Je pa zanimivo, da kar 55 odstotkov poslancev meni, da nacionalnovarnostne strukture delovnim telesom ne posredujejo dovolj podatkov za učinkovit nadzor**. Zanimiv je tudi podatek, **da jih kar 15 odstotkov tega ne more oceniti**, kar nas navaja k temu, **da nimajo podlag za takšno vrednotenje**. Zaradi vsega tega in siceršnje ocene odnosa med zakonodajno in izvršilno oblastjo se lahko sprašujemo o kakovostnem vidiku civilno-vojaških odnosov v Republiki Sloveniji.

Pri vprašanih o nadzoru nad nakupi in prodajo vojaške opreme ter orožja v Republiki Sloveniji in o oceni nadzora nad trgovanjem z vojaško opremo z vidika vloge Državnega zbora **so sogovorniki kot najpomembnejši nadzorni mehanizem izpostavili predvsem delovna telesa Državnega zbora (Odbor za obrambo, Komisijo za proračun in javne izdatke ter Računsko sodišče)**. Izpostavljena sta bila tudi neskladje med dokumenti in praktično izvedbo nakupa ter potreba po strožjem in obsežnejšem parlamentarnem nadzoru nad nakupi. **Pomembne razlike so bile med sogovorniki tudi glede obveščenosti o nabavah orožja in vojaške opreme ter protidobavah**. Stališča poslancev so pokazala, da so zelo slabo obveščeni, ali pa sploh ne, o tem, katera slovenska podjetja so del tako imenovane namenske industrije oziroma so proizvajalci orožja ali vojaške opreme. Poleg tega tudi **ne poznajo ali niso seznanjeni s področno državno politiko in področjem trgovine z orožjem ter orožarske industrije nasploh**. **Da je področje vojaških nabav Ahilova peta našega koncepta civilnega nadzora, dodatno okrepi** skepticizem, ki seva iz odgovorov poslancev v anketi o vlogi Državnega zbora pri nadzoru nad vojaškimi nabavami. **Tako večina sodelujočih v anketi meni, da Državni zbor slabo nadzoruje vojaške nabave**. V zvezi z vojaškimi nabavami pa so stališča poslancev v anketi glede na različne zaplete, ki spremljajo vojaške nabave, precej presenetljiva. **Tako večina ugotavlja, da bi bile lahko vojaške nabave racionalnejše, hkrati pa se strinjajo s trditvijo, da so obrambne nabave tudi odraz gospodarskih in političnih interesov RS**. Pri tem je zanimivo, da poslanci menijo, da obrambne nabave **niso v celoti pristojnost izvršilne oblasti**, kar lahko interpretiramo kot pričakovanje, da bo vloga Državnega zbora in pristojnih delovnih teles večja. Ta pričakovanja okrepi tudi neopredeljenost poslancev glede strinjanja s trditvami, da obrambne nabave potekajo skladno z

nacionalnimi proračunskimi standardi, da so skladne z obrambnimi potrebami in s sprejetimi nacionalnimi razvojnimi načrti Slovenske vojske. Če malo špekuliramo, lahko sklepamo, da se o teh trditvah bodisi niso želeli opredeliti bodisi niso imeli potrebnega védenja. Predvsem je nenavadno dejstvo, da se niso natančneje opredelili glede skladnosti nabav z obrambnimi potrebami, kar postavlja številna vprašanja obrambnemu sistemu, ker mu poslancev očitno v to ni uspelo prepričati.

Pri protinabavah, ki so neposredno vezane na vojaške nabave, pa so vprašanci izrazili stališče, da morajo biti protidobave sestavni del vojaških nabav, da se z njimi pospešujeta razvoj slovenskega gospodarstva in prodor slovenskih podjetij na tuje trge. Menijo tudi, da protidobave niso odveč in se strinjajo, da so v Sloveniji še vedno premalo izkoriščene. Zanimivo pa je, da se strinjajo s trditvijo, da so protidobave predmet politične manipulacije in se nagibajo k trditvi, da je pri vojaških nabavah prisoten vpliv različnih lobijev, pri čemer pa ostajajo bolj ali manj neopredeljeni, kako močan je ta vpliv. Vendar lahko glede na povprečno stopnjo strinjanja ugotovimo, da se bolj nagibajo k velikemu vplivu.

Nič kaj presenetljivo ni spoznanje, ki izhaja iz odgovorov poslancev, **da se ti za delo v delovnih telesih niso dodatno izobraževali, usposabljali ali organizirano in načrtno pridobivali znanje**. Večinoma so bili v tem pogledu prepuščeni svojim pobudam in iznajdljivosti. V tem okviru so se kot pomembne izpostavile izmenjave izkušenj s člani parlamentov iz tujine in obiski podobnih tujih parlamentarnih teles ter znanstvena in strokovna literatura. Pri tem je velika ovira tudi pre zaposlenost in preobremenjenost poslancev z delom v Državnem zboru in različnih delovnih telesih. Poslanci so izpostavili tudi pomanjkljivo in omejeno strokovno podporo, predvsem v manjših poslanskih skupinah, ki imajo omejena sredstva. Med poslanci prevladuje prepričanje, da bi lahko imeli organizirano boljšo, predvsem pa obsežnejšo strokovno podporo.

Največje razlike v stališčih med poslanci so bile glede uporabe mehanizmov parlamentarnega nadzora nad varnostnim oziroma obrambnim sektorjem. Precej enotni so si bili glede vprašanja o najpogosteje uporabljenem mehanizmu, kar naj bi bilo **poslansko vprašanje**, ki mu sledijo **preiskovalne komisije**, vendar so na področju nacionalne varnosti pravzaprav redkost. So se pa poslanski odgovori razdelili glede uporabe teh mehanizmov na nacionalnovarnostnem področju, saj so pozicijski poslanci menili, da naj bi bila uporaba teh mehanizmov omejena na resnične potrebe in ne za nabiranje cenenih političnih točk. Zato tudi ne podpirajo pretirane in neutemeljene uporabe mehanizmov parlamentarnega nadzora. Nasprotno temu mnenju pa je opozicijski del poslancev videl v izrednih sejah Državnega zbora, rednih in izrednih sejah delovnih teles ter v poslanskih vprašanjih in preiskovalnih komisijah učinkovito sredstvo nadzora. Vsi poslanci pa so bili v intervjujih zadržani glede uporabe **interpelacije**. V njej vidijo predvsem sredstvo, s katerim vprašanja postanejo del politične agende, kar se sicer ne bi zgodilo. **Vsekakor lahko na tej točki ugotovimo, da je uporaba mehanizmov parlamentarnega nadzora bolj prvina opozicije kot pa pozicije**. To je pričakovano in tudi logično. Zanimivo pa je, da so v anketi

podobno kot v intervjujih poslanci izpostavili, da Državni zbor uporablja le nekatere mehanizme parlamentarnega nadzora nad obrambnim sektorjem. Pri tem so v primerjavi z intervjuvanci kot najpogosteje uporabljen mehanizem opredelili **razpravo** v Državnem zboru in **zaslišanja na njegovem odboru** oziroma delovnem telesu. Sledi **poslansko vprašanje**, ki je po mnenju poslancev zelo relevanten mehanizem, medtem ko je interpelacija zelo redko uporabljena kot mehanizem nadzora. Poslance smo vprašali še po stališčih do zaprtih sej. Nekakšna splošna ugotovitev bi bila, **da so te seje nujno zlo, ki omogoča dostop do dejavnosti in področij obrambnega sistema, ki sicer ne bi bili dosegljivi, in nadzor nad njimi**. Ni pa to po njihovem mnenju sredstvo prikrivanja in preprečevanja dostopa javnosti. Zaprte seje so tako uporabno sredstvo parlamentarnega nadzora, ki na eni strani omogoča nadzor nad sicer prikritimi področji delovanja obrambnega sistema in na drugi preprečuje odtok zaupnih informacij.

Sorazmerno enotni so bili sogovorniki glede **ključne funkcije parlamentarnega odbora oziroma komisije, v kateri sodelujejo**, večje pa so bile razlike pri **oceni dela tega telesa**. Tako je večina sogovornikov menila, da gre za **prepletanje zakonodajne, nadzorne in tudi posvetovalne funkcije**. Razlike v pogledih pa nastanejo glede učinkovitosti dela analiziranih delovnih teles. Tako del sogovornikov meni, da spremembe niso potrebne, da delovna telesa in tudi Državni zbor delujejo dobro. Drugi del sogovornikov pa nasprotno meni, da bi bile spremembe v njihovem delovanju nujne. Ti tudi predlagajo preoblikovanje in okrepitev posvetovalnega procesa, v katerem bi se okrepilo sodelovanje med izvršilno in zakonodajno oblastjo. To se je deloma tudi uresničilo s spremembami pravne ureditve v aktualnem mandatu. Na splošno lahko glede vloge Državnega zbora iz odgovorov poslancev sklepamo o pričakovanju, da se njegova vloga okrepi. Tudi tu je latentno prisotno stališče, da je zakonodajna oblast, naj bo to upravičeno ali ne, precej podrejena izvršilni oblasti. V tem kontekstu je namreč treba upoštevati odgovore, povezane z obveščenostjo poslancev, ki naj ne bi bila zadovoljiva in se je pokazala tako v anketnih vprašanjih kot tudi v odgovorih intervjuvancev.

O vlogi Državnega zbora pri napotitvi pripadnikov slovenskih nacionalno-varnostnih struktur v tujino, na primer v mirovne operacije v okviru Nata ali EU, so bili nekateri sogovorniki mnenja, da je to pristojnost Vlade, ki o tem obvešča parlament oziroma pristojna delovna telesa. Pri tem tudi ugotavljajo, da slovenske zakonodajne rešitve ne odstopajo od rešitev v drugih državah Nata in EU. Po njihovem mnenju lahko parlament svojo nadzorno funkcijo opravlja prek drugih vzvodov in mehanizmov. Opozicijski sogovorniki pa so bili mnenja, da parlament in njegova delovna telesa sploh nimajo nobene vloge, poleg tega menijo, da so slabo obveščeni o misijah in nalogah Slovenske vojske na njih, o stopnji ogroženosti, pravih delovanja itn., saj informacije navadno dobijo šele ob obiskih enot, od ministrstva oziroma Slovenske vojske pa jih ne dobijo. Podobne težnje je v anketi mogoče zaznati tudi pri ocenjevanju vloge Državnega zbora pri napotitvah vojakov na misije v tujini. Poslanci menijo, da vloga Državnega zbora ni niti pomembna niti nepomembna.

Glede vloge nevladnih organizacij pri nadzoru nad varnostnim sektorjem oziroma v procesu sprejemanja nacionalnovarnostne politike so bila mnenja sogovornikov zelo različna, če ne na nekaterih točkah kar diametralno nasprotna. Zaradi razhajanja v pogledih sogovornikov imamo dve skupini odgovorov. Prva skupina zagovarja stališče, da sodelovanje civilno-družbenih akterjev in medijev v obrambnem sistemu ni primerno ali zaželeno. Druga skupina sogovornikov pa zagovarja široko razpravo in sodelovanje čim širšega kroga akterjev, vključno z ekspertnimi skupinami, civilno družbo in mediji. So se pa sogovorniki večinsko strinjali, da bi lahko v razpravah o vprašanih nacionalne varnosti in obrambnega sistema na delovnih telesih pogosteje sodelovali zunanji strokovnjaki. Odgovori na anketna vprašanja so glede na odgovore intervjuvancev pokazali precej drugačna stališča, in sicer, da je sodelovanje medijev pri oblikovanju obrambne politike pomembno, saj se je kar 80 odstotkov poslancev s to izjavo zelo strinjalo oziroma strinjalo. Zelo močno podporo je v njihovih stališčih imelo sodelovanje raziskovalnih in svetovalnih oziroma ekspertnih organizacij, saj so se s tem močno strinjali ali strinjali vsi sodelujoči v anketi. Manjšo podporo je imelo sodelovanje zainteresirane javnosti, kljub temu pa se je kar 70 odstotkov vprašanih strinjalo oziroma močno strinjalo s trditvijo, da je sodelovanje neinstitucionalnih akterjev pomembno. Sodelovanje civilne družbe podobno kot v intervjujih tudi v anketi ni dobilo veliko podpore. Sodelovanje civilne družbe je tako poslancem sprejemljivo, vendar naj bo omejeno, predvsem na sodelovanje v javnih razpravah. **Na podlagi celote zajetih stališč lahko ugotovimo, da podpora sodelovanju zunanjih akterjev pri obrambni politiki obstaja, je pa omejena predvsem na medije in strokovne ter svetovalne oziroma raziskovalne organizacije.** Pri tem je zanimivo, da so bili poslanci, ki so sodelovali v raziskavi, le redko ali občasno pobudniki sodelovanja neinstitucionalnih akterjev v okviru delovnega telesa, katerega člani so.

Sklep Republika Slovenija vsekakor ima demokratični pravni in formalni okvir civilnega nadzora nad oboroženimi silami in tudi utečeno prakso tega nadzora. Kljub temu pa ne moremo trditi, da je ta popoln in da ni mogoče pričakovati njegovega nadaljnje- ga razvoja, kar je skladno z vsemi sodobnimi teoretičnimi izhodišči. Vsekakor novi varnostni izzivi in nove naloge obrambnega sektorja postavljajo pred civilni nadzor nad oboroženimi silami nove izzive in priložnosti. V tem okviru lahko pričakujemo, tudi glede na smer razvoja v tujini in pričakovanja, izražena v raziskavi, krepitev vloge parlamenta na vseh področjih nacionalne varnosti. Tako se lahko pričakujejo težnje po krepitvi vloge Državnega zbora pri oblikovanju politike in nadzoru njenega izvajanja, bodisi s formalnopravnimi spremembami bodisi s sedanjimi mehanizmi in instrumen- ti. Kot izziv se je izpostavil tudi odnos med izvršilno in zakonodajno oblastjo, kar po svoje dokazuje zrelost slovenske demokracije, saj so napetosti med tema vejama oblasti tudi na področju nacionalne varnosti, kot vidimo v tujini, nekaj povsem normalnega in pričakovanega. Ta odnos se bo gotovo osredotočil na vprašanje napotitev pripadnikov oboroženih sil v mednarodne operacije in na misije ter na vprašanje dostopa zakonodajnega telesa do najpomembnejših informacij, povezanih z nacional- no varnostjo. Tu se bo gotovo razvijala zanimiva in bogata politična dinamika, kako vzpostaviti zdravo in učinkovito ravnovesje moči med obema vejama.

Kot glavno nerešeno vprašanje aktualnega civilnega nadzora nad oboroženimi silami se je izpostavilo vprašanje vojaških nabav, pri katerih je sumničavost zakonodajne do namenov izvršilne veje oblasti največja. Vsekakor je področje vojaških nabav tisto, na katerem poslanci vidijo Državni zbor in pristojna delovna telesa kot najpomembnejša z vidika svoje nadzorne funkcije. To pa se navezuje neposredno na vprašanje kompetenc poslancev za takšen nadzor, saj sedanje stanje, ko so se poslanci opirali na neformalno izobraževanje in samoizobraževanje, ni več vzdržno. Treba bo razmisliti, kako pristojnim delovnih telesom zagotoviti potrebno strokovno podporo, ki bo neodvisna od izvršilne oblasti in bo delovala izključno za potrebe Državnega zbora. V svetu obstaja več modelov, vendar bo morala Slovenija na tem področju oblikovati model, ki bo politično in organizacijsko sprejemljiv ter hkrati skladen s stopnjo razvitosti slovenske politične kulture.

Literatura

1. Dahl, R., 1961. *Who Governs? Democracy and Power in American City*. News Haven: Yale University Press.
2. Dahl, R., 1971. *Polyarchy, Participation and Opposition*. New Haven, Yale Univeristy Press.
3. Dunn, J., 2004. *A History of Democracy*. Pengiun, Toronto, Ontario, Canada.
4. Born, H., 2006. *Parlamentarni nadzor nad varnostnim sektorjem-načela, mehanizmi in praksa*. Geneva Centre for Democratic Control of the Armed Forces in Inter-Parliamentary Union, Ljubljana.
5. Ekelen van, Wim F., 2002. *Democratic Control of Armed Forces: The National and International Parliamentary Dimension*, DCAF Occassional Paper No.2, DCAF, Ženeva.
6. Hunter, F., 1959. *Top Leadership, U.S.A.* Chapel Hill: University of North Caroline Press.
7. Lunn, S., 2003. *The Democratic Control of Armed Forces in Principle and Practice*. V: Born, H., Fluri, P.H., and Lunn, S. (ur.): *Oversight and Guidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security Sector and its Reform*. DCAF, Ženeva, 2003.
8. Manigart, P., 1998. *Civilno-vojaška razmerja v pluralističnih demokracijah. Teorija in praksa*, Let. 31, št. 9–10, str. 877–899. Ljubljana.
9. Mills, C. W., 1956. *The Power Elite*. New York: Oxford Univeristy Press.
10. Prebilič, V., 2007. *Civilno-vojaški odnosi po vstopu v Nato in EU – praktični vidik civilnega nadzora nad oboroženimi silami z analizo razmerij med zakonodajno in izvršno oblastjo ter evroatlantskimi povezavami (Severnoatlantsko zaveznitvo in EU)*. Raziskovalni projekt (šifra: M5-0187). Ljubljana: Obramboslovni raziskovalni center.
11. Williamson, P. J., 1989. *Corporatism in Perspective: An Introductory Guide to Corporatist Theory*. London: Sage.

PRAVNI VIDIKI SODELOVANJA REPUBLIKE SLOVENIJE V AFGANISTANU

LEGAL ASPECTS OF THE REPUBLIC OF SLOVENIA'S INVOLVEMENT IN AFGHANISTAN

Professional article

Povzetek Prispevek o pravnih vidikih sodelovanja RS v Afganistanu v teoretičnem delu obravnava mednarodnopravni vidik razumevanja oboroženega spopada. Izpostavljeni so pomen, načela in pravila mednarodnega prava oboroženih spopadov, klasifikacija vrste oboroženih spopadov in njihove posebnosti. V tem delu prispevka so predstavljene tudi mednarodnopravne podlage za vključevanje in delovanje pripadnikov kontingenta SV v mednarodnih operacijah in na misijah.

V drugem, praktičnem delu so obravnavana pravila delovanja kontingenta SV v Isafu in urejenost njihovega delovanja v notranjem pravu ter v odnosu do mednarodnega prava oboroženih spopadov, ki zavezujejo RS. V nadaljevanju pa je poudarjena tudi skladnost delovanja kontingenta SV pri izvajanju vojaških in nevojaških aktivnosti v operaciji Isaf z obveznostmi RS, ki izvirajo iz mednarodnih pogodb in članstva RS v mednarodnih organizacijah.

Ključne besede *Mednarodno pravo, mednarodno pravo oboroženih spopadov, oborožen spopad, mednarodne operacije in misije, mednarodna varnost, Slovenska vojska, civilni funkcionalni strokovnjaki.*

Abstract The theoretical part of the article on legal aspects of the RS involvement in Afghanistan deals with international legal aspects of understanding armed conflicts. The authors highlight the importance, principles and rules of the international law of armed conflict, the classification of types of armed conflict and its particularities. This section of the article also covers the international legal basis for the integration and operation of SAF contingent members in international operations and missions. The second, practical part of the article, deals with the rules of engagement of the SAF contingent participating in the ISAF operation. It also deals with the organisation of the SAF contingent operation with regard to the national law as well as in relation to the international law of armed conflict which is binding upon the Republic of Slovenia. Further emphasis is placed on the conformity of the SAF contingent

operation in the implementation of military and non-military activities within the ISAF operation with the obligations of the Republic of Slovenia, which arise from treaties and Slovenian membership in international organisations.

Key words *International law, international law of armed conflict, armed conflict, international operations and missions, international security, Slovenian Armed Forces, civil functional experts.*

Uvod Mednarodno pravo je sistem pravnih načel in norm, s katerimi so določene pravice in obveznosti subjektov mednarodnega prava ter se bistveno razlikuje od notranjega prava. Notranje pravo ureja država s svojimi institucijami in ukrepi proti kršilcem pravnega reda, medtem ko v mednarodnem pravu ni delitve na institucije zakonodajne, izvršne in sodne oblasti. Zakonodajna oblast je namreč v rokah držav, ki oblikujejo norme mednarodnega prava neposredno z mednarodnimi pogodbami ali posredno na podlagi pravnih obvezujočih odločitev mednarodnih organizacij. Spoštovanje in izvrševanje sklenjenih obveznosti sta s tega vidika prav tako zadeva subjektov mednarodnega prava (predvsem držav), poteka pa lahko individualno ali kolektivno. Zato so možnosti in dosežki mednarodnega prava izrazito odvisni od aktualne strukture mednarodne skupnosti, ki določa dinamiko mednarodne politike ter pomembno vpliva na oblikovanje mednarodnega prava, ki bi omogočalo smotrnejše in učinkovitejše delovanje zunanjih politik.

Načela in norme mednarodnega prava imajo torej vlogo pri oblikovanju zunanje politike držav, vplivajo na vedenje vlad in so nujno potrebne pri reševanju mednarodnih konfliktov. Z medsebojnim sodelovanjem so države utrdile pravni sistem, ki na podlagi mednarodnih pravnih norm danes dobiva značilnosti mednarodnega javnega pravnega reda. Najpomembnejšo vlogo pri tem ima prav Organizacija združenih narodov (OZN) oziroma njena Ustanovna listina, ki z močjo mednarodne pogodbe določa temeljna načela mednarodnega prava. Poleg tega ima nastanek OZN še eno pomembno mesto v razvoju mednarodnega prava, in sicer na področju razvoja kolektivnih sankcij za kršitve in ogrožanje miru. Za takšne kršitve so predvidene tako neoborožene kot tudi oborožene sankcije, o katerih odloča Varnostni svet (Türk, 2007, str. 21–26).

Določila Ustanovne listine OZN (UL OZN) izrecno prepovedujejo zatekanja k vojni kot sredstvu državne politike. Kljub zapletenemu mehanizmu za preprečevanje oboroženih spopadov in razvoju novih oborožitvenih sistemov ter metod vojskovanja države še vedno uveljavljajo svojo suverenost, nad seboj pa nimajo učinkovite avtoritete, ki bi jih prisilila delovati skladno z mednarodnim pravom. Zaradi teh vzrokov se tudi danes sprožajo vojne, mednarodno pravo, ki ta dejstva upošteva, pa v takem primeru omejuje države in njihov pristop k vojni ter določa pravila vedenja med njimi. Sistem načel in pravil mednarodnega običajnega in pogodbenega prava, ki urejajo razmerja med stranmi v oboroženem spopadu, je opredeljen v mednarodnem pravu oboroženih spopadov.

Načela in pravila mednarodnega prava oboroženih spopadov se glede na dinamiko razvoja mednarodnega varnostnega okolja v 21. stoletju in intenzivnega razvoja mirovnih operacij uporabljajo tudi v mirovnih operacijah, vključno s tistimi, ki potekajo zunaj OZN. Način uporabe sile pri tem izhaja iz mandata mirovnih sil, mednarodnega prava oboroženih spopadov ter iz nacionalnega prava države gostiteljice in držav pošiljateljic. Kljub temu pa v pravnem smislu še vedno ostajajo odprta pomembna vprašanja, predvsem o pogojih in obsegu uporabe mednarodnega prava oboroženih spopadov ter aktivni vpletenosti mirovnih sil v sovražnostih, ki so danes posledica nasilnega in nepredvidljivega okolja na območju operacij (Sancin, 2009, str. 319, 348–358).

Prispevek o pravnih vidikih sodelovanja Republike Slovenije (RS) v Afganistanu v ospredje postavlja primer delovanja operacije Isaf¹ ter mednarodna in nacionalna pravna pravila delovanja subjektov v njej. Vsebinsko je prispevek poleg uvoda in sklepa razdeljen na dva glavna dela. Prvi del prispevka temelji na teoretičnih izhodiščih mednarodnopravnega vidika razumevanja oboroženega spopada. Izpostavljeni so pomen, načela in pravila mednarodnega prava oboroženih spopadov, klasifikacija vrste oboroženih spopadov in njihove posebnosti. V drugem, praktičnem delu so obravnavana mednarodnopravna pravila delovanja mednarodne operacije Isaf v Afganistanu, s poudarkom na Natovih pravilih in postopkih delovanja ter pravilih in postopkih (so) delovanja pripadnikov kontingenta Slovenske vojske (SV)². Izpostavljeni so politika sodelovanja RS in pravila delovanja pripadnikov SV ter civilnih funkcionalnih strokovnjakov (CFS) v okviru mednarodne operacije Isaf. V drugem delu so izpostavljena tudi bistvena pravila notranjega prava RS, ki imajo za pripadnike kontingenta SV v primerih kršitve disciplinske, odškodninske ali kazenske posledice.

1 PRAVNI VIDIK RAZUMEVANJA OBOROŽENEGA SPOPADA

1.1 Mednarodno pravo

Mednarodno pravo je sistem pravnih načel in norm, s katerimi so določene pravice in obveznosti subjektov mednarodnega prava v njihovih medsebojnih odnosih in v mednarodni skupnosti. Države kot njegovi prvotni in najpomembnejši subjekti imajo odločilno vlogo pri ustvarjanju in uresničevanju načel ter norm mednarodnega prava in pri njihovem funkcioniranju (Türk, 2007, str. 19).

V mednarodnem pravu je pomembna delitev na običajno in pogodbeno mednarodno pravo, ki se nanaša na dve temeljni vrsti formalnih virov mednarodnega prava. Norme mednarodnega prava, vsebovane v mednarodnih pogodbah in mednarodnem običajnem pravu, so obvezujoče. Kršitev mednarodnih norm je mednarodni delikt, vendar pa v mednarodnem pravu ni enotno urejenega sistema sankcij za kršitev njegovih pravil. Te so določene v mednarodnih pogodbah ali v občem, običajnem mednarodnem pravu (Türk, 2007, str. 20–23).

¹ *Isaf – International Security Assistance Force oziroma Mednarodne sile za varnostno pomoč Afganistanu.*

² *Kontingent SV v operacij Isaf sestavljajo pripadniki SV in civilni funkcionalni strokovnjaki.*

Razvoj mednarodnega prava je vzpostavil krog temeljnih načel mednarodnega prava, ki so tudi kodificirana. Najpomembnejši mednarodni akt, ki je danes skoraj univerzalno sprejet in ki z močjo mednarodne pogodbe določa temeljna načela mednarodnega prava, je UL OZN. S to temeljno mednarodno pogodbo in z načeli, ki jih vsebuje, je bil vzpostavljen temeljni okvir, v katerem se razvija mednarodno pravo (prav tam).

Temeljna kategorija, ki odreja vse druge odnose v mednarodnem pravu, je suverenost držav. Suverene države določajo svoj pravni red navznoter, z mednarodnim pravom pa določajo svoje medsebojne, pravno urejene odnose. V tem sodelovanju nastajajo številne pravne norme, ki omejujejo suverenost držav in se delijo na *kogentne* in *dispozitivne norme*. Večina norm v mednarodnem pravu je dispozitivnih in jih države lahko z medsebojnim dogovorom spremenijo. Kogentnih norm, npr. prepovedi uporabe sile in drugih temeljnih norm na področju človekovih pravic, pa države ne morejo spremeniti, svoje pogodbene odnose in dejavnosti morajo uskladiti z njimi.

Posebnost mednarodnega prava je delitev njegovih norm na pravo vojne in pravo miru. Ta delitev je nastala zgodovinsko, saj je bilo pravo vojne v obdobju oblikovanja mednarodnega prava v celovit sistem prva neposredna skrb. Tudi v sedanosti je to področje ohranilo pomembne posebnosti in se zato obravnava posebej v okviru vojnega prava in humanitarnega prava.

1.2 Razlikovanje med vojnim pravom in pravom oboroženih spopadov

1.2.1 Mednarodno vojno pravo

Mednarodno vojno pravo (*ius ad bellum*) je veja mednarodnega prava, ki določa vsebinska in institucionalna merila pravno dopustne uporabe sile držav in v odnosih med državami. Temeljni okvir mednarodnega vojnega prava je opredeljen v UL OZN. Mednarodno pravo prepoveduje uporabo oborožene sile ali grožnje z oboroženo silo v odnosih med državami (4. odst. 2. člena UL), razen na podlagi odločitve Varnostnega sveta OZN v primeru grožnje miru, kršitve miru ali agresije (39. in 42. člen UL) ali na podlagi pravice do individualne ali kolektivne samoobrambe v primeru oboroženega napada (51. člen UL) (Sancin, 2009, str. 33).

Mednarodno vojno pravo se je razvilo v času, ko je bila uporaba sile zakonita in vojskovanje med državami ni bilo prepovedano. Z razvojem pozitivnega mednarodnega prava se je razširil krog pravil za vodenje vojne in ravnanje v njej. Pravila o dopustnosti, legitimnosti in legalnosti vojne pa so doživela popolno spremembo z odpovedjo vojni, sprejeti v Briand-Kelloggovem paktu (1928), in s prepovedjo uporabe sile, ki je danes vsebovana v UL OZN (Sancin, 2009, str. 54–55).

Eno temeljnih načel sodobne mednarodnopravne ureditve, zapisane v 4. odstavku 2. člena UL OZN, je splošna in skoraj absolutna prepoved grožnje s silo ali uporabe sile, ki bi bila usmerjena proti teritorialni nedotakljivosti ali politični neodvisnosti katere koli države ali pa bila kako drugače nezdržljiva s cilji UL OZN. Ustanovna

listina predvideva le dve izjemi od te prepovedi: uporaba sile je dovoljena samo v nujni samoobrambi v primeru oboroženega napada (51. člen) ali na podlagi kolektivne odločitve Varnostnega sveta v primeru grožnje miru, kršitve miru ali agresije (39. člen, VII. poglavje) (Sancin, 2009, str. 32). S tem razvojem se je izpopolnil pravni okvir za obravnavo legalnosti in legitimnosti vojne ter ravnanja vojskujočih se strank.

Skladno z 51. členom UL OZN se smejo države v skrajnem primeru oboroženega napada braniti z uporabo oborožene sile zunaj meja svojega ozemlja. Države morajo o ukrepih, s katerimi izvršujejo to svojo pravico do samoobrambe, takoj obvestiti Varnostni svet in jih prenehati, ko ta sam sprejme ukrepe, potrebne za vzpostavitev mednarodnega miru in varnosti (Sancin, 2009, str. 32).

Primer razmerja med pravico do samoobrambe in avtorizacijo vojaške akcije ponuja primer Afganistana leta 2001 in pozneje. Po terorističnem napadu na ZDA 11. septembra 2001 je Varnostni svet ocenil, da je za napad odgovorna teroristična organizacija Al Kaida, ki je takrat delovala iz Afganistana pod zaščito, ki ji jo je dala talibska vlada v Afganistanu. Z resolucijo št. 1386 je Varnostni svet ocenil, da gre za napad, ki dovoljuje uporabo pravice do samoobrambe, in avtoriziral vojaško akcijo proti Afganistanu. V naslednjih resolucijah je avtoriziral še posebno mirovno operacijo Isaf za stabilizacijo razmer v Afganistanu. Aktivnost za ohranitev miru je v tem primeru sledila kot naslednja faza po že opravljeni samoobrambni akciji in v novi obliki (Türk, 2007, str. 520–521).

1.2.2 Mednarodno pravo oboroženih spopadov

Mednarodno pravo oboroženih spopadov (*ius in bello*) v najširšem smislu obsega vojno pravo in mednarodno humanitarno pravo. Je veja mednarodnega prava, ki omejuje uporabo sile v oboroženih spopadih tako, da (Sancin, 2009, str. 53):

- prizanese vsem, ki ne sodelujejo oziroma ne sodelujejo več v sovražnostih;
- omejuje nasilje do stopnje, ki je še potrebna, da se doseže cilj spopada, ki pa je, neodvisno od razloga zanj, le oslabiti nasprotnikove vojaške zmogljivosti.

Gre torej za vsa pravila in načela mednarodnega pogodbenega in običajnega prava, ki urejajo ravnanje posameznikov, da bi se med oboroženimi spopadi zmanjšala trpljenje ljudi in škoda na objektih ter v okolju.

1.3 Klasifikacija oboroženih spopadov

V nadaljevanju so predstavljene tri klasifikacije oboroženih spopadov, in sicer po mednarodnem pravu oboroženih spopadov, programski bazi konfliktov iz Uppsale (UCDP) in Inštituta za raziskavo konfliktov iz Heidelberga (HIIK).

1.3.1 Mednarodno pravo oboroženih spopadov

Mednarodno pravo oboroženih spopadov klasificira oborožene spopade na mednarodne in nemednarodne. S sodobnega vidika je treba dodati še eno kategorijo, in sicer

mešane ali internacionalizirane notranje oborožene spopade, ki izkazujejo značilnosti prvih dveh (Sancin, 2009, str. 81–82).

Mednarodni oboroženi spopad

V kategorijo mednarodnih oboroženih spopadov spadajo vsi primeri napovedane vojne ali katerega koli drugega oboroženega spopada med dvema ali več državami, četudi katera izmed njih ne prizna stanja vojne (Sancin, 2009, str. 34). V to kategorijo spadajo tudi oboroženi spopadi, v katerih se narodi bojujejo proti kolonialni dominaciji in tuji okupaciji ter proti rasističnim režimom ob izvrševanju svoje pravice do samoodločbe, skladno s prvim členom dopolnilnega protokola k ženevskim konvencijam (Türk, 2007, str. 555).

Pravo mednarodnih oboroženih spopadov se uporablja tudi v primerih delne ali celovite okupacije ozemlja države, tudi če takšna okupacija nima nobenega oboroženega odpora (Sancin, 2009, str. 83).

Nemednarodni (notranji) oboroženi spopad

V kategorijo nemednarodnih oboroženih spopadov v najširšem smislu spadajo vsi oboroženi spopadi med vladnimi oboroženimi silami in uporniškimi skupinami oziroma med uporniškimi skupinami znotraj ene države (notranji oborožen spopad), pa tudi oboroženi spopadi med vladnimi oboroženimi skupinami in uporniškimi skupinami v drugi državi ter med uporniškimi skupinami iz različnih držav. Čeprav je pojem nemednarodni oboroženi spopad v resnici širši, se izraza včasih uporabljata kot sopomenki (Sancin, 2009, str. 34).

Oboroženi spopadi, ki nimajo mednarodnega značaja, so spopadi, ki v celoti potekajo na ozemlju iste države in se včasih označujejo z izrazom »državljska vojna«, čeprav je ta izraz preozek (Sancin, 2009, str. 85).

V Drugem dopolnilnem protokolu k štirim ženevskim konvencijam je nemednarodni oboroženi spopad opredeljen kot tisti, ki poteka na ozemlju države visoke pogodbenice med njenimi oboroženimi silami ter odpadniškimi oboroženimi silami ali drugimi oboroženimi skupinami, ki so pod odgovornim poveljstvom in izvajajo takšen nadzor nad delom državnega ozemlja, ki jim omogoča izvajanje tega protokola (prav tam).

Ta definicija ne vključuje vseh mogočih primerov v praksi, saj se nanaša le na oborožene spopade med oboroženimi silami države na eni strani ter odpadniškimi silami in drugimi oboroženimi skupinami na drugi strani. Ne vključuje tudi primerov, v katerih med oboroženim spopadom preneha obstajati oborožena sila države pogodbenice (prvi odstavek 1. člena Drugega dopolnilnega protokola 1977).

Tudi v položaju, ko vladne oborožene sile ni več, spopad pa poteka med različnimi oboroženimi skupinami, ki obvladujejo dele državnega ozemlja, gre za nemednarodni oboroženi spopad, zato veljajo pravila mednarodnega prava, ki se nanašajo na nemednarodne oborožene spopade.

Internacionalizirani notranji (mešani) oboroženi spopad

Nekateri avtorji v teoriji internacionaliziranega oboroženega spopada sploh ne omenjajo, saj je zelo težko potegniti jasno ločnico med mednarodnim in nemednarodnim oboroženim spopadom.

Internacionalizirani notranji oboroženi ali mešani spopad je oznaka za oborožen spopad, ki se začne kot notranji, torej nemednarodni, pozneje pa je zaradi intervencije tretjih držav razmerje med posameznimi vpletenimi strankami dobilo značaj mednarodnega oboroženega spopada (Sancin, 2009, str. 34).

Pri internacionaliziranem oboroženem spopadu gre za mogočo situacijo v primeru oboroženih spopadov, ki formalnopravno ni predvidena, zaradi česar tudi ni jasnega in enotnega stališča o tem, katera pravila se v takih primerih uporabijo.

Opredelitev po Verri (po Sancin, 2009, str. 105) se glasi, da se lahko nemednarodni oboroženi spopad internacionalizira, kadar:

- država, v kateri pride do vstaje oziroma upora, prizna vstajnike kot vojskujočo se stran;
- ena ali več tujih držav pomaga eni izmed strank s svojimi oboroženimi silami;
- dve tuji državi posredujeta s svojimi oboroženimi silami, vsaka na drugi strani.

Isti avtor tudi zagovarja pojem nevmešavanja ali neposredovanja in meni, da je vsako posredno ali neposredno posredovanje v oboroženi spopad ali v notranje ali zunanje zadeve države prepovedano, kar ne nazadnje določa že Drugi dopolnilni protokol k ženevskim konvencijam v svojem 3. členu (prav tam).

1.3.2 Program podatkovne baze spopadov iz Uppsale (UCDP)

Program podatkovne baze spopadov iz Uppsale (Uppsala Conflict Data Program – UCDP) je eden najbolj razširjenih podatkovnih virov o globalnih oboroženih spopadih, njegova definicija oboroženih spopadov pa je postala standardizirana v študijah spopadov.

UCDP razlikuje med tremi različnimi tipi organiziranega nasilja ali spopadov, ki se navadno medsebojno prepletajo in vplivajo drug na drugega (v nadaljevanju vse po Wallenstein v Pfanner 2009, 7–18).

Oboroženi spopad

Oboroženi spopad je definiran kot politično nesoglasje med enim akterjem (državo) in drugim akterjem (ki je lahko država ali organizacija). Spopad se mora pojaviti v določenem obsegu in se meri vsaj s 25 smrtmi, povezanimi z bojem, na leto, da se uvršča med oboroženi spopad. O oboroženem spopadu je mogoče govoriti, ko so izpolnjena navedena merila za umestitev (politično nesoglasje in smrtne žrtve), zato je klasifikacija umestitve mogoča šele naknadno oziroma po spremljanju razvoja različnih primerov.

V to kategorijo pa ne spadajo posamezni spopadi, streljanje stražnikov na meji in temu podobni primeri, ko gre očitno za posebne okoliščine ali pa očitno ni povezano s strategijo politike (obstajajo tudi izjeme).

Oboroženi spopad se lahko naprej deli (po Gleditsch, 2002) na:

- manjši oboroženi spopad: obsega vsaj 25 smrti, povezanih z bojem, na leto, in manj kot 1000 smrti, povezanih z bojem;
- srednji oboroženi spopad: obsega vsaj 25 smrti, povezanih z bojem, na leto, in skupno vsaj 1000 mrtvih, vendar manj kot 1000 smrti na leto;
- vojno: vsaj 1000 smrti, povezanih z bojem, na leto (Šrilanka, Afganistan, Irak, Somalija in Pakistan).

Z vidika mednarodnega prava oboroženih spopadov oboroženi spopad vključuje mednarodni in nemednarodni oboroženi spopad. Po besedah Wallensteina je težava, da je mednarodno pravo še vedno preveč meddržavno usmerjeno, saj so v sodobnem svetu odnosi veliko bolj večplastni, zato je kategorizacija Uppsale usmerjena na širše definiranje vojskujočih se strani, ne le meddržavnih.

S terminom oborožen spopad UCDP glede na vpletene akterje razumemo tudi meddržavni spopad (interstate), notranji spopad (intrastate), okupacijo ipd. oziroma vsak jasno politično usmerjen boj za nadzor vlade oziroma oblasti ali ozemlja.

Glede na povedano bi lahko bile vse protiteroristične aktivnosti uvrščene v prvo kategorijo organiziranega nasilja, to je oboroženi spopad, saj se z Al Kaido (nedržavni akter) bori organiziran akter (na primer vlada ZDA). Sicer pa se v Afganistanu prepletajo vse tri vrste organiziranega nasilja.

Nedržavni spopad

Nedržavni spopad obsega nasilje med skupnostmi in med plemeni, napade med združbami in skupinami oziroma uporabo oborožene sile med dvema organiziranimi skupinama, od katerih nobena stran ne predstavlja oblasti države. Rezultat nedržavnega spopada je vsaj 25 smrti, povezanih z bojem, na leto. Pogosto je nejasno, kaj motivira to nasilje ali kakšen je njegov politični motiv.

V to skupino nasilja je spadalo nasilje v Somaliji, dokler je šlo za vojskovanje med vojaškimi poveljniki. O nedržavnem spopadu govorimo, dokler vlada oziroma oblast ni vključena v spopad.

Enostransko nasilje

Enostransko nasilje je uporaba oborožene sile države ali formalno organiziranih skupin, ki so usmerjene proti civilnemu prebivalstvu. Njegov rezultat je najmanj 25 smrti na leto. Pri tem so nezakonite usmrtitve v jetništvu izključene.

Enostransko nasilje obstaja, ko je nasilje usmerjeno v oziroma na neko populacijo, ki ni organizirana. V to skupino se uvrščajo genocid in številna dejanja terorizma. To obliko nasilja izvajajo državni ali nedržavni akterji.

Skladno z definicijo in kategorizacijo UCDP v Afganistanu, glede na zbrane podatke leta 2009, poteka organizirano nasilje ali oborožen spopad, ki ustreza vojni, in sicer z vsaj 1000 smrtni, povezanimi z bojem, na leto.

1.3.3 Inštitut za raziskavo spopadov iz Heidelberga

Inštitut za raziskavo spopadov iz Heidelberga (HIIK) v svoji metodologiji od leta 2003 definira, da spopad nastane zaradi nesoglasja o nacionalnih vrednotah (teritoriju, secesiji, dekolonizaciji, avtonomiji, sistemu oziroma ideologiji, nacionalni moči, regionalni prevladi, mednarodnih močeh, virih ipd.). Spopad traja določen čas in ima določen obseg, med najmanj dvema stranema (organiziranima skupinama, državama, skupinama držav, državnima organizacijama), ki sta odločeni, da so njune koristi bistvene.

Oboroženi spopadi se glede na intenziteto delijo na nenasilne in nasilne.

Nenasilni spopadi

Med nenasilnimi na inštitutu razlikujejo med latentnimi in manifestnimi spopadi, ki spadajo v skupino spopadov nizke intenzivnosti. Pri latentnih spopadih je prisotno navzkrižje interesov o vprašanih, ki imajo nacionalni pomen. Manifestni spopad vsebuje posredovanje s sredstvi, ki v svojih pripravah vsebujejo nasilna dejanja. Ta sredstva vključujejo diplomatske pritiske, grožnje z nasiljem ali prisilne gospodarske ukrepe.

Nasilni spopadi

Med nasilne spopade spadajo krize, torej spopadi srednje intenzitete, in resne krize ter vojne, ki spadajo v skupino spopadov visoke intenzivnosti.

Kriza je opredeljena kot stanje napetosti, v kateri ena stran posamično uporablja nasilje. Resna kriza je opredeljena kot ponavljajoče se organizirano nasilje. Vojna je oblika nasilnega razširjenega spopada, v katerega je vneseno zavedno, organizirano, kontinuirano in sistematično nasilje.

Iz klasifikacije spopadov po HIIK je mogoče sklepati, da se situacija v Afganistanu obravnava kot nasilni spopad visoke intenzivnosti oziroma kot vojna. HIIK je za leto 2009 naštel sedem vojn, leta 2008 pa jih je bilo devet.

Glede na prikazano je razvidno, da sta definicija in klasifikacija oboroženih spopadov lahko politični, ekonomski, socialni ali pravni. Navadno je razlika predvsem med politično in pravno klasifikacijo, saj politična temelji predvsem na subjektivni oceni neke države, organizacije ali institucije, pravna pa temelji na mednarodnem pogodbenem in običajnem pravu.

2 OPERACIJA ISAF V AFGANISTANU

2.1 Skupna pravila delovanja Nata

2.1.1 Mednarodnopravne podlage za delovanje operacije Isaf

Glavne mednarodnopravne podlage za delovanje operacije Isaf so: Sporazum iz Bonna, z dne 5. 12. 2001; resolucija Varnostnega sveta OZN³ št. 1386 iz leta 2001 ter vse nadaljnje resolucije, ki urejajo mandat Isafa; Vojaško-tehnični sporazum med Isafom in prehodno administracijo Afganistana, z dne 4. 1. 2002; Operativni načrt Vrhovnega zavezniškega poveljnika v Evropi (SACEUR OPLAN 10302 z revizijami) ter Operativni načrt poveljnika Isafa (COM ISAF OPLAN 38302 z revizijami). Poleg tega so za delovanje vseh enot v okviru Nata v Isafu pomembni še pogodbe mednarodnega humanitarnega prava in mednarodno običajno humanitarno pravo.

Resolucije Varnostnega sveta, ki so bile izdane za delovanje Isafa, so sprejete na podlagi VII. poglavja UL OZN (ta določa ukrepe, ki jih Varnostni svet lahko sprejme za ohranitev oziroma vzpostavitev mednarodnega miru in varnosti), s katerimi državam članicam OZN, ki sodelujejo v operaciji Isaf, odobri, da za izvršitev mandata operacije uporabijo vse mogoče ukrepe, vključno z uporabo sile. Tako je dan najširši okvir za delovanje pripadnikov oboroženih sil držav, ki sodelujejo v Isafu. Varnostni svet prav tako posebej poziva države članice, naj se v okviru svojih možnosti vključijo v urjenje, mentorstvo in krepitev zmogljivosti afganistanskih varnostnih sil, s čimer bodo prispevale k oblikovanju samozadostnih in odgovornih afganistanskih varnostnih sil, ki bodo sčasoma lahko zagotavljale varnost na celotnem ozemlju Afganistana.

Načini in pogoji uporabe sile za pripadnike sil Isaf pod poveljstvom Nata izhajajo iz Pravil delovanja. Če resolucija Varnostnega sveta po eni strani pomeni najvišji in najširši okvir za delovanje oziroma uporabo sile, Pravila delovanja po drugi strani pomenijo najnižji in najožji okvir za delovanje. Natančna navodila za primer delovanja in uporabe sile na terenu so vključena v tako imenovani kartici vojaka, ki se je v Natu uveljavila za pripadnike mednarodnih operacij in misij (MOM). Kartica izpostavlja najpomembnejša pravila delovanja, določbe mandata, opredeljenega v resoluciji Varnostnega sveta, in operativnih načrtov Nata⁴.

Pravila delovanja so na splošno eden temeljnih operativnih dokumentov mirovnih operacij in pomenijo prevod pravnih, političnih in vojaških ciljev ter omejitev glede uporabe sile v »vojaški operativni jezik«⁵. Odražajo kompromis med (mednarodni-

³ Resolucije VS OZN so na podlagi 25. člena UL OZN za člane OZN obvezujoče.

⁴ Pravila delovanja Nata (*Rules of Engagement*) na najvišji in najbolj splošni ravni določa dokument z oznako MC 362/1 NATO Rules of Engagement (ROE), izdan leta 1999 in dopolnjen leta 2003. Oba dokumenta je pripravil Vojaški odbor Nata, odobril pa ju je Severnoatlantski svet. Uporabljata se tako med operacijami kot za usposabljanje. Za konkretno operacijo so pravila delovanja vključena v Operativni načrt (OPLAN) in so kot takšna obvezujoča za vse pripadnike vojaškega osebja v kontingentu. Veljavna pravila delovanja se v obliki vojaških kartic izdajo posameznim vojakom v njihovem maternem jeziku.

⁵ Pravila delovanja v mirovnih operacijah naj bi vselej odražala dve pomembni načeli ohranjanja miru: vzdržnost (omejenost) pri uporabi sile in legitimnost uporabe sile, zato se nujno razlikujejo od pravil delovanja v klasičnih vojaških operacijah, prav tako pa se pravila delovanja v tradicionalnih operacijah ohranjanja miru razlikujejo od pravil delovanja v mirovnih operacijah s pooblastilom za uporabo sile na podlagi VII. poglavja UL OZN.

mi in nacionalnimi) političnimi in vojaškimi cilji mirovne operacije ter (mednarodnimi in nacionalnimi) pravnimi omejitvami glede uporabe sile. Po svoji vsebini so smernice, ki natančno določajo, v katerih okoliščinah in pod kakšnimi pogoji smejo vojaške sile začeti oziroma nadaljevati uporabo sile ter stopnjo in način dovoljene uporabe sile. Pravila delovanja, sprejeta na nacionalni ravni, so lahko v nekaterih državah sprejeta tudi kot obvezujoč notranjepravni akt in imajo lahko temu primerne pravne posledice. Pravila delovanja, sprejeta na mednarodni ravni (skupna pravila delovanja), pa načeloma niso pravni instrument in ne določajo pravnih pravic in obveznosti pripadnikov oboroženih sil⁶. Po svoji pravni naravi so izenačena z ukazi nadrejenega oziroma v kazenskopravnem jeziku – z ukazi pristojnega organa. Za vojaka so ta skupna pravila delovanja obvezujoča, vendar prav tako kot delovanje skladno z ukazom nadrejenega vojaka ne more samo po sebi oziroma avtomatično oprostiti odgovornosti za kršitve nacionalnega, na primer kazenskega ali mednarodnega prava, tudi delovanje skladno s pravili delovanja samo po sebi nima takšnega učinka. Po drugi strani lahko delovanje v nasprotju s pravili delovanja služi kot dokaz opustitve vojakovih obveznosti in vodi do disciplinskih ukrepov⁷.

V primerjavi z mirovnimi operacijami pod vodstvom OZN, v katerih sodelujoče države niso nujno in vselej vključene v postopek razvoja pravil delovanja za posamezno operacijo, so mnenja in stališča sodelujočih držav vselej vključena v postopek priprave teh pravil v okviru Nata. Takoj ko SACEUR⁸ pripravi osnutek pravil delovanja za posamezno operacijo, se o njem razpravlja in posvetuje na različnih ravneh, predvsem v okviru delovnih skupin, ki jih sestavljajo predstavniki različnih držav članic. Ko je znotraj delovne skupine doseženo soglasje o osnutku pravil delovanja, se ta posreduje v sprejem Vojaškemu odboru Nata in nato v potrditev Severnoatlantskemu svetu. Posamezna sodelujoča država lahko kadar koli izrazi nestrinjanje s posameznim pravilom oziroma uveljavi izjemo ali tako imenovano nacionalno omejitev posameznega pravila. S sprejetjem skupnih pravil delovanja za konkretno operacijo postane vsaka sodelujoča država individualno odgovorna za njihovo spoštovanje in uveljavljanje.

Nacionalne omejitve navadno pogojujejo:

- a) nacionalno pravo: država lahko izrazi omejitev pravil delovanja v »samoobrambi«, da bi zagotovila delovanje svojih sil, skladno z nacionalnim pravom;

⁶ Ker pa mednarodna pravila delovanja niso pravni instrument in ne določajo pravnih pravic ter obveznosti pripadnikov oboroženih sil, načelnik Generalštaba SV za vsakokratno misijo izda direktivo (na primer Direktiva za delovanje SVNKON (kontingenta SV) v operaciji Isaf), za vsakokratno rotacijo v okviru misije pa poveljnik Poveljstva sil SV izda povelje (na primer Povelje za delovanje SICON v Isaf). Tako se pravila delovanja z mednarodne ravni prenesejo na nacionalno raven in so jih pripadniki SV dolžni spoštovati.

⁷ Težava se pojavi, ko se zaradi spremenjene narave operacije spremeni tveganje za mirovne sile ali osebe pod njihovo zaščito. Takrat lahko pride tudi do sprememb pravil delovanja oziroma do oblikovanja strožjih pravil delovanja, ki bodo omogočala zadostno zaščito ali morebitni unik mirovnih sil z območja operacije. V operacijah z mandatom za uporabo sile onkraj samoobrambe lahko pride do takega stopnjevanja nasilja, da jih je praktično nemogoče razlikovati od klasičnih bojnih operacij visoke intenzitete. Zato morajo biti pravila delovanja za operacije v nestabilnih in nevarnejših situacijah nujno strožja, namenjajo manj pozornosti vprašanjem, kdaj in kako je lahko uporabljena oborožena sila v samoobrambi. Namesto tega se bolj osredotočajo na artikulacijo in operacionalizacijo načel mednarodnega prava oboroženih spopadov.

⁸ Vrhovni poveljnik zavezniških sil za Evropo.

- b) mednarodno pravo: država lahko izrazi omejitev pravil delovanja, ki izhajajo iz mednarodnega prava, ker razlaga neko pravilo mednarodnega prava drugače, kot ga razlagajo druge države članice Nata;
- c) razlaga: država lahko izrazi omejitev pravil delovanja, ker se njena razlaga mandata, ki ga je OZN dal Natu, razlikuje od razlag drugih držav članic Nata;
- d) omejitev: država lahko izrazi tudi konkretnije operativne omejitve – na primer geografske (zavrača namestitve svojih sil na območju znotraj območja odgovornosti operacije), zavračanje uporabe nekaterih sredstev za doseg ciljev operacije (na primer uporabo solzivca ali gumijastih nabojev), zavračanje opravljanja nekaterih nalog zaradi neusposobljenosti (v RS na primer naloge nadzоровanja množic – Crowd and Riot Control – izvaja Policija in ne SV).

K spoštovanju mednarodnega humanitarnega prava ter prava človekovih pravic in temeljnih svoboščin zavezujejo pripadnike operacije Isaf že omenjene resolucije Varnostnega sveta. Njihove določbe morajo biti ustrezno vključene tudi v Pravila delovanja, ki pripadnike operacije Isaf dodatno obvezujejo k spoštovanju mednarodnega humanitarnega prava, ne glede na to, ali so razmere na terenu take, da lahko govorimo o oboroženem spopadu in bi avtomatično prišlo do uveljavitve teh pravil. Pravila delovanja Isafa v tem okviru določajo uporabo sile, pri čemer pa njihova uporaba ni odvisna od tega, ali gre za oborožen spopad ali ne. Presoja o tem, ali gre za oborožen spopad in za katero vrsto gre, je vedno odvisna od razmer na terenu, pri čemer se upoštevata merili organiziranosti in intenzivnosti⁹.

Dejstvo, da se v Pravila delovanja v posamezni operaciji vključi pravilo o spoštovanju in uporabi pravil mednarodnega humanitarnega prava, še ne pomeni, da gre v posameznem primeru oziroma operaciji za oborožen spopad. Kljub temu pa se s takšnim pristopom zagotavljajo višji standardi ravnanja in vedenja pripadnikov oboroženih sil, ki delujejo v MOM. Morebitna kršitev pravil delovanja se v takem primeru ne more samodejno šteti za vojni zločin, saj je, kot smo že dejali, obstoj oboroženega spopada in s tem obstoj vojnega zločina odvisen od resničnih razmer na terenu.

Glede na odsotnost mednarodno sprejete definicije oboroženega spopada se za presajo največkrat uporabljajo merila, ki so se izoblikovala v pravni teoriji, predvsem pa v pravni praksi mednarodnih (na primer odločitev Mednarodnega kazenskega sodišča za Jugoslavijo – ICTY v primeru Tadić) in nacionalnih sodišč. Zato je teoretično in praktično mogoče govoriti, da tudi v Afganistanu obstajajo območja, kjer ne gre za oboroženi spopad, območja, kjer gre za notranji oboroženi spopad, ter območja, kjer gre za mednarodni oboroženi spopad. Ne glede na omenjeno pa je treba poudariti, da so pravila delovanja pripadnikov operacije Isaf, ki jim poveljuje Nato, na celotnem območju Afganistana enaka. Pravila delovanja za operacijo Isaf nedvoumno določajo, da se lahko strelja le v silobranu in ob napadu ali grozečem napadu. Le takrat, kadar bi bila pri uporabi sile izpolnjena merila oboroženega spopada, ki zahtevajo uveljavitev mednarodnega humanitarnega prava, lahko govorimo o tem, da pripadniki

⁹ Več o tem glej Poročilo 73. konference Društva za mednarodno pravo, Rio de Janeiro, 2008, str. 814–850.

Isafa tudi v resnici delujejo v oboroženem spopadu in so ob morebitnih kršitvah lahko podvrženi ugotavljanju odgovornosti za vojne zločine.

Glede na sprejeta Pravila delovanja v Isafu morajo pripadniki kontingenta SV vedno in v vseh okoliščinah spoštovati mednarodno humanitarno pravo, in sicer določbe vseh konvencij ter pogodb korpusa mednarodnega pogodbenega humanitarne prava, ki zavezujejo RS, ter določbe mednarodnega običajnega humanitarne prava¹⁰. V tem kontekstu je treba obravnavati tudi Študijo o običajnem mednarodnem humanitarnem pravu, ki jo je leta 2005 pripravil Mednarodni odbor Rdečega križa (MORK)¹¹) in določa 161 pravil običajnega mednarodnega humanitarne prava.

2.1.2 Vojaško-tehnični sporazum in odgovornost pripadnikov SV

Status sil v Afganistanu ureja tudi Vojaško-tehnični sporazum (VTS) med Isafom in prehodno vlado Afganistana, ki je bil podpisana 4. januarja 2002.

Skladno z določbami aneksa k VTS uživajo pripadniki Isafa privilegije in imunitete, kot jih določa Konvencija o privilegijah in imuniteti OZN z dne 13. 2. 1946. Za pripadnike Isafa velja glede vseh disciplinskih prestopkov in kaznivih dejanj, ki jih storijo na ozemlju Afganistana (gre za vsa dejanja, znotraj in zunaj opravljanja službenih nalog), izključno jurisdikcija njihove države. Pripadniki Isafa ne smejo biti aretirani oziroma pridržani, prav tako pa jih prehodna vlada Afganistana brez izrecnega pristanka njihove države ne sme predati mednarodnemu sodišču ali kateri koli drugi entiteti oziroma državi. VTS določa tudi, da morajo pripadniki Isafa spoštovati zakone in kulturo Afganistana.

Glede odškodninske odgovornosti VTS določa, da pripadniki Isafa niso odgovorni za škodo, ki bi jo povzročili na zasebnem oziroma državnem premoženju med izvajanjem mandata operacije Isaf. V primeru druge škode, ki bi bila povzročena osebju ali premoženju prehodne vlade Afganistana oziroma fizičnim osebam ali premoženju, pa se zahtevki prek prehodne vlade posredujejo poveljstvu Isafa, ki nato ravna skladno s svojimi notranjimi pravili.

Pri kršitvah pravil delovanja gre lahko za disciplinsko kršitev, pri čemer se disciplinska odgovornost pripadnikov SV ugotavlja skladno z določbami Zakona o obrambi, Zakona o službi v Slovenski vojski in Pravil službe. Hkrati lahko dejanje izpolni zakonske znake kaznivega dejanja, pri čemer sta dve možnosti:

¹⁰ Statut Meddržavnega sodišča definira mednarodno običajno pravo kot dokaz obče prakse, ki je sprejeta kot pravo. Splošno sprejeto je, da sta za obstoj pravila mednarodnega običajnega prava potrebna dva elementa. To sta praksa držav (usus) in prepričanje, da je takšna praksa zapovedana, prepovedana oziroma dopustna, odvisno od narave pravila, po pravu (opinio iuris sive necessitatis). Običajno mednarodno humanitarno pravo ima kljub obsežni kodifikaciji in sprejemu večstranskih pogodb izjemno pomembno vlogo zlasti v primerih, ki niso predvideni v teh pogodbah in kadar so v konflikt vpletene strani, ki niso stranke pogodb.

¹¹ Mednarodni odbor Rdečega križa (angl. ICRC – International Committee of the Red Cross) je nepristranska, nevtralna in neodvisna organizacija. Njegovo glavno poslanstvo sta zaščita življenj in dostojanstva žrtev oboroženih spopadov ter zagotavljanje humanitarne pomoči. Drugi njegovi pomembni nalogi sta izobraževanje o humanitarnem pravu in prenašanje mednarodnih standardov humanitarne prava v zakonodajo držav.

- a) pripadnik SV krši pravila delovanja in s tem tudi mandat Isafa, ki je opredeljen v OPLAN-u. Morebitna kazenska odgovornost pripadnika SV se ugotavlja skladno z določbami Kazenskega zakonika (KZ-1), ki ne predpostavljajo obstoja oboroženega spopada (gre za splošno kaznivo dejanje); dejstvo, da ne gre za vojni zločin, pa ne pomeni, da pripadnik SV ni odgovoren za kakšno drugo kaznivo dejanje. Ob navedenem ni izključeno, da bi za ta kazniva dejanja pripadnikom SV lahko sodili v tretjih državah na podlagi načela univerzalnosti¹²;
- b) pripadnik SV krši Pravila delovanja in s tem tudi mandat Isafa, ki je opredeljen v OPLAN-u. Morebitna kazenska odgovornost pripadnika SV se ugotavlja skladno z določbami KZ-1, in sicer tistimi, ki predpostavljajo, in tistimi, ki ne predpostavljajo obstoja oboroženega spopada. Ključno vprašanje bo, ali je bilo dejanje storjeno v kontekstu oboroženega spopada. Pripadnik bo lahko odgovarjal za vsa kazniva dejanja posebnega dela KZ-1, vključno s tistimi, ki predpostavljajo obstoj oboroženega spopada (na primer 102. člen – vojna hudodelstva, 104. člen – odgovornost vojaških poveljnikov in drugih nadrejenih, 106. člen – novačenje vojaških najemnikov in oseb, mlajših od 18 let, 278. člen – odgovornost za kaznivo dejanje, storjeno na ukaz nadrejenega).

Kljub določbam VTS ni povsem izključena možnost, da bi pripadniku SV lahko za vojne zločine, storjene v okviru Isafa, na podlagi načela univerzalnosti, če so zanj izpolnjeni pogoji, sodili v drugi državi oziroma pred Mednarodnim kazenskim sodiščem (ICC). Pristojnost ICC je komplementarna, kar pomeni, da je sodišče pristojno, če se izkaže, da država noče ali v resnici ne more opraviti preiskave ali pregona.

V obeh primerih je torej mogoče, da se pripadnikom SV za vojne zločine, storjene na ozemlju Afganistana, sodi drugje kot v RS, vendar pa je ta možnost malo verjetna.

2.2 Pravni okvir za sodelovanje Slovenske vojske v operaciji Isaf

Najširši pravni okvir za sodelovanje RS v operaciji Isaf daje Ustava RS (3 a. člen, 8. člen), poleg nje pa še določbe zakonskih in podzakonskih aktov, in sicer Zakon o obrambi, Zakon o službi v Slovenski vojski in Pravila službe. Navedene pravne podlage so vključene tudi v Povelje za delovanje, ki ga za vsako rotacijo v posamezni operaciji izda poveljnik Poveljstva sil.

Neposredna zakonska podlaga za delovanje pripadnikov SV v Afganistanu je 48 a. člen Zakona o obrambi, ki v 2. odstavku določa, da začasno skupino ali enoto za opravljanje nalog v tujini imenuje minister za obrambo na predlog načelnika Generalštaba SV in skladno z odločitvijo vlade, če je vlada odločila o opravljanju vojaške službe zunaj države. V 5. odstavku istega člena je določeno, da so pripadniki enot SV, ki opravljajo službo zunaj države, podrejeni nadrejenim poveljnikom, vojaško službo

¹² To načelo, ki je vsebovano tudi v ženevskih konvencijah, omogoča tretjim državam, torej državam, ki niso niti pošiljateljice niti gostiteljice misije, da svoji represivni oblasti in jurisdikciji svojih sodišč podvržejo kazniva dejanja, ki so jih v tujih državah izvršili pripadniki tujih oboroženih sil. Možnosti takšne intervencije tretjih držav se navadno ni mogoče povsem izogniti, saj morebitne pogodbe, ki jih sklenejo države pošiljateljice in države gostiteljice glede jurisdikcije za primer kaznivih dejanj vojakov pošiljateljice, veljajo le med pogodbenicama in ne morejo ustvarjati obveznosti za tretje države.

pa opravljajo skladno s Pravili službe v SV, če z mednarodno pogodbo ali drugim aktom, na podlagi katerega se opravlja vojaška služba zunaj države, ni določeno drugače. V 6. odstavku pa, da je pripadnik SV, proti kateremu se uveljavlja disciplinska, kazenska ali odškodninska odgovornost za dejanje, ki je bilo storjeno pri opravljanju nalog vojaške službe zunaj države ali v zvezi z njo, disciplinsko, kazensko in odškodninsko odgovoren po tem zakonu in skladno s pravnim redom RS. Odločitev o sodelovanju SV pri izvrševanju obveznosti, prevzetih v mednarodnih organizacijah, sprejeme Vlada RS (3. točka 84. člena Zakona o obrambi).

Poleg tega delovanje pripadnikov SV pri opravljanju nalog v tujini ureja oziroma omejuje tudi Zakon o službi v Slovenski vojski, ki v 1. in 2. odstavku 25. člena določa omejitve pri opravljanju vojaške službe zunaj države. Na podlagi tega člena lahko SV naloge zunaj države izvaja skladno z Zakonom o obrambi in predpisi, izdanimi na njegovi podlagi, mednarodnimi pogodbami, načeli mednarodnega vojnega in humanitarnega prava ter skladno s pravili, ki veljajo znotraj zavezništva, in pravili, ki veljajo v drugih mednarodnih organizacijah, v okviru katerih se naloge opravljajo. SV pri opravljanju nalog zunaj države lahko opravlja tudi naloge, ki jih v RS ne, če je opravljanje takih nalog predvideno v okviru mednarodne operacije ali druge oblike delovanja vojske, na katero so pripadniki napoteni, in če so pripadniki usposobljeni za opravljanje takšnih nalog.

2.3 Civilni funkcionalni strokovnjaki

Sodobne težnje razvoja zmogljivosti za sodelovanje v MOM posebej poudarjajo vlogo integriranih civilno-vojaških poveljstev in enot, ne le na področju civilno-vojaškega sodelovanja, temveč tudi na področjih načrtovanja, analiziranja, usmerjanja in izvajanja mednarodnih operacij na strateški, operativni in taktični ravni. Tako se želi doseči višja raven učinkovitosti in prek te zaupanje lokalnega prebivalstva v mednarodno skupnost pri podpori in vzpostavljanju državnosti, hkrati pa se odpirajo možnosti gospodarskega, socialnega, kulturnega in drugih oblik sodelovanja držav na kriznem območju.

Civilni funkcionalni strokovnjaki so civilisti brez vojaškega znanja ali vojaške osebe s civilnim znanjem, ki se napotijo na območje operacij v podporo miru zaradi potrebe po posebnem strokovnem znanju. Skrbijo za posebne naloge, ki se določijo pri pripravi ocene območja operacije. Njihovo število in področje delovanja se spreminjata v odvisnosti od izraženih potreb in razpoložljivih zmogljivosti za njihovo zagotovitev. Praviloma delujejo tako dolgo, dokler obstajajo potrebe oziroma do ureditve naloge (Pipenbaher, 2009, str. 24–25).

Skupine civilnih funkcionalnih strokovnjakov dajejo strokovno pomoč poveljniku skupine za civilno-vojaško sodelovanje (Civil Military Co-operation – CIMIC)¹³ in

¹³ CIMIC je enota, ki se lahko razvije na skupnem območju operacije ali regiji kot nacionalni kontingent ali kot zavezniška skupina večnacionalne sestave. V njej je osebje s civilnim strokovnim znanjem, predvsem s področij javne uprave, civilne infrastrukture, humanitarne pomoči, gospodarstva in kulturnih odnosov. Zmogljivosti CIMIC so navadno podrejene poveljniku kopenskih sil in delujejo pod operativnim poveljstvom poveljstva skupnih zavezniških sil, zlasti pri operacijah, ki pokrivajo večje območje in širok spekter nalog. (Pipenbaher, 2009, str. 23)

njegovemu štabu pri pripravi ocen, nasvetov in analiz ter sodelujejo pri načrtovalnih postopkih oziroma uresničujejo, spremljajo ali usklajujejo posebne projekte CIMIC. Skladno s tem morajo biti tudi usposobljeni za uporabo njihovih taktike, tehnike in postopkov. Skupina civilnih funkcionalnih strokovnjakov je podrejena poveljstvu enote CIMIC, ki jim zagotavlja tudi ustrezno administrativno podporo, njene podskupine pa so razporejene v poveljstvih divizij, brigad in bataljonov (Pipenbaher, 2009, str. 26).

2.3.1 Mednarodnopravni vidik sodelovanja in odgovornosti civilnih funkcionalnih strokovnjakov v MOM

Civilni funkcionalni strokovnjaki, ki sodelujejo v operaciji Isaf, so vključeni v že omenjenem VTS, in sicer v četrtem odstavku 1. člena, ki pravi, da operacija Isaf vključuje tako vojaško kot tudi civilno osebje. V prvem odstavku 6. člena VTS je tudi določeno, da mora osebje Isafa nositi uniformo, za nošenje orožja pa morajo imeti ustrezno avtorizacijo.

Iz definicije osebja Isafa glede pomena besedne zveze civilni del, kamor spadajo tudi civilni funkcionalni strokovnjaki, ki je opredeljen v Sporazumu med pogodbenicami Severnoatlantske pogodbe o statusu njihovih sil v tako imenovanem Nato SOFA¹⁴, izhaja, da gre za civilni del, ki spremlja vojaško osebje in ki je zaposlen v oboroženih silah sodelujoče države. Slovenski civilni funkcionalni strokovnjaki delujejo v operaciji Isaf v okviru kontingenta SV in izpolnjujejo oba omenjena pogoja Nato SOFA, zato so zaščiteni z določbami VTS, kar je bilo v prispevku že omenjeno (privilegiji in imunitete, jurisdikcija, pridržanje).

Poleg zaščite, ki jo pomeni VTS, pa civilni funkcionalni strokovnjaki skladno z določbami prve (13. člen, 4. odstavek), druge in tretje (4. člen, 4. odstavek) ženevske konvencije uživajo tudi zaščito, do katere so upravičeni »borci«, ne glede na to, da gre za osebe, ki spremljajo oborožene sile in v oboroženih operacijah ne sodelujejo neposredno (Sancin, 2009, str. 116).

Če se zaradi izrednih okoliščin, na primer v silobranu ali ob skrajni sili, drugače do uporabe sile niso avtorizirani, zgodi, da civilni funkcionalni strokovnjaki začnejo aktivno sodelovati v bojnih aktivnostih, so zavezani k spoštovanju določb mednarodnega humanitarnega prava (pogodbena in običajno pravo) in so za kršitve individualno disciplinsko, odškodninsko in kazensko odgovorni kot javni uslužbenci, torej po enakem načelu, kot je v prispevku pojasnjeno v zvezi s pripadniki SV.

¹⁴ V prvem členu drugega odstavka Sporazuma med pogodbenicami Severnoatlantske pogodbe o statusu njihovih sil (*Status of Forces Agreement - SOFA*), ki ga je v obliki zakona ratificiral Državni zbor RS 23. julija 2004, je civilni del opredeljen kot civilno osebje, ki spremlja silo pogodbenice, je zaposleno pri oboroženih silah te pogodbenice, ni brez državljanstva niti nima državljanstva katere koli države, ki ni pogodbenica Severnoatlantske pogodbe, niti nima državljanstva ali običajnega bivališča v državi, v kateri je sila.

2.3.2 Pravne podlage in splošen okvir delovanja slovenskih civilnih funkcionalnih strokovnjakov v operaciji Isaf

Uredba Vlade RS o sodelovanju civilnih strokovnjakov in zmogljivosti v MOM je izvirno uredila: postopke priprave ter sprejemanja političnih odločitev o sodelovanju, evidentiranju in izbiri; usposabljanje kandidatov za civilne strokovnjake ter dolžnosti delodajalcev; dopolnjevanje sistemizacije delovnih mest na Ministrstvu za obrambo za sodelovanje v MOM; izbiro in zaposlitev ter pravice in obveznosti CFS med trajanjem pogodbe; njihovo poslanstvo in naloge ter poslanstvo in naloge SV pri zagotavljanju logistične in varnostne podpore nosilcem civilnih zmogljivosti v domovini ter civilnim funkcionalnim strokovnjakom pri izvajanju projektov na področju obnove javnih služb, gospodarskega sodelovanja in humanitarnih zadev na območju MOM. S sprejemom te uredbe leta 2006 je bil v RS oblikovan celovit sistem zagotavljanja civilnih zmogljivosti za sodelovanje v MOM.

Usmeritve za delo civilnih funkcionalnih strokovnjakov v okviru operacije Isaf so bile pripravljene na podlagi predloga Ministrstva za obrambo. V njih je navedeno, da Ministrstvo za obrambo s civilnimi in vojaškimi funkcionalnimi strokovnjaki sodeluje pri izvedbi nalog civilno-vojaškega sodelovanja na civilnih funkcionalnih področjih, in sicer na podlagi:

- 9. odstavek in 12. člena Uredbe o sodelovanju civilnih strokovnjakov in zmogljivosti v mednarodnih operacijah na obrambnem področju (Uradni list RS, št. 75/06),
- Strategije sodelovanja RS v MOM ter na podlagi Zamisli delovanja civilnih funkcionalnih strokovnjakov za civilno-vojaško sodelovanje v Isaf PRT Herat, Afganistan, št. 8012-20/2009-8, z dne 17. 12. 2009,
- okvirnega načrta slovenskega prispevka k načrtovanju in delovanju v Isaf PRT Herat, Afganistan, št. 8012-20/2009-19, z dne 17. 12. 2009,
- predloga projekta dveh mobilnih veterinarskih postaj, ki vključuje tudi povezovanje strokovnih institucij v Sloveniji in Afganistanu,
- sklepa in dopolnitve sklepa Vlade RS, št. 87100-9/2009/13, z dne 24. 12. 2009, oziroma št. 87100-9/2009/18, z dne 4. 2. 2010. S tem sklepom je Vlada RS določila, da RS s civilnimi in vojaškimi funkcionalnimi strokovnjaki sodeluje pri izvedbi nalog civilno-vojaškega sodelovanja na civilnih funkcionalnih področjih.

2.4 Mednarodno pravo v primeru zajetja pripadnikov MOM

Zaščito mirovnim silam na območju izvajanja mirovne operacije Isaf omogočajo:

- SOFA, sklenjen med državo gostiteljico in organizacijo, ki vodi operacijo (v primeru Afganistana je to VTS med Isafom in prehodno administracijo Afganistana);
- konvencija o privilegijih in imunitetah OZN iz leta 1946;
- konvencija o varnosti osebja OZN iz leta 1994, ki prepoveduje napade na sile OZN ter prepoveduje pridržanje in zasliševanje osebja.

Dodatno raven zaščite omogoča tudi Statut Mednarodnega kazenskega sodišča, skladno s katerim so napadi na sile OZN inkriminirani kot vojno hudodelstvo. Določbi

8.(2)(b)(iii) in 8.(2)(e)(iii) člena Statuta Mednarodnega kazenskega sodišča inkriminirata naklepne napade na osebe, objekte in naprave, material, enote ali vozila, vključene v človekoljubno pomoč ali na mirovno misijo, skladno z UL OZN, dokler so po mednarodnem pravu oboroženih spopadov upravičeni do enakega varstva kot civilne osebe ali civilni objekti. Ti napadi se štejejo tako za hude kršitve ženevske konvencije kot tudi za hude kršitve zakonov in običajev, ki se po veljavnem mednarodnem pravu uporabljajo v oboroženih spopadih nemednarodnega značaja.

Če bi se pripadniki mirovnih sil neposredno vključili v oborožen spopad, ne glede na svoj »posebni značaj« v smislu mednarodnega prava oboroženih spopadov, bi bili obravnavani enako kot »klasične« oborožene sile katere koli države in enako kot nasprotnik v oboroženem spopadu. Ob navedenem je treba opozoriti, da se v okviru operacij na podlagi VII. poglavja UL OZN, v katero so člani osebja vključeni kot borci proti organiziranim oboroženim silam in v katerih se uporablja pravo, ki ureja mednarodne oborožene spopade, ne uporablja Konvencija o varnosti osebja Združenih narodov (Sancin, 2009, str. 354–358). V trenutku, ko sile OZN presežejo prag neposrednega sodelovanja v oboroženem spopadu, ne glede na njihov uradni mandat, se uporabi mednarodno pravo oboroženih spopadov.

Iz navedenega izhaja, da bi se odgovornost oseb, ki bi zajele pripadnike mirovnih sil, in sicer tako vojaške osebe kot tudi civilne funkcionalne strokovnjake, ugotavljala bodisi v smislu hudih kršitev ženevskih konvencij bodisi kršitev zakonov in običajev ter pogodbenih kršitev, na primer v smislu privilegijev in imunitet, ki jih mora zagotavljati afganistanska vlada skladno s podpisanim VTS.

Sklep Mednarodno pogodbeno pravo ne podaja definicije oboroženega spopada, čeprav mednarodno pravo oboroženih spopadov, pa tudi druge institucije, ki smo jih omenili v študiji, klasificirajo oboroženi spopad, zlasti na mednarodni in nemednarodni ravni. Presoja o tem, ali je spopad oboroženi spopad in za katero vrsto gre, poteka na podlagi pogojev in meril, vsebovanih v določbah mednarodnega humanitarnega prava, ter tistih, ki so se izoblikovali v sodni praksi in doktrini. Končna odločitev je odvisna od razmer na terenu, pri čemer se upoštevata predvsem organiziranost in intenzivnost. Formalnopravno in ustrezno odločitev o tem, ali gre v Afganistanu za oboroženi spopad, bo ne glede na to, kako bi razmere v Afganistanu opredelili danes, sprejelo pristojno sodišče *post festum*.

Pripadniki operacije Isaf morajo na podlagi predpisov OZN in Nata ter veljavnih pravil delovanja v Isafu spoštovati načela mednarodnega humanitarnega prava tudi v primeru, kadar razmere na terenu še niso dosegle »praga« za obstoj oboroženega spopada. Tako se zagotavlja najvišji standard ravnanja in vedenja za pripadnike oboroženih sil, ki delujejo v okviru operacije Isaf.

Tudi za mirovne operacije OZN je treba v sklepu poudariti, da jih UL ne opredeljuje, kljub temu pa svojo pravno legitimnost črpajo iz VI. in VII. poglavja UL OZN in so

po svoji naravi *sui generis*, izvajajo pa se *ad hoc*. Tako je oblikovan najširši okvir za delovanje pripadnikov oboroženih sil držav, ki sodelujejo v mirovnih operacijah OZN. Navedeno upoštevajo tudi vse resolucije Varnostnega sveta OZN, ki podeljujejo in vsebinsko opredeljujejo mandat Nata za delovanje v Isafu. Z njimi VS podeljuje pripadnikom operacije Isaf pod vodstvom Nata mandat, da za izvajanje poslanstva operacije uporabijo vse mogoče ukrepe, vključno z uporabo sile. Zaradi operativnih potreb je bil sklenjen tudi VTS med Isafom in prehodno vlado Afganistana, izdani pa so bili tudi notranji operativni dokumenti Nata.

Pravila delovanja Isafa so za vse sodelujoče države enaka in nedvoumno določajo, da se lahko sila uporabi v primeru napada ali grozečega napada, njihova uporaba pa ni odvisna od tega, ali gre za oboroženi spopad ali ne. Poudariti je treba, da je vedno mogoče uporabiti silo tudi v primeru silobrana in skrajne sile. Omenjena instituta sta izvzeta iz Pravil delovanja, saj gre za neodtujljivi pravici vsakega posameznika. Glede na sprejeta Pravila delovanja v Isafu morajo pripadniki SV in civilni funkcionalni strokovnjaki, ki skupaj sestavljajo kontingent SV, vedno in v vseh okoliščinah spoštovati mednarodno humanitarno pravo.

V primeru kršitev pravil delovanja se za pripadnike SV kot tudi civilne funkcionalne strokovnjake lahko ugotavlja, ali gre za disciplinsko kršitev. Njihova disciplinska odgovornost se ugotavlja skladno z določbami Zakona o obrambi, Zakona o službi v Slovenski vojski in Pravil službe ter pri civilnih funkcionalnih strokovnjakih Zakona o delovnih razmerjih in Zakona o javnih uslužbencih, hkrati pa lahko dejanje izpolni tudi zakonske znake kaznivega dejanja. Ugotavljanje morebitne kazenske odgovornosti pripadnika kontingenta SV poteka skladno z določbami posebnega dela KZ-1, v katerem so predvidene sankcije za vojna hudodelstva, odgovornost vojaških poveljnikov in drugih nadrejenih, novačenje vojaških najemnikov in oseb, mlajših od 18 let, ter odgovornost za kaznivo dejanje, storjeno na ukaz nadrejenega.

Prispevek poudarja, da pripadniki SV in civilni funkcionalni strokovnjaki oziroma kontingent SV sodelujejo pri izvajanju vojaških in nevojaških aktivnosti v operaciji Isaf skladno z obveznostmi RS, ki izvirajo iz mednarodnih pogodb in članstva v mednarodnih organizacijah (OZN, Nato, EU, OVSE). V okviru teh obveznosti mora RS kot podpisnica ustreznih mednarodnih pogodb pripadnike SV in civilne funkcionalne strokovnjake pred napotitvijo podrobno seznaniti s pravili in načeli, ki urejajo delovanje mednarodne operacije, da bi se ob morebitnem soočenju s sovražnostjo ali z drugimi razmerami izognili kršitvam notranjega in mednarodnega pravnega reda. Od pripadnikov kontingenta SV se na območju operacije pričakuje natančno poznavanje notranjega in mednarodnega prava, zlasti pa Pravil delovanja.

Literatura

1. Bavcon, L., 1997. *Mednarodno kazensko pravo*. Uradni list RS: Ljubljana.
2. Benko, V., 1997. *Znanost o mednarodnih odnosih*. Fakulteta za družbene vede. Ljubljana.
3. Gleditsch Niel Peter, Peter Wallensteen, Mikael Eriksson, Margareta Sallenberg, Havard Stand, 2002. *Armed Conflict 1946–2001: A New Dataset*. *Journal of Peace Research*, leto 39, št. 5, str. 615–637.
4. *International Committee of the Red Cross (ICRC)*, 2008. *How is the Term »Armed Conflict« Defined in International Humanitarian Law – Opinion Paper*. <http://www.icrc.org>, 22. februar 2010.
5. Jogan, S., 1997. *Mednarodno vojno/humanitarno pravo*. MO RS: Ljubljana.
6. *NATO Handbook*, 2006. <http://www.nato.int>, 22. februar 2010.
7. Pfanner, T. (ur.), 2009. *Mednarodni pregled rdečega križa glede legalnih vidikov oboroženega spopada*. ICRC, št. 873. <http://www.icrc.org>, 22. februar 2010.
8. Pipenbaher, B., 2009. *Slovenske civilne zmogljivosti za sodelovanje v mednarodnih operacijah na obrambnem področju*, str. 35–67. V *Mirovne operacije – teorija in praksa sodelovanja civilnih zmogljivosti v okviru mednarodnih sil*. MO RS: Ljubljana.
9. Poročilo 73. *Konference Društva za mednarodno pravo*, 2008. Rio de Janeiro.
10. *Povzetek ženevskih konvencij z dne 12. avgust 1949 in njihovih dodatnih protokolov (1977)*. Mednarodni odbor Rdečega križa: Ženeva.
11. *Pravila službe v Slovenski vojski*, 2009. Uradni list RS št. 84/2009.
12. Sancin, V. (Dominika Švarc, Matjaž Ambrož), 2009. *Mednarodno pravo oboroženih spopadov*. GŠSV/PDRIU: Ljubljana.
13. Schmitt, M. (Charles H. B. Garraway, Yoram Dinstein), 2006. *The Manual on the Law of Non-intentional Armed Conflict – with commentary*. *International Institute of Humanitarian Law: Sanremo*. <http://www.icrc.org>, 22. februar 2010.
14. *Strategija sodelovanja RS v mednarodnih operacijah in misijah*. Vlada RS, št. 87100-16/2009/7, 12. november 2009.
15. Türk, D., 2007. *Temelji mednarodnega prava*. GV založba: Ljubljana.
16. *Uredba o sodelovanju civilnih strokovnjakov in zmogljivosti v mednarodnih operacijah na obrambnem področju*, 2006. Uradni list RS, št. 75/2006.
17. *Ustanovna listina OZN – The UN Charter*, 1945. San Franciscu. <http://www.un.org>, 22. februar 2010.
18. *Ustava RS*, 1992. ČZ Uradni list RS.
19. *Zakon o obrambi (uradno prečiščeno besedilo)*, 2004. Uradni list RS, št. 103/2004 z dne 23. 9. 2004, str. 12478.
20. *Zakon o ratifikaciji Sporazuma med pogodbenicami Severnoatlantske pogodbe o statusu njihovih sil*, 2004. Uradni list RS, št. 22/2004.
21. *Zakon o službi v Slovenski vojski*, 2007. Uradni list RS št. 58/2007.

KDO DOLOČA NALOGE SLOVENSKE VOJSKE?

WHO DETERMINES THE TASKS OF THE SLOVENIAN ARMED FORCES?

Professional article

Povzetek Slovenska vojska bo s prevzemom skupine za mentorstvo in povezave (OMLT) v Afganistanu naredila nov korak v razvoju k profesionalni vojaški organizaciji. Prvič po letu 1991 bo vključena v bojno delovanje, saj bodo pripadniki Slovenske vojske sodelovali pri usposabljanju in delovanju bataljona afganistanske vojske, med drugim tudi v boju proti uporniškim silam. Vendar pa se postavlja vprašanje, ali ima Slovenska vojska za to nalogo zadostno podlago v pravnem redu RS. Ta med nalogami Slovenske vojske ne omenja varovanja ustavne ureditve, v okviru katere se navadno izvaja delovanje proti uporniškim silam. Dosledno vztrajanje na zakonitosti delovanja vojske je temelj civilnega nadzora nad njo, zato k temu vprašanju ni dovoljeno pristopiti pragmatično, temveč načelno. Če veljavna pravna podlaga ne zadostuje za izvajanje delovanja proti upornikom v Afganistanu, je treba to podlago še pred napotitvijo slovenskih pripadnikov v skupino za mentorstvo in povezave dopolniti ali pa se opravljanju te naloge odpovedati.

Ključne besede *Naloge Slovenske vojske, pravna podlaga za boj proti upornikom, civilni nadzor nad vojsko.*

Abstract By taking over the Operational Mentor and Liaison Team (OMLT) in Afghanistan, the Slovenian Armed Forces (SAF) will take a new step in the development of a professional military organisation. For the first time since 1991, SAF members will participate in combat operations while mentoring an Afghan National Army battalion, also in counterinsurgency tactics. This poses the question whether the present legal order of the Republic of Slovenia allows SAF to be involved in counterinsurgency operations. Among the tasks SAF has to perform by law, maintaining and restoring law and order in support of the established government is not mentioned. As counterinsurgency is aimed at supporting an established government in the struggle against insurgents, the question of legality must also be addressed. The basis for effective civilian control of armed forces lies in demanding strict legality of the tasks that

these armed forces perform. Therefore, the question of legality in addressing counterinsurgency operations may not be answered in a pragmatic way but is a matter of principle. If the effective legal basis does not suffice to unambiguously determine the legality of performing counterinsurgency operations, this legal basis should be supplemented before SAF begins with counterinsurgency operations, or else the Republic of Slovenia should refrain from taking part in such a mission.

Key words *Tasks of the Slovenian Armed Forces, legal basis for counterinsurgency operations, civilian control of armed forces.*

Uvod Slovenska vojska je v svojem dosedanjem razvoju neprestano premikala meje razumevanja svojih nalog. Od tradicionalnih obrambnih nalog, torej usposabljanja državljanov in priprave pogojev za morebitni oboroženi spopad za obrambo nedotakljivosti in celovitosti državnega ozemlja, do napotitve poklicnih pripadnikov v operacije v podporo miru v tujino, pa vse do aktualnih priprav za sodelovanje v bojnem delovanju v drugi državi.

Takšen razvoj odpira več vprašanj. En sklop vprašanj je predvsem povezan s Slovensko vojsko, ki se mora neprestano prilagajati vedno novim morebitnim nalogam ter temu ustrezno dopolnjevati svoje doktrinarne podlage, opremljenost in usposabljanje. To je do zdaj tudi razmeroma uspešno počela. Drugi sklop vprašanj pa je samo posredno odvisen od Slovenske vojske, ki lahko zgolj opozarja na potrebo po prilagajanju pravnega okvira njenemu pričakovanemu delovanju. Pravna podlaga delovanja Slovenske vojske je sporočilo in pooblastilo državljanov RS njihovi vojski, kaj od nje pričakujejo in česa ne. Zato mora biti vsaka dejavnost vojske utemeljena v zakonu. Če se do zdaj ni postavljalo vprašanje, ali ima vojska pravno podlago za izvajanje posameznih nalog v domovini, pa se te odpirajo, ko gre za delovanje vojske v okviru mednarodnih operacij v tujini.

Vprašanje, ali lahko Slovenska vojska v tujini opravlja tudi naloge, ki jih v domovini ne opravlja ali ne sme opravljati ter zanje nima izrecne pravne podlage v slovenskem pravnem redu, je vprašanje o tem, kdo v resnici odloča o njenih nalogah in pooblastilih njenih pripadnikov pri opravljanju nalog. Ali je to Državni zbor RS, ki z zakonom predpiše naloge Slovenske vojske in pristojnosti njenih pripadnikov? Ali je to Vlada RS, ki s sklepom odloča o obsegu in omejitvah sodelovanja Slovenske vojske v mednarodnih operacijah, ter minister za obrambo, ki z odredbo določa konkretne naloge Slovenske vojske v posamezni mednarodni operaciji? Ali so to mednarodne organizacije, ki z oblikovanjem mandata in iz njega izhajajočih operativnih dokumentov odločajo o naravi posameznih operacij in temu ustreznih nalogah vojaških sil? Ali pa je to Slovenska vojska sama, ki s pripravami za vse potencialne naloge iz celotnega spektra delovanja abstraktne moderne, profesionalne, premestljive vojske razširja možnosti svoje uporabe tudi na način, ki ga zakonodajalec RS ni hotel?

Načrtovan prevzem lastne skupine za mentorstvo in povezave (Operational Mentor and Liaison Team – OMLT) v okviru sodelovanja Slovenske vojske v operaciji Isafa

v Afganistanu je korak, ob katerem se navedena vprašanja tako zaostrijo, da jih ni več mogoče odpraviti z navidezno neškodljivostjo ali odsotnostjo zaznavnih posledic. Pravni red je objektivizirana volja državljanov Slovenije kot demokratične republike, zato je vprašanje spoštovanja pravnega reda načelno vprašanje in se ne more ozirati zgolj na težo pričakovanih ali dejanskih posledic nespoštovanja pravnih norm.

1 OPREDELITEV NEREŠENEGA VPRAŠANJA

Osrednje vprašanje, ki usmerja to razmišljanje, je vprašanje, ali lahko Slovenska vojska opravlja naloge, za katere nima izrecne pravne podlage v zakonodaji RS.

Pri obravnavi tega vprašanja je najprej treba omejiti in tako izpostaviti težavo, ki to vprašanje umešča med tista, na katera je vredno in treba odgovoriti. V pravni državi je samo zakon tisti, ki določa pravice in dolžnosti državljanov ter pristojnosti državnih organov pri uveljavljanju, varovanju, pa tudi morebitnem omejevanju teh pravic. Vsak državni organ mora zato iz zakona črpati pristojnosti, ki lahko pri izvajanju njegovih funkcij kakor koli vplivajo na pravice in dolžnosti državljanov. Še posebno to velja za državne organe, ki razpolagajo s silo. O nujnosti izrecnega zakonskega pooblastila za opravljanje nalog v RS ni nikakršnega dvoma. Kako pa je z delovanjem državnih organov RS v tujini? Ali so tudi v tujini povsem vezani na pravni red RS in smejo torej opravljati samo naloge, za katere imajo izrecno pravno podlago v zakonodaji RS, ali pa slovenski pravni red v celoti velja samo na ozemlju RS in lahko torej državni organi RS v drugi državi opravljajo tudi naloge ter postopke, za katere v slovenski zakonodaji nimajo izrecnega pooblastila? V praksi se postavlja vprašanje, ali lahko Slovenska vojska v Afganistanu sodeluje v delovanju proti uporniškim silam v okviru varovanja ustavne ureditve Islamske Republike Afganistan, čeprav za opravljanje te naloge nima izrecne pravne podlage v slovenski zakonodaji.

Za osvetlitev tega vprašanja je treba najprej pogledati, v čem se dosedanje delovanje Slovenske vojske v mednarodnih operacijah, tudi v Afganistanu, po svoji naravi razlikuje od načrtovanega delovanja v okviru lastnega OMLT, nato pregledati veljavne pravne podlage za delovanje Slovenske vojske in na tej podlagi ponuditi mogoče odgovore.

2 NARAVA SODELOVANJA SLOVENSKE VOJSKE V MEDNARODNI OPERACIJI V AFGANISTANU

Za opredelitev vrste delovanja Slovenske vojske v lastnem OMLT in s tem narave njenega delovanja je treba najprej razmejiti različne vrste delovanja v okviru stabilizacijskega delovanja, ki ga mednarodna skupnost izvaja v Afganistanu. Gre za velikokrat prezrto podrobnost, da stabilizacijsko delovanje niso zgolj operacije v podporo miru, temveč se v okvir stabilizacijskega delovanja umeščajo tudi druge vrste delovanja, ki s podporo miru nimajo nobene zveze.

2.1 Stabilizacijsko delovanje: od operacij v podporo miru do delovanja proti uporniškim silam

Slovenska Vojaška doktrina opredeljuje stabilizacijsko delovanje kot: »... nebojni način delovanja Slovenske vojske, pri čemer ta s svojo prisotnostjo in aktivnostmi zagotavlja ali sodeluje pri zagotavljanju varnega okolja, v katerem diplomatski, ekonomski, izobraževalni, razvojni in drugi programi uspešno odstranjujejo vzroke nastale krize. Stabilizacijsko delovanje umirja spor ali preprečuje njegovo naraščanje, med sovražnostmi pa preprečuje razširitev spopadov in spodbuja sprte strani, da ustavijo sovražnosti, ter jim pri tem pomaga.« (Vojaška doktrina, 2006, str. 50). Operacije kriznega odzivanja so eden izmed sklopov znotraj stabilizacijskega delovanja in se delijo na operacije v podporo miru ter druge dejavnosti, pri čemer so operacije v podporo miru opredeljene kot nepristranska, večfunkcijska delovanja, ki se po navadi izvajajo v podporo mednarodnim organizacijam in obsegajo preprečevanje konfliktov, ohranjanje miru, vzpostavljanje miru, izgradnjo miru, vsiljenje miru in humanitarno pomoč (Vojaška doktrina, 2006, str. 72). Med druge dejavnosti, ki so predvsem namenjene pomoči organom oblasti in vojaškim ter nevojaškim organizacijam, pa med drugimi spada tudi delovanje proti uporniškim silam. Iz tega je razvidno, da delovanje proti uporniškim silam ne spada med operacije v podporo miru. Značilnost, ki operacije v podporo miru ločuje od drugih dejavnosti kriznega odzivanja, pa tudi od vseh drugih vrst delovanja, so predvsem načela delovanja v operacijah v podporo miru. Ta načela so nepristranskost, privolitev in omejena uporaba sile. Glede na uporabo teh načel je mogoče presojati, ali gre v konkretnem delovanju za operacijo v podporo miru ali ne.

Slovenska Vojaška doktrina torej umešča delovanje proti uporniškim silam med druge dejavnosti znotraj operacij kriznega odzivanja ter ga opisuje kot: »Delovanje proti uporniškim silam je vrsta stabilizacijskega delovanja. Obsega aktivnosti, usmerjene proti silam, ki poskušajo s svojim nasilnim delovanjem izsiliti politične spremembe. Z uporabo subverzivne dejavnosti, propagande in vojaškega pritiska poskušajo uporniške sile prepričati ali prisiliti množice, da podprejo ali sprejmejo take spremembe. Namen uporabe vojske v aktivnostih proti uporniškim silam ni popolno uničenje upornikov, ampak zagotavljanje varnosti prebivalstva, zmanjševanje podpore upornikom in onemogočanje možnosti za njihovo delovanje.« (Vojaška doktrina, 2006, str. 75). Ta opis je slovenska Vojaška doktrina povzela po Natovi doktrini kopenskega delovanja (AJP 3.2 Allied Land Operations; 2006, str. 17) in je po drugi strani neposredno povzet po angleški doktrini kopenskega delovanja (AC 71819 Land Operations, 2005, str. 17). Ob tem je zanimivo omeniti še opredelitev razlike med uporniškimi silami (Insurgency) ter odporniškimi oziroma osvobodilnim gibanjem (National Resistance), kot jo navaja omenjena angleška doktrina kopenskega delovanja: »Nacionalno odporniško gibanje se od uporniških sil razlikuje po tem, da je njihov cilj osvoboditi državo oblasti napadalca oziroma zrušiti vlado, ki jo je vsilil napadalec.«

Pri opredelitvi delovanja proti uporniškim silam ostaja Vojaška doktrina nekoliko nedoločna, saj se ne opredeli glede narave tega delovanja. Iz umestitve v stabilizacijsko delovanje in definicije stabilizacijskega delovanja kot »nebojnega delovanja«

bi izhajalo, da so vse vrste delovanja znotraj stabilizacijskega delovanja nebojne. Na tem mestu pa je lahko v pomoč umestitev delovanja proti uporniškim silam (Counter Insurgency – COIN) v okviru že omenjene Natove doktrine kopenskega delovanja, ki je podlaga za slovensko Vojaško doktrino. Ta umešča delovanje proti upornikom, ko govori o vrstah delovanja, v stabilizacijsko delovanje, enako kot slovenska Vojaška doktrina (v tem delu sicer Natova doktrina uporablja širši pojem Irregular Warfare). A je iz Natove doktrine narava delovanja proti uporniškim silam bolj jasna iz njegove umestitve znotraj spektra konfliktov, kjer ga uvršča kot vmesno stopnjo med operacije v podporo miru (Peace Support) in vojno (General War ali Major Combat). Še bolj jasen pa je glede narave delovanja proti uporniškim silam ameriški priročnik kopenske vojske in marincev, ki pravi: »Ofenzivno in defenzivno delovanje je sestavni del delovanja proti uporniškim silam. Delovanje proti uporniškim silam se v tem razlikuje od operacij v podporo miru. To je bistvena razlika. V operacijah v podporo miru bojno delovanje ni pričakovano in cilj je odsotnost nasilja. V delovanju proti uporniškim silam lahko takšna odsotnost nasilja v resnici prikriva priprave upornikov na boj.« (FM 3-24, MCWP 3-33.5: Counterinsurgency, 2006, str. 1–20)

O naravi delovanja proti uporniškim silam je tako mogoče reči, da gre za delovanje, ki je po svojem namenu umeščeno v stabilizacijski način delovanja, po svojih značilnostih pa je bojno delovanje in zanj veljajo načela in pravila bojnega delovanja. Da načela delovanja v podporo miru v primeru delovanja proti uporniškim silam ne veljajo, je jasno ob preizkusu teh načel. Delovanje proti uporniškim silam ni nepristransko, saj se aktivno postavlja na stran trenutne oblasti in proti upornikom, ne glede na dejanja sprtih strani. Prav tako ni spoštovano načelo privolitve, saj uporniška stran gotovo ni dala privolitve k aktivnostim, ki so usmerjene izključno proti njej. Načelo omejene uporabe sile je spuščeno z načelne na pragmatično raven – sila se omeji, če se s tem bolje dosežejo cilji in namen delovanja (skladno s pristopom »Hearts and Minds«), v drugih primerih pa se uporablja skladno s pravili bojnega delovanja. Bistvena razlika je predvsem v pogoju za uporabo sile. Če je v operacijah v podporo miru uporaba sile načeloma dovoljena v samoobrambi in neposredno proti sovražnemu dejanju oziroma izraženemu sovražnemu namenu med opravljanjem naloge, pa je za bojno delovanje značilno, da se sila uporabi proti sovražni sili ne glede na to, ali ta naše sile v danem trenutku neposredno ogroža ali ne.

2.2 Mandat Isafa in naloge OMLT

Varnostni svet ZN je decembra 2001 na podlagi VII. poglavja Ustanovne listine ZN in Sporazuma iz Bonna pooblastil Isaf (International Security Assistance Force), da podpira afganistansko prehodno vlado pri vzdrževanju varnosti v Kabulu in na okoliških območjih, da bi afganistanska prehodna vlada in osebje ZN lahko delovali v varnem okolju (Resolucija VS ZN 1386, 2001, str. 2). Pozneje se je območje delovanja Isafa postopoma razširilo na celotni Afganistan. Leta 2007 je Varnostni svet ZN posebej izpostavil pomembnost povečanja funkcionalnosti, profesionalnosti in odgovornosti afganistanskega varnostnega sektorja, s čimer bi se zagotovila dolgoročna rešitev za zagotavljanje varnosti Afganistana, zato je pozval Isaf in druge partnerje, da

vzdržujejo svoja prizadevanja pri svetovanju in usposabljanju afganistanskih varnostnih sil (Resolucija VS ZN 1776, 2007 in Resolucija VS ZN 1806, 2008).

S tako zapisanim mandatom varnostni svet ZN pooblašča Isaf za izvedbo aktivnosti, ki so nujne za zagotovitev varnosti delovanja afganistanskih oblasti in osebja ZN ter za podporo afganistanskim oblastem pri prevzemanju odgovornosti za lastno varnost. Na splošno je mogoče sklepati, da gre za misijo, katere namen je stabilizacija Afganistana. Ne opredeljuje pa natančneje narave delovanja sil Isaf, zato je treba pogledati tudi, kako naravo delovanja Isafa razume poveljnik Isafa: »Naš strateški cilj je poraziti uporniške sile, ki ogrožajo stabilnost Afganistana. Kot v vsakem uporniškem delovanju tudi zdaj poteka boj za podporo in voljo ljudstva. Pridobitev in vzdrževanje te podpore mora biti glavni operativni imperativ in končni cilj vsake naše aktivnosti.« (COMISAF Tactical Directive, 2009). Iz navedene taktične direktive poveljnika Isafa sledijo njegove usmeritve glede delovanja proti uporniškim silam: »Poslanstvo Isafa je pomagati Islamski Republiki Afganistan, da premaga uporniške sile, ki ogrožajo njihovo državo. Zaščita afganistanskega prebivalstva je poslanstvo. Afganistansko ljudstvo bo odločilo, kdo bo zmagal v tem boju in mi (Vlada Islamske Republike Afganistan in Isaf) se bojujemo za njegovo podporo. Prizadevanje za pridobitev in ohranjanje te podpore se mora odražati v vsakem našem dejanju. Mi in uporniške sile smo pravzaprav v sporu glede prihodnosti afganistanskega ljudstva. Ljudstvo bo odločilo, katera možnost je bolj privlačna, prepričljiva in bo lahko uspešnejša.« (ISAF Commander's Counterinsurgency Guidance, 2009). Iz usmeritev, kako delovati proti uporniškim silam, pa sledijo njegove usmeritve za usposabljanje v delovanju proti uporniškim silam: »Razumeti morate poslanstvo; razumeti, kaj poskušamo doseči in zakaj. To pomeni, da morate obvladati delovanje proti uporniškim silam tako v teoriji kot v praksi. Samo s tem razumevanjem ste lahko za sile Isaf pridobitev in ne tveganje.« (COMISAF/USFOR-A Counterinsurgency (COIN) Training Guidance, 2009). Iz teh dokumentov poveljstva Isafa, ki govorijo o delovanju proti uporniškim silam kot o poslanstvu Isafa, je mogoče nedvoumno razbrati, kako naravo operacije Isafa razume njen poveljnik. Vsaj kar se tiče poveljnika Isafa, je narava operacije popolnoma jasna – ne gre za katero izmed vrst delovanja v podporo miru, temveč za delovanje proti uporniškim silam.

Toda to ni zgolj stališče poveljnika Isafa. Obe Natovi strateški poveljstvi sta ob izdaji usmeritev za delovanje proti uporniškim silam (Bi-SC Joint Operational Guidelines – Counterinsurgency, 2010) aprila 2010 poudarili, da je to preddoktrinarni dokument, katerega namen je zadovoljiti trenutne nujne potrebe po operativnih standardih in standardih usposabljanja za delovanje proti uporniškim silam v Isafu, dokler ne bo sprejeta zavezniška Doktrina delovanja proti uporniškim silam (AJP-3.4.4 Counterinsurgency), ki jo članice Zavezništva trenutno še ratificirajo. Iz pojasnila ob izdaji usmeritev je razvidno, da Natovi strateški poveljstvi operacijo Isafa opredeljujeta tudi kot delovanje proti uporniškim silam.

Uradna stran Isafa (Fact Sheet NATO's Operational Mentor And Liaison Teams (OMLTs), 2009) opisuje naloge OMLT tako: »OMLT zagotavljajo usposabljanje in

mentorstvo Afganistanske nacionalne armade (ANA). Prav tako imajo vlogo vzdrževanja povezave med ANA in silami Isaf, z namenom koordinacije načrtovanja operacij in zagotavljanja potrebne podpore enotam ANA, vključno z neposredno zračno podporo in medicinsko evakuacijo.«

Od OMLT se torej pričakuje, da bodo njegovi pripadniki svetovali pripadnikom bataljona ANA, v katerem delujejo, in sicer pri usposabljanju, načrtovanju in delovanju bataljona ANA. Trenutno je primarna naloga bataljonov ANA bojevanje proti uporniškim silam, zato je to tudi tista vrsta delovanja, za katero se prioriteto usposabljujejo. Temu ustrezno mora biti tudi znanje mentorjev, torej pripadnikov OMLT. Pripadniki OMLT imajo tudi nalogo, da z Isafom usklajujejo načrtovanje operacij bataljona ANA ter da zagotavljajo potrebno podporo enotam ANA pri njihovem delovanju, vključno z neposredno zračno podporo. Neposredno zračno podporo zagotavlja Isaf, ANA pa usmerjanja te podpore ne more izvajati, zato so pripadniki OMLT tisti, ki usmerjajo neposredno zračno podporo med delovanjem bataljona ANA. Še bolj konkretno – pripadnik OMLT, torej pripadnik Slovenske vojske, bo med morebitnim delovanjem bataljona ANA proti uporniškim silam tisti, ki bo, če bo treba, klical in na cilje usmerjal delovanje bojnih letal ali helikopterjev sil Isaf.

2.3 Sklep o naravi delovanja OMLT v okviru mednarodne operacije v Afganistanu

Razumevanje operacije Isafa, kot ga predstavi poveljnik Isafa, ter vloga OMLT v pripravah in delovanju ANA jasno kažeta, da je to operacija, katere primarna vrsta delovanja je delovanje proti uporniškim silam. Delovanje proti uporniškim silam »obsega aktivnosti, usmerjene proti silam, ki poskušajo s svojim nasilnim delovanjem izsiliti politične spremembe« (Vojaška doktrina, 2006), zato gre pri tem delovanju za varovanje sedanjega političnega stanja, torej za varovanje veljavne ustavne ureditve.

3 PRAVNA PODLAGA ZA OPRAVLJANJE NALOG SLOVENSKE VOJSKE

Naloge Slovenske vojske so opredeljene v Zakonu o obrambi (v nadaljevanju ZObr) in Zakonu o službi v Slovenski vojski (v nadaljevanju ZSSloV). Zakon o obrambi (ZObr-UPB1, 2004) v 37. členu določa naloge Slovenske vojske, ki:

- izvaja vojaško izobraževanje in usposabljanje za oborožen boj in druge oblike vojaške obrambe;
- zagotavlja potrebno ali zahtevano pripravljenost;
- ob napadu na državo izvaja vojaško obrambo;
- ob naravnih in drugih nesrečah v skladu s svojo organizacijo in opremljenostjo sodeluje pri zaščiti in reševanju;
- izvršuje obveznosti, ki jih je država sprejela v mednarodnih organizacijah in z mednarodnimi pogodbami;

- lahko sodeluje s policijo pri širšem varovanju državne meje v notranjosti državnega ozemlja v skladu z načrti in po predhodni odločitvi vlade, pri čemer pa pripadniki Slovenske vojske pri opravljanju teh nalog nimajo policijskih pooblastil.

Zakon o službi v Slovenski vojski (ZSSloV, 2007) v odnosu do ZObr ne dodaja novih nalog, temveč v 20. do 24. členu vsako od navedenih nalog podrobneje opredeli, tako da bolj konkretno navaja, kaj te naloge vsebujejo. V okviru teme je zanimiv predvsem 22. člen, ki podrobneje opredeljuje, kaj vsebuje izvrševanje obveznosti, ki jih je država sprejela v mednarodnih organizacijah in z mednarodnimi pogodbami. Slovenska vojska te obveznosti izvršuje:

- z delovanjem vojaške diplomacije;
- s sodelovanjem v operacijah, misijah in drugih oblikah delovanja, primernih za preprečevanje sporov, ohranjanje, vsiljevanje in vzdrževanje miru ter v kolektivni obrambi;
- s sodelovanjem in delovanjem v skupnih poveljstvih in enotah zavezništva oziroma drugih mednarodnih organizacij;
- s sodelovanjem in delovanjem v organih, predstavništvih ali službah mednarodnih organizacij;
- s sodelovanjem v skupnih poveljstvih in enotah, ustanovljenimi z drugimi državami;
- z nudenjem vojaške pomoči v oborožitvi, vojaški opremi ali v drugi obliki;
- z nudenjem humanitarne pomoči ali pomoči za izvajanje humanitarnih dejavnosti;
- s sodelovanjem v dejavnostih za preprečevanje terorističnih in drugih pojavov ogrožanja stabilnosti in varnosti.

Hkrati ZSSloV v 25. členu s pomenljivim naslovom Omejitve pri opravljanju vojaške službe izven države pušča odprto možnost, po kateri lahko Slovenska vojska v tujini opravlja tudi druge naloge, ki jih doma ne opravlja. Dikcija 2. odstavka 25. člena ZSSloV je: »Slovenska vojska pri izvajanju nalog izven države lahko opravlja tudi naloge, ki jih v RS ne opravlja, če je opravljanje takih nalog predvideno v okviru operacije, misije ali druge oblike delovanja vojske, na katero so pripadniki napoteni, in če so pripadniki usposobljeni za opravljanje takih nalog.« Isti člen v 4. odstavku določa: »Vlada lahko odloči o vrsti nalog ali omejitvah pri izvajanju nalog, ki jih bodo pripadniki opravljali med vojaško službo oziroma delovanjem v drugi državi.« V 5. odstavku pa dodaja: »Slovenska vojska in njeni pripadniki v drugi državi ne smejo izvršiti ukazov in odločitev, ki so v nasprotju z načeli mednarodnega vojnega in humanitarnega prava oziroma če bi to pomenilo kaznivo dejanje po predpisih Republike Slovenije.«

V nobenem zakonu ni izrecno omenjena naloga varovanja ustavne ureditve ali delovanja proti uporniškim silam: ne med nalogami, ki se izvajajo na ozemlju RS in ne med tistimi, ki so namenjene izvrševanju obveznosti, ki jih je država sprejela v mednarodnih organizacijah. Tudi ni mogoče teh nalog izpeljati iz nobene izmed izrecno naštetih nalog, razen če se zelo široko razlaga »sodelovanje v dejavnostih za preprečevanje terorističnih in drugih pojavov ogrožanja stabilnosti in varnosti« (ZSSloV, 2007,

22. člen). Postavi pa se vprašanje, kako je treba razumeti 2. odstavek 25. člena, ki spekter mogočih nalog v tujini vsaj na prvi pogled razširja v neskončnost, če so le pripadniki zanje usposobljeni. In takoj se postavi vprašanje, zakaj bi bili pripadniki za takšne naloge sploh usposobljeni, če pa za tovrstno usposabljanje nimajo izrecnega napotila v zakonitih nalogah Slovenske vojske. Ali je torej mogoče, da je zakonodajalec, ki je sicer v dveh zakonih precej natančno opredelil naloge vojske, ob pričakovanju vedno novih vrst nalog za vsak primer vnesel še klavzulo, ki vojski daje pravno podlago za vse mogoče vrste delovanja, dokler se ta dogajajo v tujini?

Težko je verjeti, da je zakonodajalec na nalogo varovanja ustavne ureditve in v tem sklopu na delovanje proti uporniškim silam preprosto pozabil. Še posebno zaradi izkušenj z vlogo Jugoslovanske armade v okviru nekdanje Jugoslavije, tudi v času slovenske osamosvojitvene vojne. Ali je torej mogoče izhajati iz domneve, da zakonodajalec med nastajanjem slovenske ustave in ZObr ni bil pripravljen pooblastiti Slovenske vojske za varovanje ustavne ureditve RS, je pa bil pozneje, ob sprejemanju ZSSloV, pripravljen posredno pristati na to, da bo Slovenska vojska s svojimi pripadniki in enotami varovala ustavno ureditev v drugih državah? Ali je torej udeležba Slovenske vojske v operacijah, ki imajo značilnosti varovanja ustavne ureditve, zakonita? Ob dobesednem upoštevanju 2. odstavka 25. člena ZSSloV verjetno da, če so te naloge predvidene v okviru operacije, misije ali druge oblike delovanja vojske, ob pogoju, da so pripadniki vojske usposobljeni. Takšna razlaga pa pomeni, da o merilih, kaj Slovenska vojska sme in česa ne sme početi v tujini, na koncu bolj ali manj odločajo mednarodne organizacije oziroma vodilne države, ki so nosilke takšnih operacij, ter konkretna usposobljenost naših vojakov ob politični volji vlade, da opredeli naloge in omejitve ustrezno s cilji posamezne operacije. Takšna situacija je s stališča jasne in nedvoumne določenosti nalog Slovenske vojske nevzdržna, zato bi se bilo dobro tovrstnim klavzulam v zakonodaji izogniti oziroma jih razlagati čim bolj restriktivno.

Na tem mestu bi veljalo pogledati, kaj o namenu ZSSloV in v tem kontekstu o ureditvi iz njegovega 25. člena pravi predlagatelj zakona, torej Vlada RS. V opredelitvi ciljev, načel in poglobitvinih rešitev predloga zakona predlagatelj pravi: »Temeljni cilj Zakona o službi v Slovenski vojski je podrobneje urediti v skladu z načeli in osnovnimi rešitvami določenimi v Zakonu o obrambi, načine in oblike uresničevanja nalog Slovenske vojske, poveljevanje in druga vprašanja, ki so podlaga za učinkovito opravljanje vojaške službe.« (Predlog ZSSloV, 2007, str. 5). V nadaljevanju med najpomembnejšimi rešitvami, s katerimi bo cilj zakona dosežen, opredeljuje: »Naloge Slovenske vojske so določene z Zakonom o obrambi, z Zakonom o službi v Slovenski vojski pa se določajo oblike in načini izvajanja nalog Slovenske vojske. Pri tem se upoštevajo tudi mednarodne pogodbe in pravila mednarodnih organizacij. Slovenska vojska izven države lahko opravlja tudi naloge, ki jih v Republiki Sloveniji opravljajo drugi državni organi, če so bili pripadniki na opravljanje takih nalog napoteni. Vlada po potrebi odloči o vrsti nalog in o omejitvah pri njihovem izvajanju, ki jih morajo upoštevati pripadniki Slovenske vojske med vojaško službo izven države.« (Predlog ZSSloV, 2007, str. 7). V obrazložitvi predloga 25. člena predlagatelj pojasnjuje: »Splošno pooblastilo, na podlagi katerega sprejema odločitve

vlada o napotitvi pripadnikov Slovenske vojske na opravljanje vojaške službe izven države, je v 84. členu Zakona o obrambi. V petem odstavku 48. a člena Zakona o obrambi je urejena prepodreditev pripadnikov, ki so napoteni na opravljanje vojaške službe izven države ter uveljavljeno zgoraj že omenjeno načelo uporabe nacionalnega pravnega reda pri opravljanju vojaške službe. V četrtem odstavku 48. b člena Zakona o obrambi pa je poveljniku začasne skupine ali enote med opravljanjem nalog izven države, naloženo, da mora upoštevati poleg odločitev nadrejenih poveljstev tudi odločitve vlade. To pomeni, da vlada pri uresničevanju pooblastil iz 84. člena Zakona o obrambi enotam, ki so napotene na opravljanje vojaške službe izven države, odreja tudi način opravljanja nalog. Še celo več, Zakon o obrambi v primeru, če sta odločitev nadrejenega poveljnika oziroma organa mednarodne organizacije in odločitev vlade v nasprotju, slovenskemu poveljniku nalaga, da izvrši odločitev vlade. To pomeni, da je pri uresničevanju ureditve iz Zakona o obrambi mogoče, da bodo pripadniki med vojaško službo zunaj države opravljali tudi naloge, ki jih sicer v Republiki Sloveniji ne izvajajo. Pogoj pa je, da je že ob napotitvi določeno, da gre za opravljanje takih nalog oziroma da so napoteni na izvajanje določenih nalog ter da so za take naloge tudi usposobljeni. Zakon o službi v Slovenski vojski na ta način načelne rešitve iz Zakona o obrambi dodatno pojasnjuje (prvi in drugi odstavek 25. člena).« (Predlog ZSSloV, 2007, str. 66).

Iz pojasnil predlagatelja ZSSloV je mogoče razbrati, da ZSSloV ne določa novih nalog Slovenske vojske, temveč samo podrobneje ureja naloge, določene v ZObr, ter načine in oblike njihovega izvrševanja. Razlaga 25. člena, ki ga je predlagal predlagatelj ZSSloV, se osredotoča na primere, ko se naloge, ki jih odredi nadrejeni poveljnik oziroma organ mednarodne organizacije, ter naloge, ki so slovenski enoti naložene s sklepom vlade, razlikujejo. Toda iz tega primera v nadaljevanju izpeljan sklep predlagatelja ZSSloV, ki pravi, da se tako v tujini lahko zgodi, da bo enota Slovenske vojske opravljala naloge, ki jih v RS ne opravljala, ni logično nujen. Iz 48. b člena ZObr je namreč zelo jasno, da je poveljnik slovenske enote v primeru razlik med sklepom vlade in odločitvijo nadrejenega poveljnika dolžen upoštevati sklep vlade. Ta sklep mora biti v slovenskem pravnem redu izpeljan iz zakonitih nalog Slovenske vojske. To pa pomeni, da enota Slovenske vojske na podlagi ZObr v tujini ne more priti v položaj, ko bi opravljala naloge, ki jih v RS ne opravlja, saj mora zavrniti opravljanje nalog, ki niso določene v sklepu vlade. Vlada po drugi strani ne sme odrediti nalog, ki nimajo podlage v zakonu. In prav to zadnje je stanje, ki ga želijo spremeniti s 25. členom ZSSloV, ko vladi daje pooblastilo, da v svoj sklep zapiše tudi naloge, ki jih Slovenska vojska v RS ne opravlja, torej nimajo neposredne pravne podlage v zakonitih nalogah vojske. ZSSloV tako načelnih rešitev ZObr ne pojasnjuje, temveč širi. Vprašanje pri tem je, kje so meje takšne širitve.

ZSSloV v 2. odstavku 25. člena ne loči med nalogami, ki jih Slovenska vojska v domovini ne opravlja, in med tistimi, ki jih v RS ne sme opravlja. Razlika med tema dvema kategorijama nalog pa je bistvena. V prvem primeru so to naloge, ki jih Slovenska vojska ne opravlja, ker navadno ne spadajo med naloge oboroženih sil, temveč drugih organov oziroma organizacij (na primer gradnja civilne

infrastrukture, pomoč pri izobraževanju ipd.). Toda takšne naloge bi v primeru potrebe in ob ustrezni predhodni pripravi lahko opravljala brez posebnega zakonskega pooblastila, torej bi zadostovala odločitev vlade ali celo ministra za obrambo. V drugem primeru pa so to naloge, ki jih Slovenska vojska v RS ne sme opravljati, saj bi lahko tako bila ogrožena ustavna ureditev ali kršene z ustavo zagotovljene človekove pravice. V tem primeru je za to, da bi Slovenska vojska lahko opravljala take naloge, nujno posebno zakonsko pooblastilo, kar pa, vsaj ko gre za delovanje v RS, ni v pristojnosti vlade. Vprašanje je torej, ali 25. člen ZSSloV vladi daje pooblastilo, da Slovenski vojski v okviru delovanja v tujini odredi naloge, ki jih ta v Sloveniji ne sme opravljati. Če je odgovor pozitiven, se takoj postavi vprašanje, ali je sploh dopustno, da zakonodajalec z zakonom prenese na vlado naloge, ki skladno z Ustavo RS spadajo v njegovo pristojnost.

Na podlagi navedenega ne vemo, ali lahko Slovenska vojska v tujini izvaja tudi tiste naloge, za katere nima zakonske podlage oziroma bi bilo njihovo opravljanje v RS lahko protizakonito. In če jih lahko opravlja, kje je meja dopustnih nalog ter na kakšni podlagi se ta meja določi. Jasna pravna ureditev nalog vojske, ki ne pušča samovoljnih interpretacij mogočega obsega nalog, je temeljni pogoj in izhodišče možnosti civilnega nadzora na vojsko.

3.1 Konsistentnost določanja nalog in zagotovitve pogojev za opravljanje nalog v pravnem redu

Kakor koli so že določene naloge Slovenske vojske, morajo biti v pravnem sistemu temu primerno urejeni tudi pogoji za njihovo izvajanje. Zato vsako dodajanje nalog zahteva tudi pregled in dopolnitev bistvenih določb pravnega reda, saj se v nasprotnem primeru lahko zgodi, da Slovenska vojska danih nalog zaradi neuskkljenosti med enakovrednimi pravnimi akti ne more zakonito opravljati. V nadaljevanju je naveden primer, kako lahko na videz nesporna razširitev nalog Slovenske vojske izpostavi neuskkljenost pravnih podlag za njeno delovanje.

Sestavni del opravljanja nekaterih nalog v okviru mednarodnih operacij, ki jih Slovenska vojska v domovini ne opravlja, so tudi posamezni postopki, ki jih v Sloveniji lahko izvršujejo samo pooblaščen osebe. Nepooblaščen izvajanje takih postopkov v RS ima znake kaznivega dejanja skladno s Kazenskim zakonikom RS (KZ-1). Pripadniki Slovenske vojske (razen pripadnikov Vojaške policije v točno določenem obsegu) za izvajanje teh postopkov v RS niso pooblaščen in jih torej v RS ne smejo izvajati. To so postopki, ki se uporabljajo v okviru vzdrževanja javnega reda, nadzora množic in nemirov, kontrole prometa in boja proti kriminalu, ter vključujejo:

- ugotavljanje identitete, omejitev gibanja, prijetje in pridržanje oseb;
- pregled oseb, prevoznih sredstev, prostorov in objektov;
- zaseg predmetov;
- uporaba prisilnih sredstev;
- zbiranje obvestil ali zbiranje podatkov od oseb ter ugotavljanje istovetnosti oseb in predmetov. (Pravila službe v SV, 2009)

Pripadniki Slovenske vojske teh postopkov v RS ne smejo izvajati niti po ukazu nadrejenega, saj sta ZObr in ZSSloV glede tega povsem jasna. ZObr v 43. členu določa, da nihče ne sme izdati, niti ni dolžan in ne sme izvršiti povelja, če je očitno, da bi s tem storil kaznivo dejanje ali kršil določbe mednarodnega vojnega prava. K temu ZSSloV v 5. odstavku 25. člena dodaja, da Slovenska vojska in njeni pripadniki v drugi državi ne smejo izvršiti ukazov in odločitev, ki so v nasprotju z načeli mednarodnega vojnega in humanitarnega prava oziroma če bi to pomenilo kaznivo dejanje po predpisih RS. Vprašanje še dodatno zaplete ZObr, ki v 37. členu v zvezi s sodelovanjem Slovenske vojske s policijo pri širšem varovanju državne meje v notranjosti državnega ozemlja izrecno določa, da pripadniki Slovenske vojske pri opravljanju teh nalog nimajo policijskih pooblastil. ZObr torej Slovensko vojsko pri sodelovanju s slovensko policijo omejuje na tiste naloge, ki ne vsebujejo takih postopkov, pri katerih so potrebna policijska pooblastila. Pri tem je iz takšne dikcije ZObr tudi v zvezi z delovanjem Slovenske vojske razvidno, da lahko policijska pooblastila podeli samo zakon, torej zakonodajalec.

Čeprav je popolnoma jasno, da Slovenska vojska brez izvajanja navedenih postopkov, povezanih s policijskimi pooblastili, ne more izvajati svojih sicer zakonitih nalog v okviru operacij v podporo miru, pa v nobenem zakonu ni izrecno dano pooblastilo pripadnikom Slovenske vojske, da lahko te postopke izvajajo v okviru delovanja v tujini. Ob tem se ponovno pojavi dikcija 2. odstavka 25. člena ZSSloV, ki Slovenski vojski pri opravljanju nalog zunaj države dopušča opravljanje tudi takih nalog, ki jih v RS ne opravlja, če je opravljanje takih nalog predvideno v okviru operacije in če so pripadniki za opravljanje takih nalog usposobljeni. Toda ta člen hkrati izrecno ne pooblašča vlade, da skladno z nalogami pripadnikom Slovenske vojske podeli tudi policijska pooblastila, kakor je tudi ne pooblašča, da ob določanju nalog spregleda norme kazenskega zakonika. Pripadniki Slovenske vojske morajo v skladu z 48. a členom ZObr v tujini spoštovati Kazenski zakonik RS, saj ta za državljane RS velja tudi v tujini, še posebno, ker so pripadniki Slovenske vojske s sporazumom, ki ureja status sil, izvzeti iz pristojnosti kazenskega pregona države gostiteljice. Zato je torej treba ponovno priklicati 5. odstavek 25. člena, ki govori o prepovedi izvajanja ukazov, če so v nasprotju s kazenskim zakonikom. Izvajanje zgoraj navedenih postopkov brez policijskih pooblastil pa je v nasprotju s kazenskim zakonikom. Zadrega se sicer da rešiti z interpretacijo po namenu, češ da ZSSloV verjetno ni imel namena Slovenski vojski nalagati nalog, ki jih ta nato zaradi restriktivne ureditve policijskih pooblastil v našem pravnem redu ne bi mogla izvajati. Toda taka razlaga po namenu, na tako spolzkem terenu, kot je interpretacija veljavnosti posameznih določb kazenskega prava, je zelo vprašljiva. V takšni razlagi namreč manjka vsakršna določna omejitev, katere norme kazenskega zakonika so tiste, ki jih v nobenem primeru ni dopustno tako teleološko odpraviti. O sodelovanju Slovenske vojske v mednarodnih operacijah in o tem, katere naloge bo Slovenska vojska v teh operacijah opravljala, odloča vlada, zato bi ob takšni razlagi na neki način stopila v vlogo zakonodajalca, ki bolj ali manj poljubno spreminja norme kazenskega zakonika za pripadnike Slovenske vojske, ki delujejo v tujini.

Težave ne pomeni toliko dejstvo, da pripadniki Slovenske vojske te postopke v tujini opravljajo, že odkar sodelujejo v operacijah kriznega odzivanja, temveč se postavlja vprašanje, katerim členom kazenskega zakonika lahko vlada z določitvijo nalog Slovenske vojske zunaj države odvzame veljavnost oziroma spremeni znake posameznega kaznivega dejanja. Katera so torej tista dejanja pripadnikov Slovenske vojske v tujini, ki bi v RS imela znake kaznivega dejanja, v tujini, skladno z odločitvijo vlade, pa ne? To vprašanje so že poskušali urediti s Pravili službe v Slovenski vojski (PS v SV, 2009), ki so v 333. in 334. točki podrobno opredelila, katere naloge in postopke pripadniki Slovenske vojske lahko opravljajo zunaj države, čeprav jih v RS ne smejo opravljati. Toda ti določbi nimata neposredne pravne podlage v zakonu, razen če se ponovno sklicujemo na že omenjeni 2. odstavek 25. člena ZSSloV. Če 25. člen ZSSloV pooblašča vlado, da z odločitvijo o opravljanju nalog zunaj države za pripadnike Slovenske vojske spremeni znake kaznivega dejanja neupravičene osebne preiskave (KZ-1, 136. člen), ali jo pooblašča tudi, da podobno spremeni znake kaznivega dejanja umora (KZ-1, 116. člen)? Na prvi pogled se sicer tako skrajno postavljeno vprašanje zdi pretirano, vendar je ob tem treba imeti v mislih, da je tudi v okviru zahodnih demokratičnih ureditev mogoče najti primere, ko vlade v tujini oziroma proti tujim državljanom dopuščajo mučenje ali likvidacije, čeprav to v lastni državi oziroma proti lastnim državljanom ni dopustno. Iz tega ponovno vidimo, kolikšna previdnost je potrebna pri interpretaciji širokih in nejasnih klavzul, kot je to v primeru 2. odstavka 25. člena ZSSloV, ko gre za naloge in pooblastila represivnih organov.

Podobna vprašanja bo odprlo tudi sodelovanje Slovenske vojske v delovanju proti uporniškim silam v okviru OMLT. Slovenska vojska bo ob tem mogoče prišla v mejne položaje in pred vprašanja, na katera ne bo imela pripravljenih odgovorov v slovenskem pravnem redu. Kdo določa uporniške sile in njihov status kot bojnikov ali kriminalcev; ali sme pripadnik Slovenske vojske aktivno sodelovati pri načrtovanju, usklajevanju in usmerjanju uporabe sredstev, proti uporabi katerih je RS ratificirala mednarodne konvencije; ali sme pripadnik Slovenske vojske sodelovati v delovanju, v katerem se krši človekovo dostojanstvo, čeprav ga ne krši osebno, in ali ima pri tem dolžnost, da takšne kršitve prepreči, ipd.

4 IMPLIKACIJE DELOVANJA V AFGANISTANU ZA SLOVENSKO VOJSKO

Vprašanje o pravni podlagi opravljanja nekaterih nalog ni vprašanje, na katero bi morala odgovoriti Slovenska vojska. Kot vojska demokratične države je zavezana volji, ki se oblikuje skozi politični proces in se izraža v pravnih aktih te države ter odločitvah pristojnih organov. S stališča Slovenske vojske kot profesionalne vojske je mogoče razumeti njen interes, da enakovredno z zavezniškimi in partnerskimi vojskami sodeluje v vseh aktualnih vrstah delovanja ter tako ob primerjanju z drugimi preizkuša in nadgrajuje svoje znanje in sposobnosti. Takšno razmišljanje je najboljše zagotovilo, da se vojska kot profesionalen sestav razvija in se prilagaja razmeram. Tako je prisiljena nadgrajevati doktrino, vodenje, opremo, usposabljanje,

in sposobnost sodelovanja. Prisiljena je tudi v mirnodobnem delovanju delovati skladno s svojimi doktrinarnimi načeli, torej prilagodljivo, osredotočeno na izbrani cilj, gospodarno in varno. Tako se najbolj realistično pripravlja za naloge, ki jih Slovenski vojski nalaga ZObr. V prid delovanju Slovenske vojske proti uporniškimi silam v Afganistanu govori tudi najpogostejši ugovor o nezadostnosti majhne poklicne vojske za obrambo ozemeljske celovitosti in neodvisnosti Slovenije in s tem o potrebni spremembi koncepta vojaške obrambe in strukture vojske. Za uspešno delovanje proti uporniškimi silam je namreč treba najprej zelo dobro poznati prav strategijo in taktiko delovanja uporniških sil. Ob usposabljanju za delovanje proti dejanskim uporniškimi silam, in še bolj v konkretnem delovanju proti tem silam, se tako pripadniki Slovenske vojske hkrati usposabljujejo za gverilsko delovanje, ki je kot ena izmed vrst delovanja vojske prav tako zapisana v slovenski Vojaški doktrini.

Vendar pa je Slovenska vojska najprej vojska države in s tem državljanov Slovenije in šele nato v svoj profesionalni interes usmerjen sestav. Zato obstajajo pomisleki glede argumentov, ki se osredotočajo predvsem na profesionalno naravo vojske. Najpomembnejši med njimi je povezan neposredno z osrednjim vprašanjem celotnega razmišljanja. Če se Slovenska vojska na podlagi mogočih scenarijev njene uporabe opremlja in usposablja za celoten spekter mogočih nalog, razvije zmogljivosti in sposobnost, ki ni uporabna zgolj v tujini. Primer takšnega razvijanja zmogljivosti, ki je zakonodaja RS v okviru vojske sicer ne predvideva, je zmogljivost za nadzor množic in nemirov. Zaradi svojih nalog v operaciji Kforja na Kosovu je bila Slovenska vojska to zmogljivost prisiljena razviti. Kolikor je sicer lahko pozitivno, da Slovenska vojska z razvijanjem sposobnosti delovanja proti uporniškimi silam razvija tudi sposobnost gverilskega delovanja, pa hkrati ostaja dejstvo, da bo Slovenska vojska razvila sposobnost delovanja proti uporniškimi silam, katere uporabnost ni omejena zgolj na delovanje v Afganistanu. Iz prikazanega lahko ugotovimo, da vsako prepuščanje določanja spektra mogočih nalog vojski in nejasna politika glede udeležbe v različnih vrstah operacij vodita v to, da se vojska mora pripravljati na vse mogoče scenarije, ki so v okviru Nata ali drugih organizacij verjetni ali mogoči, saj ji to zapoveduje skrb za varnost njenih pripadnikov, pa tudi njen profesionalni interes. Tako se opremlja in usposablja tudi za izvajanje postopkov, za katere so državljani RS prek odločitev parlamenta mogoče ocenili, da jih Slovenska vojska ne sme obvladati.

Sklep Slovenska vojska s svojim delovanjem izvršuje politične odločitve pristojnih organov RS. Toda te odločitve ne morejo biti poljubne, temveč morajo imeti podlago v pravnem redu te države, na vrhu katerega stoji Ustava RS. Slovenska vojska ne izbira, katere naloge bo opravljala in katerih ne. Njene naloge so abstraktno zapisane v zakonih in konkretizirane z vsakokratnimi odločitvami pristojnih državnih organov. Tisti državni organi, ki nimajo zakonodajne moči, lahko z zakonom predpisane naloge sicer konkretizirajo, ne morejo pa jih širiti ali dodajati. Zato morajo vsi državni organi, ki Slovenski vojski odredijo konkretne naloge, zagotoviti, da imajo te naloge podlago v zakonodaji RS ter da so v okviru pravnega reda zagotovljeni

potrebni pogoji za izvedbo teh nalog. Slovenska vojska in njeni pripadniki ne smejo nikoli priti v dilemo, ali je naloga, ki so jo odredili pristojni državni organi, zakonita ali ne. Če je namreč mogoče zakonitost spregledati enkrat, jo je mogoče kadar koli. Dosledno vztrajanje na zakonitosti delovanja vojske je tako temeljni pogoj in zagotovilo za učinkovit civilni nadzor nad njo. Skladno s tem je treba presojeti tudi delovanje Slovenske vojske v Afganistanu.

Vendar na vprašanje, ali je delovanje proti uporniškim silam, sredi katerega se bodo znašli pripadniki OMLT v Afganistanu, zakonito ali ne, ni smiselno odgovarjati zgolj na podlagi veljavnih zakonskih določb. Zakoni se lahko spremenijo, če ustrezni državni organi v predpisanem zakonodajnem postopku ocenijo, da je opravljanje takšnih nalog v interesu te države in ta interes pretehta vse morebitne pomisleke, ki bi lahko izvirali iz naše zgodovine ali dožemanja temeljev naše državnosti. Kar se torej kaže kot naloga, ki jo morajo v bližnji prihodnosti opraviti tisti organi, ki so v RS pristojni za institucionalni civilni nadzor nad Slovensko vojsko, je jasna in nedvoumna opredelitev, katere naloge, ki jih ne opravlja doma, Slovenska vojska lahko opravlja v tujini in katere pristojnosti imajo pri tem njeni pripadniki.

Literatura

1. Vlada RS, 2006. *Vojaška doktrina*. Ljubljana: Defensor.
2. NSA, 2006. *AJP 3.2 Allied Land Operations*. Draft MC LSB.
3. Directorate General Development and Doctrine, 2005. *AC 71819 Army Doctrine Publication Land Operations*.
4. Headquarters Department of the Army, Headquarters US Marine Corps, 2006. *FM 3-24, MCWP 3-33.5 Counterinsurgency*.
5. Participants in the UN Talks on Afghanistan, 2001. *Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-Establishment of Permanent Government Institutions*. (<http://www.un.org/News/dh/latest/afghan/afghan-agree.htm>)
6. Varnostni svet ZN, 2001. *Resolucija 1386 (2001)*.
7. Varnostni svet ZN, 2007. *Resolucija 1776 (2007)*.
8. Varnostni svet ZN, 2008. *Resolucija 1803 (2008)*.
9. Headquarters ISAF, 2009. *COMISAF Tactical Directive (revised)*. (http://www.nato.int/isaf/docu/official_texts/Tactical_Directive_090706.pdf)
10. Headquarters ISAF, 2009. *ISAF Commander's Counterinsurgency Guidance*. (http://www.nato.int/isaf/docu/official_texts/counterinsurgency_guidance.pdf)
11. Headquarters ISAF, 2009. *COMISAF/USFOR-A Counterinsurgency (COIN) Training Guidance*.
12. Allied Command Transformation, 2010. *Bi-SC Joint Operational Guidelines - Counterinsurgency*.
13. NATO Headquarters, 2009. *Fact Sheet NATO's Operational Mentor and Liaison Teams (OMLTs)* ([http://www.isaf.nato.int/images/stories/File/factsheets-april/Apr 2010-Fact Sheet OMLT\(2\).pdf](http://www.isaf.nato.int/images/stories/File/factsheets-april/Apr 2010-Fact Sheet OMLT(2).pdf)).
14. *Zakon o obrambi – UPB1*. Uradni list RS št. 103/2004.
15. *Zakon o službi v Slovenski vojski*. Uradni list št. 68/2007.
16. *Predlog Zakona o službi v Slovenski vojski (ZSSloV) – prva obravnava*. Poročevalec Državnega zbora RS, letnik XXXIII št. 36/2007.
17. *Pravila službe v Slovenski vojski*. Uradni list RS, št. 84/2009.

LEGALNOST IN LEGITIMNOST DELOVANJA SLOVENSKE VOJSKE V PROCESIH ZOPERSTAVLJANJA TERORIZMU V KONTEKSTU CIVILNO-VOJAŠKIH ODNOSOV

LEGALITY AND LEGITIMACY OF SLOVENIAN ARMED FORCES' COUNTERTERRORISM OPERATIONS IN THE CONTEXT OF CIVIL-MILITARY RELATIONS

Review paper

Povzetek V zadnjem obdobju si pogosto postavljamo vprašanja, ali primernost zakonske podlage in podpora vladajoče politike v državi lahko bistveno pripomoreta k hitrosti ter učinkovitosti vzpostavljanja sistema zoperstavljanja terorizmu in ali ima Slovenska vojska v tem sistemu ustrezno vlogo. Ta dilema se potrjuje v dejstvu, da je nadzor civilne družbe nad vojsko pojav, ki se je v zgodovini kazal v različnih oblikah in je povezan z različnimi družbenimi razmerji. Opredelitev ustreznega razmerja v civilno-vojaških odnosih je še posebno značilna za demokratične družbe.

Ugotovitve te analize kažejo, da je stalnica v procesu uresničevanja zakonskih predpisov in vzpostavljanju ustreznega sistema zoperstavljanja terorizmu tudi nedorečenost pristojnosti ključnih subjektov na tem področju, še pomembnejša pomanjkljivost pa so neustrezni usklajenost in izmenjava podatkov med organi ter njihovo strokovno vodenje na nacionalni ravni. Iz tega izhajata tudi ne dovolj opredeljena vloga Slovenske vojske na področju zoperstavljanja terorizmu ter neizkoriščenost vseh sredstev, ki jih ima. Pomembno je, da je nadzor raznovrsten in mora vključevati vse subjekte varnostnega sistema, vendar jim mora na drugi strani omogočati normalno zagotavljanje vseh vzvodov za učinkovito delovanje. Slovenska civilna družba namreč ne potrebuje neučinkovite vojske, temveč vojsko, ki se bo sposobna zoperstavljati vsem oblikam groženj, ki bi lahko ogrožale normalno delovanje Republike Slovenije. Nikakor ni treba opraviti širitve nadzornih mehanizmov, temveč je treba podrobno opredeliti sedanje, ki pa morajo zagotavljati ustrezno delovanje Slovenske vojske.

Ključne besede *Zoperstavljanje terorizmu, vloga oboroženih sil, civilno-vojaška razmerja, nadzor nad oboroženimi silami.*

Abstract Two questions have often been exposed recently. Can the suitability of the legal basis and the support of the governing policy in Slovenia significantly contribute to the speed and effectiveness of establishing a counterterrorism system? Do the Slovenian Armed Forces play a suitable role in this system? This dilemma is confirmed by

the fact that civil society control of the armed forces is a phenomenon which has been seen in different forms throughout history and associated with various social relations. Identifying an appropriate relationship in the framework of civil-military relations is particularly characteristic of democratic societies.

Analysis results show that one permanent feature in the process of implementing statutory provisions and establishing an appropriate counterterrorism system is also a vague definition of the competence of key entities in this area. An even more important shortcoming, however, is inadequate coordination and exchange of information between authorities, and their lack of professional management at the national level. This is also reflected in the unclear role of the Slovenian Armed Forces in the area of counterterrorism and the non-utilisation of all the assets available. Control must be diverse and include all security system entities. However, it must also enable normal provision of all resources required for effective functioning of a state. The Slovenian civil society has no need for an ineffective army, but requires an army which will be able to deter all forms of threat that could endanger the normal functioning of the Republic of Slovenia. There is also no need for the expansion of control mechanisms; however, it is necessary to define the existing ones which must ensure proper functioning of the Slovenian Armed Forces.

Key words *Counterterrorism, role of armed forces, civil-military relations, control of armed forces.*

Uvod Nadnacionalne grožnje, med katerimi prednjači mednarodni terorizem, so v obdobju prehoda v novo tisočletje postavile države in s tem tudi mednarodno skupnost pred zahtevne dileme, kako se s svojimi sistemskimi in strukturnimi vzvodi uspešno zoperstaviti navedenim grožnjam. V okviru nacionalnovarnostnih sistemov so se izvajali organizacijski premiki za doseganje boljšega sodelovanja in usklajevanja med različnimi organi, ki so na podlagi svojih pristojnosti odgovorni za opravljanje nalog zoperstavljanja terorizmu. V mednarodnem okviru je z dobo globalizacij nastalo obdobje povezovanja in soodvisnosti, ki je še posebno izrazito na področju zagotavljanja varnosti.

Posledično so se pred opredeljenimi dilemami znašle tudi oborožene sile, ki so postale neučinkovite v procesu zoperstavljanja transnacionalnim grožnjam, kot je mednarodni terorizem. Izvajati se je začel aktivni proces reorganizacije in transformacije oboroženih sil, ki je bil še celovitejši in zahtevnejši, saj so poleg reorganizacije potekali še procesi integracije in profesionalizacije. Vsi ti procesi so usmerjeni v spremembo splošnih paradigem, na podlagi katerih so delovale oborožene sile vse od konca druge svetovne vojne. Preživetni koncept statičnih obrambnih teritorialno vezanih sil se je usmeril v zagotavljanje visoko mobilnih ekspedicijskih sil, ki bodo v zelo kratkem odzivnem času sposobne delovati na kriznih območjih tudi zunaj ozemlja nacionalne države. Oborožene sile so se začele spreminjati iz velikih institucionalno zelo togih organizacij v organizacijo, ki temelji na povečevanju zmogljivosti za operativno delovanje. Močno se je spremenilo tudi varnostno okolje, saj

od oboroženih sil ne zahteva več izvajanja velikih konvencionalnih bojnih operacij, temveč izvajanje večplastnih asimetričnih operacij. V okviru tega bi veljajo še posebej izpostaviti vzdrževanje miru, vzpostavljanje nacionalnih obrambno-varnostnih institucij in izvajanje varnostnih reform, preprečevanje nastajanja konfliktov, med katere spadajo predvsem naloge preventivnega delovanja oboroženih sil, preventivne razmestitve, operacije skupnega razoroževanja, preprečevanje proliferacije orožja, še posebno za množično uničevanje in izvajanje operacij za zagotavljanje embarga na področju trgovine z orožjem. Na področju delovanja pri odpravljanju posledic terorističnih dejanj pa so naloge omejene na operacije evakuacije oseb s kriznega območja in pomoč pri odpravljanju posledic (Čaleta, 2007, str. 571).

Vsa navedena dejstva sprememb v mednarodnem varnostnem okolju in posledično tudi vloge ter pristojnosti oboroženih sil v nacionalnovarnostnih sistemih silijo demokratične družbe k nekaterim spremembam v procesih izvajanja civilnega nadzora nad oboroženimi silami. Te spremembe morajo biti usmerjene v učinkovitost nadzora, ki bo oboroženim silam omogočil ustrezno delovanje v okviru njihovega poslanstva in zakonskih podlag.

Zaradi navedenega sta za učinkovito delovanje nujen pogoj ustrezni urejenost in jasnost zakonskih podlag, ki opredeljujejo delovanje Slovenske vojske. V ta okvir spada tudi ustrezno predpisan in domišljen sistem delovanja nadzornih mehanizmov, ki opredeljujejo civilno-vojaška razmerja in določajo učinkovit nadzor nad Slovensko vojsko.

1 PREGLED LITERATURE IN TEORETIČNA IZHODIŠČA ZA PROUČEVANO VPRAŠANJE

Problematika civilno-vojaških razmerij in še bolj konkretno nadzora nad delovanjem oboroženih sil je bila predmet obravnave različnih znanstvenih disciplin. Zelo obsežno število znanstvenih in strokovnih del se pojavlja na področju zgodovinskih, politoloških, socioloških, organizacijskih, pravnih, obramboslovnih in ne nazadnje tudi vojaških znanosti. Na razširjenost obravnavanega vprašanja kaže tudi obširna bibliografija s tega področja, v kateri se avtorji ukvarjajo s pojavom različnih mehanizmov nadzora civilne družbe nad oboroženimi silami.

Meje med zagotavljanjem nacionalne in mednarodne varnosti, med nalogami policije in vojske, med preventivnimi nalogami in nalogami upravljanja kriznih razmer, med bojem proti organiziranemu kriminalu in terorizmu so vedno bolj zabrisane (Gärtner, Cuthbertson, 2005, str. 6). To v celoti odraža večplastnost in globalnost mednarodnega varnostnega okolja, ki zahteva tudi globalen odziv na navedene grožnje. Vse to zahteva sprejem in uveljavljanje ustreznih primerjalnih varnostnih sistemov, ki so se sposobni ustrezno odzivati na globalne grožnje in v katerih imajo oborožene sile pomembno vlogo. Adrian Hyde-Price si upravičeno postavlja eno izmed temeljnih vprašanj, povezanih z mednarodnimi odnosi, in sicer, ali sploh lahko obstaja red v mednarodnih odnosih, ki potekajo v anarhičnem mednarodnem sistemu.

Pogled totalne obrambe, usmerjen v mobilizacijo vseh virov družbe za pomoč oboroženim silam ob tradicionalnem konfliktu z zunanjim sovražnikom, je zamenjal pristop, pri katerem so oborožene sile postale samo eden izmed elementov, ki mora biti vključen v celovitem odgovoru na raznovrstne grožnje družbi; ti niso omejeni samo na grožnje terorizma (Hamilton, 2006, str. 18). Borchert (2006, str. 19) trdi, da ima vključevanje oboroženih sil ZDA in evropskih držav v procese zagotavljanja tako imenovane domovinske varnosti tudi pozitivne učinke ter večjo učinkovitost pri transformaciji in povečevanju njihove učinkovitosti v sodobnem varnostnem okolju. Oborožene sile so vedno bolj usmerjene na področje zoperstavljanja nesimetričnim oblikam groženj, med katere spada tudi terorizem. Izzivi sodobne družbe so usmerjeni v povečevanje učinkovitosti sodelovanja med civilno družbo in oboroženimi silami ter čim bolj ustrezno pripravljenost zoperstavljanju kriznim razmeram tudi v mirnem času. Predvsem evropske države imajo različne izkušnje pri vključevanju oboroženih sil za zagotavljanje notranje varnosti in s tem pri delovanju na področju zoperstavljanja terorizmu (Föhrenbach, 2006, str. 43). Države, kot sta Francija in Italija, imajo dolgo zgodovino sodelovanja oboroženih sil in policije, druge države, na primer Nemčija, pa zaradi zgodovinskih razlogov več legalnih omejitev uporabe oboroženih sil znotraj ozemlja posamezne države. Španija in Poljska sta v svoji zakonodaji predpisali določene omejitve uporabe oboroženih sil znotraj države, Danska, Belgija in Nizozemska pa so svoje oborožene sile predvidele tudi za delovanje in zoperstavljanje grožnjam znotraj državnega ozemlja. Za učinkovito delovanje nacionalnovarnostnega sistema je potreben sistematičen pristop načrtovanja sodelovanja med organizacijami, v katerem imajo pomembno vlogo tudi oborožene sile. To sodelovanje je bolj učinkovito v tistih državah, kjer imajo oborožene sile že tradicionalno vlogo, da izvajajo določene naloge podpore različnim organom, in kjer je politični in civilni pritisk po učinkovitem civilno-vojaškem sodelovanju še posebno močan (Dalgaard, Nielsen, 2006, str. 97).

Tragični dogodki 11. septembra 2001 so vlogi oboroženih sil, predvsem v ZDA, dali novo sociološko razsežnost. Moskos (2003, str. 6) ugotavlja, da je oborožene sile pri zgodovinskem opravljanju značilne naloge obrambe države nadomestila nova civilna organizacija z nazivom ministrstvo za domovinsko varnost. Ugotavlja namreč, da se je meja med civilno in vojaško organizacijo zelo zabrisala, saj obe izvajata zelo podobne naloge, ki se ne izražajo samo v civilizaciji domovinske varnosti, temveč tudi v privatizaciji vojaških nalog. Predvsem v evropskih državah prevladuje prepričanje, da je oborožene sile pri zoperstavljanju terorizmu treba angažirati kot zadnji vir, takrat ko civilne institucije niso več sposobne same izvesti predvidenih aktivnosti. Oborožene sile se morajo vključevati na posameznih področjih, kjer je potrebna izvedba zelo specialističnih nalog, za katere so usposobljene izključno oborožene sile (Wilkinson, 2002, str. 135).

V zadnjem obdobju si pogosto postavljamo vprašanja, ali primernost zakonske podlage in podpora vladajoče politike v državi lahko bistveno pripomoreta k hitrosti ter učinkovitosti vzpostavljanja sistema zoperstavljanja terorizmu in ali ima Slovenska vojska ustrezno vlogo v tem sistemu zoperstavljanja terorizmu. To

vprašanje se potrjuje v dejstvu, da je nadzor civilne družbe nad vojsko pojav, ki se je v zgodovini izražal v različnih oblikah in je povezan z različnimi družbenimi razmerji. Opredelitev ustreznega razmerja v civilno-vojaških odnosih je še posebno značilna za demokratične družbe. Vojska lahko kot represivni organ v svojem bistvu zaradi svojih možnosti, ki se kažejo v kadrovske, finančne, materialne in tehnološkega pogledu, predstavlja nevarnost za delovanje civilne družbe v demokratičnih sistemih. Položaj vojske je v demokratičnih sistemih zelo specifičen, saj so vse druge državne institucije namenjene delovanju v miru in svoje aktivnosti usmerjajo v nenasilno reševanje različnih nasprotij, želja in interesov. Vojska je na drugi strani edina institucija, katere končna namena sta udeležba in delovanje v vojnih aktivnostih ali izrednem stanju, ne nazadnje pa tudi uporaba vseh razpoložljivih sredstev množičnega nasilja. Zaradi teh svojih posebnosti se v svojem delovanju verjetno že na prvi pogled bistveno razlikuje od drugih organizacij.

Demokratični nadzor nad oboroženimi silami pomeni sistem znanj, odkritij in mišljenj, usmerjenih v razmerje med političnimi in vojaškimi elitami ter enega izmed bistvenih elementov civilno-vojaških razmerij (Vlachová, 2003, str. 199). V ožjem smislu se raziskovalci ukvarjajo le s političnim vidikom civilno-vojaških razmerij. V širšem smislu pa lahko v okviru teh odnosov proučujemo več različnih elementov in njihovo vlogo pri demokratičnem nadzoru. Še posebno so pomembni tisti elementi, ki niso strogo omejeni na formalni nadzor, temveč vsebujejo demokratično nadzorstvo, usmerjanje, vodenje in drugo, kar zagotavlja uveljavljanje obrambne in varnostne politike. Demokratične družbe uporabljajo za nadzor nad oboroženimi silami širok spekter načinov nadzora, ki bi jih lahko razdelili v institucionalne (parlamentarni odbor za obrambo, svet za nacionalno varnost itn.), zakonodajne (ustava, obrambno-varnostni zakoni) in normativne oblike (postopki, načela, pravila). V okviru nacionalnega sistema je zelo pomembno pravo razmerje med političnim nadzorom nad oboroženimi silami in ustreznimi posebnostmi, ki obstajajo pri njihovem delovanju (Dandeker, 2003 in 2005; Boëne, 2001; Silva, 2002; Everts, 2002). Pri teoretičnem pristopu k civilno-vojaškim razmerjem obstajata dva klasična načina nadzora nad oboroženimi silami. Oba koncepta izhajata iz različnega razumevanja vojaškega profesionalizma. Model objektivnega nadzora Samuela Huntingtona (1995, str. 12) temelji na strogem ločevanju političnega in vojaškega področja. Drugi model je subjektivni nadzor, pri katerem Huntington in Janowitz dokazujeta, da ima v svoji notranji in zunanji obliki zelo resne posledice na proces demokratičnega nadzora nad oboroženimi silami (Boëne, 2001, str. 59). Pojav transnacionalnih groženj in nova vloga oboroženih sil na področju zoperstavljanja terorizmu sta tudi na področje nadzora nad oboroženimi silami prinesla več novih izzivov in vprašanj. Države so morale ponovno določiti svoje nacionalnovarnostne sisteme in opredeliti dodatne nove vloge posameznim subjektom tega sistema, med katerimi so bile tudi oborožene sile. Poseben poudarek je bil namenjen mednarodnemu sodelovanju, v katerem imajo oborožene sile zelo pomembno mesto. Izzivi, ki jih prinašajo nove oblike odzivanja na nadnacionalne grožnje, so usmerjeni v preoblikovanje izključno nacionalno usmerjenih oblik demokratičnega nadzora nad oboroženimi silami v mednarodne oblike nadzora. V nacionalnem procesu izvajanja transformacije

oboroženih sil, da bi bile sposobne izpolnjevati tako nacionalne kot tudi mednarodne obveznosti, ne smejo biti zanemarjene zahteve po spoštovanju demokratičnih vrednot, ki se zrcalijo tudi v ustreznih civilno-vojaških razmerjih. Spreminjajoči se značaj oboroženih sil, še posebno kompleksne posledice modela tako imenovanih dveh vrst oboroženih sil¹, so v demokratične sisteme nadzora nad oboroženimi silami prinesli nove zahteve (Vlachová, 2003, str. 204). Tudi v Sloveniji se več avtorjev ukvarja z vprašanji demokratičnega nadzora nad oboroženimi silami in novo vlogo oziroma legitimizacijo delovanja oboroženih sil (Bebler, 1997 in 2005; Grizold, 1998 in 2005; Jelušič, 1997; Kotnik, 2002; Malešič, 2001 in 2002; Prezelj, 2005; Žabkar, 2004 in 2005).

V zgodovinski analizi² lahko pridemo do primerov, pri katerih so bile zmožnosti vojske izrabljene v ozke politične namene, ki so se največkrat izrazili v prevzemu oblasti. Iz navedenega je razvidno, kako pomembni so ustrezni in uravnovešeni nadzorni mehanizmi v civilno-vojaškem razmerju. Za učinkovito delovanje sistema zoperstavljanja terorizmu sta nujna prva pogoja ustrezna urejenost in jasnost zakonskih podlag, ki med drugim opredeljujejo tudi delovanje Slovenske vojske. V ta okvir zoperstavljanja terorizmu spada tudi demokratični sistem delovanja nadzornih mehanizmov, ki opredeljujejo civilno-vojaška razmerja in določajo učinkovit nadzor nad Slovensko vojsko.

V okviru civilnega nadzora nad oboroženimi silami lahko v demokratični družbi opredelimo dva temeljna koncepta nadzora, in sicer nadzor politične države in na drugi strani nadzor civilne družbe. Vprašanje nadzora nad oboroženimi silami je temeljno vprašanje, ki se pojavlja v civilno-vojaških odnosih in sega globoko v zgodovino ter ga pojmuje v ožjem in širšem pomenu. V ožjem smislu civilnega nadzora nad oboroženimi silami razumemo predvsem institucionalni nadzor, ki je opredeljen v mehanizmih delovanja države s stališča vseh treh vej oblasti. Na drugi strani se nadzor v širšem pomenu obravnava kot nadzor širše civilne družbe, v kateri je treba izpostaviti posebno nevladne organizacije, medije in zainteresirano javnost.

V različnih sistemih in državah imajo glavne veje oblasti različno vlogo ter s tem povezane kompetence za izvrševanje nadzora. V večini primerjalnih sistemov je vlada tista, ki poseduje največ vzvodov za izvajanje aktivnosti na področju usmerjanja oboroženih sil. Zaradi navedenega je še toliko pomembnejše, da tudi drugi dve veji oblasti svoje preostale nadzorne mehanizme izvajata zelo temeljito. Bistven element demokratičnih družb je prav model delitve oblasti in s tem zagotavljanje ustreznega ravnovesja, ki preprečuje zlorabe oboroženih sil v ozke politične namene.

¹ *Del oboroženih sil, ki je namenjen izključno za nacionalno obrambo, in ekspedicijski (operativni) del oboroženih sil, ki je namenjen v glavnem za delovanje v okviru mednarodnih koalicijskih sil.*

² *V zgodovini lahko najdemo veliko primerov vojaških udarov, ki so bili predvsem značilni za območje Južne in Srednje Amerike ter Afrike. Podobne primere lahko najdemo tudi v naši bližini, in sicer ob koncu 20. stoletja v Turčiji, kjer je vojska po letu 1960 štirikrat prevzela oblast v državi. Nazadnje se je to zgodilo leta 1997 (Sobotna priloga, 5. maj 2007, str. 3).*

2 METODE

Analiza, ki bo izvedena v prispevku, temelji na predpostavki, da so države na grožnje z mednarodnim terorizmom v vse faze odzivanja vključile tudi oborožene sile. Zaradi navedene nove vloge oboroženih sil se morajo temu dejstvu prilagoditi tudi nadzorni mehanizmi, ki v okviru civilno-vojaških razmerij nadzorujejo delovanje oboroženih sil.

V ožjem smislu gre pri raziskovanju vprašanja vloge oboroženih sil, v našem primeru Slovenske vojske, za odgovor na temeljna vprašanja, in sicer (1) Ali ima Slovenska vojska ustrezno opredeljeno vlogo in jasne podlage za delovanje v primeru terorizma? (2) Ali spadajo te naloge v okvir zagotavljanja notranje varnosti ali obrambe države? (3) Ali normativne podlage ter politične usmeritve zagotavljajo legalnost in legitimnost delovanja Slovenske vojske v primeru teroristične grožnje?

V širšem smislu raziskovanja bomo s proučevanjem civilno-vojaških razmerij v primerjalnih državah s primerjalno analizo bolj poglobljeno ocenili vlogo oboroženih sil na področju zoperstavljanja terorizmu in predvsem ugotovili njihovo vključevanje v procese podpore civilnim organom. Ta analiza nam bo v nadaljevanju v pomoč pri izvedbi primerjave z oceno stanja v Republiki Sloveniji. Ugotovitve analize pa nam bodo tudi v pomoč pri oceni ustreznosti vloge Slovenske vojske na omenjenem področju.

Raziskovalno vprašanje, ki se nam postavlja v proučevanju vloge oboroženih sil v razmerju do terorizma, je predvsem, ali so sposobne izvajati ustrezne aktivnosti na področju zoperstavljanja terorizmu.

Pri raziskavi omenjenega raziskovalnega vprašanja bom uporabil tudi več kazalnikov, ki kažejo na podporo političnih struktur vlogi Slovenske vojske na področju zoperstavljanja terorizmu in jih v grobem lahko omejim na naslednje: (1) število sprejetih zakonskih predpisov; (2) število pripravljenih zakonskih predpisov; (3) jasnost zakonskih predpisov (število vloženih zahtev za razmejitev pristojnosti); (4) število vloženih pobud za spremembo oziroma dopolnitev veljavnih pravnih aktov; (5) količina proračunskih sredstev; (6) pozitivne izjave podpore vodilnih politikov v državi; (7) prisotnost in pogostost programske-idejne usmerjenosti.

V prispevku bom zato poskušal priti do ugotovitev na podlagi dosedanjih znanja in izkušenj, predvsem pa ob pomoči različnih metodoloških pristopov. Pri pripravi članka bom kot glavne metode uporabil metode kvalitativne analize, zgodovinsko primerjalno metodo, opisno metodo in metodo vsebinske analize.

Glavne omejitve pripravljenega prispevka so: (1) široko zasnovana tematika boja proti terorizmu odpira številna vprašanja, na katera kljub udeležanju naštetih ciljev ni mogoče v celoti odgovoriti; (2) razmere, povezane z mednarodnim terorizmom, se vseskozi spreminjajo. Procesi globalizacije vedno znova odpirajo nove vzroke za

pojavljanje različnih oblik frustracij in odporov, ki se ne nazadnje zrcalijo v pojavu terorizma. Na podlagi tega se zelo hitro spreminjajo tudi odgovori in strategije proti pojavnim oblikam terorizma. Nekaj, kar sem v prispevku dognal danes, je lahko jutri že zastarelo; (3) izbor primerljivih držav je bil izbran skladno z možnostmi, ki jih omogočajo dostopne informacije. Podatki o organizaciji sistemov zoperstavljanja terorizmu so v večini držav označeni s stopnjami tajnosti in tako omejeni glede izvajanja raziskovalne dejavnosti. Zavedati se je namreč treba, da je Republika Slovenija s svojimi viri zelo težko primerljiva z drugimi državami.

3 REZULTATI

Izvedba primerjalne analize je nujna za ustrezno primerjavo in vrednotenje vloge subjektov v Republiki Sloveniji na področju zoperstavljanja terorizmu. V ta okvir primerjave spada predvsem vloga Slovenske vojske pri preprečevanju groženj terorizma, zato bosta tudi primerjalna analiza in podrobno opredeljevanje vloge subjektov usmerjena na obrambno področje.

Države imajo različne zgodovinske izkušnje in načine vključevanja oboroženih sil na področje zoperstavljanja terorizmu ter ne nazadnje različne obrambne in varnostne strategije ter ustroj nacionalnovarnostnih sistemov. V osnovi lahko najdemo vlogo oboroženih sil v procesih zoperstavljanja terorizmu na področjih, kot so zavarovanje kritične infrastrukture, zavarovanje mej, transportnih zmogljivosti, notranjih protiterorističnih ukrepov, zavarovanje pred katastrofalnimi grožnjami (orožje za množično uničevanje) in civilno-vojaško sodelovanje. To sodelovanje pa v grobem obsega vojaško pomoč notranjim organom, kot sta policija in civilna zaščita, pri obvladovanju kritičnih razmer.

V nadzornih mehanizmih civilne družbe nad oboroženimi silami zakonske in doktrinarne podlage ponujajo temeljni okvir, ki ga morajo upoštevati oborožene sile pri razvoju in izvajanju aktivnosti, med drugim tudi na področju zoperstavljanja terorizmu. Omenjeni pregled nam bo služil za poglobljen vpogled v primerjavo vloge in pristojnosti, ki jih Republika Slovenija glede nadzornih mehanizmov civilno-vojaškega razmerja namenja Slovenski vojski.

3.1 Analiza temeljnih strateških obrambno-vojaških dokumentov Republike Slovenije in opredeljevanje vloge Slovenske vojske na področju zoperstavljanja terorizmu

Razvoj zmogljivosti obrambnega sistema bo konceptualno, organizacijsko in po obsegu usklajen ter prilagojen potrebam odzivanja na vojaške in nevojaške vire ogrožanja nacionalne varnosti ter uresničevanja njenih sprejetih mednarodnih obveznosti. Poudarek bo na zagotavljanju ključnih zmogljivosti, pripravljenosti in uporabnosti sil Slovenske vojske, hkrati pa bomo za sodelovanje v mednarodnih operacijah in na misijah na kriznih žariščih spodbujali in podpirali tudi oblikovanje ustreznih nevojaških nacionalnih zmogljivosti. (Strateški pregled

obrambnega resorja, 2009, str. 9). Identične zahteve in vprašanja so postavljeni pred razvoj Slovenske vojske, ki je v intenzivnem procesu reorganizacije ter prilagoditve svoje strukture in zmogljivosti novim izzivom ter grožnjam. Za pravilno razumevanje in možnost primerjalnega pregleda pristojnosti Slovenske vojske na področju zoperstavljanja terorizmu je treba opraviti podroben pregled obrambno-vojaških strateških dokumentov. V teh dokumentih bomo posebno pozornost namenili analizi tistih vsebin, ki omogočajo pravno podlago za delovanje in razvoj Slovenske vojske na omenjenem področju. V analizo so bili poleg dokumentov, kot so Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije, Resolucija o dolgoročnem programu razvoja in opremljanja Slovenske vojske³, Zakon o izvajanju temeljnih razvojnih programov Slovenske vojske v letih 2008–2015, Zakon o obrambi, Zakon o službi v Slovenski vojski in Vojaška doktrina, vključeni še operativni razvojni dokumenti, kot so Strateški pregled obrambnega resorja 2009 z vizijo razvoja do leta 2025, Srednjeročna obrambna programa 2005–2010 in 2007–2012 ter Uredba o načinu izvajanja nadzora zračnega prostora.

Analiza nam bo omogočila ustrezno primerjavo z dokumenti drugih primerjalnih držav zveze Nato in njihovih partneric. V pregledu zakonskih predpisov želimo ugotoviti, koliko so dani okviri razvoja in opremljanja Slovenske vojske za delovanje na področju zoperstavljanja terorizmu. Podatki o stanju na področju zakonskih podlag nam omogočajo tudi ocenitev stanja v razmerju do pripravljenosti političnih struktur v Republiki Sloveniji, da Slovensko vojsko prepoznajo kot pomemben dejavnik na področju zoperstavljanja terorizmu.

V nadaljevanju si podrobno pogledjmo analizo zgoraj navedenih dokumentov oziroma tistih delov, ki opredeljujejo Slovensko vojsko v povezavi s procesi zoperstavljanja terorizmu.

Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije⁴ za enega izmed osnovnih interesov opredeljuje, da bo prvine nacionalnovarnostnega sistema povezala v učinkovit sistem kriznega upravljanja, ki bo sposoben delovati v varnostnih prizadevanjih naše države in mednarodne skupnosti pri reševanju sodobnih večplastnih kriz. V širšem varnostnem okolju se zaznava povečanje nevojaških tveganj in virov ogrožanja. Terorizem je opredeljen kot resna grožnja varnostnim interesom Republike Slovenije. Na področju vojaške obrambe resolucija opredeljuje, da si bo Republika Slovenija prizadevala doseči ustrezno pripravljenost, ki med drugim vključuje primerno usposobljenost in opremljenost Slovenske vojske. V tem kontekstu je poleg zoperstavljanja vojaškim virom jasno navedeno tudi zoperstavljanje nevojaškim virom ogrožanja, med katere spada tudi terorizem. Pomembno dejstvo je tudi usmeritev, da si mora obrambna politika zagotavljati usklajeno delovanje z drugimi dejavnostmi nacionalnovarnostnega sistema. Kot glavne naloge

³ V okviru omenjene resolucije je bila ta obravnavana že v luči novega pripravljene predloga z naslovom *Resolucija o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja Slovenske vojske do leta 2025 – predlog za obravnavo*.

⁴ *Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 27/2010*.

Slovenske vojske so poleg preprečevanja agresije na državo opredeljene tudi pomoč drugim organom, predvsem na področju zaščite in reševanja ob naravnih in drugih nesrečah⁵ ter izvajanje drugih nalog skladno z zakoni.⁶

Resolucija o dolgoročnem programu razvoja in opremljanja Slovenske vojske⁷ v opisu groženj, ki vplivajo na obrambni sistem, eksplicitno navaja pojave asimetričnih groženj, med katere spada tudi terorizem s svojimi pojavnimi oblikami. Dokument v delu, v katerem opredeljuje namen, poslanstvo in naloge Slovenske vojske, jasno opredeljuje tudi nalogo kriznega odzivanja v okviru vojaškega prispevanja k mednarodnemu miru (preventivna diplomacija, preprečevanje konfliktov, ohranjanje ter vzdrževanje miru, humanitarna pomoč, pomoč pri izvajanju humanitarne pomoči) ter boj proti mednarodnemu terorizmu.⁸ V delu, kjer dokument opredeljuje podporo in pomoč Slovenske vojske drugim organom, je navedeno, da s policijo sodeluje na področju preprečevanja in boja proti terorizmu.⁹ V nadaljevanju dokument opredeljuje razvojne usmeritve do leta 2015, v katere so vključene struktura SV, doktrina delovanja SV, razvojni cilji in strategija doseganja ključnih zmogljivosti SV ter program nabav opreme in infrastrukture. Vsi ti ukrepi izgrajujejo zmogljivosti Slovenske vojske tudi na področjih, ki so neposredno povezani z izvajanjem aktivnosti zoperstavljanja terorizmu. V novi resoluciji, ki je v postopku sprejema, pa lahko prednostne naloge izvajanja aktivnosti Slovenske vojske na področju zoperstavljanja terorizmu najdemo v okviru najpomembnejših nalog, ki opredeljujejo prispevek k nacionalni varnosti Republike Slovenije z aktivnim in verodostojnim delovanjem v sistemu kolektivne obrambe in varnosti, okrepljenim delovanjem Slovenske vojske v mednarodnih operacijah in na misijah ter po potrebi s sodelovanjem v sistemu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami ter s podporo drugim državnim organom in organizacijam pri odzivanju na sodobne vire ogrožanja skladno z nacionalnimi interesi, sprejetimi zavezami, razpoložljivimi viri in načeli celostnega pristopa.¹⁰

Zakon o izvajanju temeljnih razvojnih programov Slovenske vojske v letih 2008–2015¹¹ podrobneje določa izvedbo zahtevanih aktivnosti, ki so opredeljene v zgoraj navedeni resoluciji.

⁵ Med katere spada tudi odpravljanje posledic terorističnih napadov.

⁶ O podrobni opredelitvi glej Zakon o obrambi.

⁷ Resolucija o dolgoročnem programu razvoja in opremljanja Slovenske vojske, Uradni list RS, št. 89/2004.

⁸ Podrobno glej drugo alineo druge točke poglavja 3.1.

⁹ Podrobno glej drugo alineo tretje točke poglavja 3.1.

¹⁰ Prednostne naloge:

- doseganje in vzdrževanje načrtovane ravni pripravljenosti poveljstev in enot Slovenske vojske za delovanje;
- izpolnjevanje sprejetih zavez v sistemu kolektivne obrambe in varnosti, z namenom doseganja skupnih ciljev;
- postopno povečevanje vzdržljivosti in zahtevnosti sodelovanja Slovenske vojske v mednarodnih operacijah in na misijah;
- pri odzivanju na sodobne nevojaške vire ogrožanja na nacionalnem ozemlju prednostno podpirati sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami.

¹¹ Zakon o izvajanju temeljnih razvojnih programov Slovenske vojske v letih 2008–2015, Uradni list RS, št. 154/06.

Zakon o obrambi, posebno njegova novela iz leta 2004¹², predvideva, da se lahko v načrtih za uporabo vojske določijo pomembni energetski, transportni, proizvodni, telekomunikacijski in drugi podobni objekti ter sedeži organov oblasti na ravni države kot objekti, pomembni za obrambo države. Njihovo varovanje, vključno z zračnim prostorom nad temi objekti, obalo in pripadajočim akvatorijem pred temi objekti, izvaja tudi vojska skladno z načrti in po predhodni odobritvi vlade.

Slovenska vojska lahko sodeluje s policijo pri širšem varovanju državne meje v notranjosti državnega ozemlja skladno z načrti in po predhodni odločitvi vlade. Ti dve nalogi poleg že prej opredeljenih še podrobneje opredeljujeta možnost uporabe obo-roženih sil na področju zoperstavljanja terorizmu, samostojno ali v sodelovanju s civilnimi organi.

Zakon o službi v Slovenski vojski¹³ v nadaljevanju še podrobneje opredeljuje naloge Slovenske vojske, ki so zapisane v Zakonu o obrambi. V svojem 22. členu opredeljuje, da Slovenska vojska izvršuje obveznosti, ki jih je država sprejela v mednarodnih organizacijah oziroma z mednarodnimi pogodbami, med drugim tudi s sodelovanjem v dejavnostih za preprečevanje terorističnih in drugih pojavov ogrožanja stabilnosti in varnosti. Njena jasna vloga pri podpori drugim organom, tudi na področju zoperstavljanja nevojaškimi grožnjami, je razvidna iz 23. in 24. člena, kjer v prvem daje podporo pri reševanju in zaščiti ob naravnih in drugih nesrečah, v 24. členu pa so opredeljene podpora policiji in njene druge naloge.

Vojaška doktrina ima v svoji sestavi posebno poglavje, ki opredeljuje boj proti terorizmu.¹⁴ V tem dokumentu so skladno z zakonsko podlago predvidena tri temeljna področja delovanja Slovenske vojske, in sicer sodelovanje pri uresničevanju protiterorističnih ukrepov, protiterorističnega delovanja ter pri odpravljanju posledic terorističnega napada. Povzete so tudi naloge, ki jih Slovenski vojski nalaga Zakon o obrambi na področju varovanja kritične infrastrukture, zračnega prostora države in akvatorija.

Strateški pregled obrambe 2002/2003 z vizijo razvoja do leta 2015¹⁵ v oceni virov ogrožanja povzema Resolucijo o zasnovi nacionalne varnosti ter tako izpostavlja tudi terorizem kot obliko nevojaške in asimetrične grožnje. Na področju varnostne politike dokument opredeljuje jasne zaveze, da bo Republika Slovenija izvajala aktivno vključevanje v aktivnosti, ki jih predvidevajo mednarodne konvencije na področju zoperstavljanja terorizmu. Vlada bo sprejela vse potrebne aktivnosti, ki jih na področju boja proti terorizmu izvajata EU in Nato. V okviru nacionalne države se bo Ministrstvo za obrambo vključevalo v vse dejavnosti, ki potekajo na področju zoperstavljanja terorizmu. V okviru uresničenih nalog Slovenske vojske

¹² *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o obrambi, Uradni list RS št. 40/04.*

¹³ *Zakon o službi v Slovenski vojski, Uradni list RS, št. 68/2007.*

¹⁴ *Podrobno glej poglavje 12.2, str. 85.*

¹⁵ *Strateški pregled obrambe 2002/2003 z vizijo razvoja do leta 2015, številka dokumenta 802-00-15/2003-19, z dne 12. 03. 2004.*

pri preprečevanju agresije in vojaškega prispevka k mednarodnemu miru dokument predvideva tudi izvajanje boja proti mednarodnemu terorizmu. Tudi na področju opredelitve nalog pomoči drugim državnim organom je v okviru uresničenih nalog podrobno opredeljeno sodelovanje pri preprečevanju in boju proti terorizmu. Te ugotovitve se naprej zrcalijo v dokumentu z naslovom *Strateški pregled obrambnega resorja 2009*.

Srednjeročna obrambna programa 2005–2010¹⁶ in 2007–2012¹⁷ pomenita operacionalizacijo zahtev, ki so na področju razvoja Slovenske vojske predvidene v Resoluciji o dolgoročnem programu razvoja in opremljanja Slovenske vojske. Čeprav dokumenta ne opredeljujeta aktivnosti na področju zoperstavljanja terorizmu, je iz duha dokumentov mogoče razbrati, da se velika večina zmogljivosti gradi na področjih, ki se posredno in neposredno uporabljajo v ta namen. Posebej velja izpostaviti podrobno opredelitev organizacije in vzpostavitve operativnih zmogljivosti Slovenske vojske, opredelitev nalog in zmogljivosti na področju varovanja kritične infrastrukture in kriznega upravljanja ter ne nazadnje vzpostavljanje ustrezne obveščevalno-varnostne strukture obrambnega sistema, katerega pomemben del bi morala biti tudi Slovenska vojska s svojimi organizacijskimi deli. V programih so podrobno opredeljene zmogljivosti, ki jih Slovenska vojska gradi z nakupom oborožitvenih in drugih sistemov ter opreme, ki se neposredno uporablja tudi za opravljanje nalog zoperstavljanja terorizmu. To so pomembni dokumenti, ki za petletno obdobje podrobno načrtujejo izvajanje ključnih aktivnosti vzpostavitve obrambnega sistema in s tem tudi oboroženih sil.

Uredba o načinu izvajanja nadzora zračnega prostora¹⁸ ureja naloge in postopke civilnih in vojaških organov ter služb za nadzor zračnega prostora, medsebojno izmenjavo podatkov ter postopke in ukrepe v primeru kršitev zračnega prostora. Upošteva tudi vključitev Slovenije v integriran sistem zračne obrambe zavezništva po vstopu v Nato. Nadzor zračnega prostora izvajajo vojaške enote in službe z vojaškimi radarskimi in drugimi nadzornimi sredstvi kot sestavni del stalne pripravljenosti Slovenske vojske. Ta uredba se smiselno uporablja tudi za prestrežanje in spremljanje zrakoplovov v sili, ki zaprosijo za pomoč, če predpisi o iskanju in reševanju zrakoplovov ne določajo drugače. Z gotovostjo lahko rečemo, da je na področju zoperstavljanja terorizmu to temeljna bojna naloga Slovenske vojske, ki jo lahko umeščamo tako v obrambo države kakor tudi v zagotavljanje notranje varnosti.

Iz analize strateških obrambno-vojaških dokumentov lahko razberemo, da je zakonska podlaga za delovanje in razvoj Slovenske vojske razmeroma podrobno opredeljena. Ti dokumenti so razmeroma ustrezno prilagojeni novim razmeram in potrebam. V manjkajočih delih pa je v strateških razvojnih dokumentih uporaba smiselno oziroma perspektivno naravnana. Zagotavljanje finančnih sredstev za

¹⁶ *Srednjeročni obrambni program 2005–2010, MO RS, šifra 802-00-1/2004-69, z dne 22. 6. 2005.*

¹⁷ *Srednjeročni obrambni program 2007–2012, MO RS šifra 803-2/2006-58, z dne 27. 11. 2006.*

¹⁸ *Uredba o načinu izvajanja nadzora zračnega prostora, Uradni list RS, št. 29/2004.*

vzpostavitev zmogljivosti v Slovenski vojski, ki so tesno povezane z zoperstavljanjem terorizmu, je zakonsko opredeljeno in podrobno razčlenjeno v dolgoročnih srednjeročnih programih razvoja in opremljanja Slovenske vojske. V celotnem mozaiku pravnih določil sicer manjka nekaj manjših delov, ki so potrebni za celovito opredelitev področja, naj omenim samo Obrambno strategijo, ki nastaja, in Resolucijo o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja Slovenske vojske do leta 2025, ki je v postopku sprejema. Ne glede na to lahko zaključimo, da ima Slovenska vojska za svoje delovanje na področju zoperstavljanja terorizmu zadostno podlago, ki ji omogoča izvajanje ustreznih aktivnosti samostojno in v okviru sodelovanja z drugimi organi. V tem okviru izvajanja primerjave z državami zveze Nato lahko ocenimo, da gre na področju pravno-strateške opredelitve vloge oboroženih sil za precej primerljiv sistem, ki ima sicer nekatere pomanjkljivosti, ki bi jih predvsem lahko strnili v dejstvo, da je podlaga za delovanje zelo razpršena in v določenih delih tudi ne dovolj domišljena. Te pomanjkljivosti so omejene na področje opredelitve sodelovanja med ustreznimi strukturami in učinkovitosti njihovega usklajevanja.

4 RAZPRAVA

V večini razvitih držav poteka znanstveno-strokovna razprava o novi vlogi in nalogah oboroženih sil. Vse bolj je verjetno, da bodo oborožene sile zapletene v reševanje različnih konfliktov, med katerimi je tudi terorizem (Toffler, 1995, str. 36). Boone (1994, str. 6) nove naloge oboroženih sil ne obravnava kot pojav *sui generis*, temveč samo kot razširjen spekter vojaških operacij. Zavedati se je treba, da je v zgodovini mogoče najti različna obdobja, ko je potekalo iskanje novih dodatnih nalog za oborožene sile. To se predvsem dogaja v obdobjih razmeroma majhne verjetnosti vojaških spopadov in vojaške ogroženosti, v katerih ni pravih vzrokov za izpolnjevanje osnovnega poslanstva oboroženih sil (odvrčanje in izvajanje oboroženega boja) (podrobno glej Kotnik, 2002, str. 163). S temi dejanji oborožene sile iščejo ustrezno legitimnost ali vsaj občutek koristnosti. Z opredeljenimi ocenami se lahko delno strinjamo, poudariti pa je na drugi strani treba, da mora biti civilna družba zainteresirana, da se vsi potenciali, ki jih imajo oborožene sile, čim bolj izkoristijo za zoperstavljanje grožnjam, ki trenutno ogrožajo nacionalno varnost države. V tem kontekstu lahko razumemo potrebo, da se oborožene sile dejavneje vključijo na področje zoperstavljanja terorizmu. Nekateri avtorji (Garb, 1993, str. 56; Jelušič, 1992, str. 73) navajajo, da vojska izgublja vlogo, ki ji daje v družbi največjo legitimnost, in da vojska potrebuje aktiven zunanji videz. Zaznavanje civilne družbe je po potrebi delovanje oboroženih sil na področju zoperstavljanja terorizmu odvisno od veliko dejavnikov, med katerimi bi lahko opredelili velikost teroristične grožnje, sposobnost oboroženih sil za izvajanje takih aktivnosti, zaznavanje vloge oboroženih sil, tradicijo in druge sociološke dejavnike. Nikakor ne smemo zanemariti napetosti in konfliktov, ki jih prinaša nova vloga oboroženih sil v organizaciji. Vsi naštetih dejavniki vplivajo na uspešnost delovanja oboroženih sil in njihovega povezovanja v celoten sistem nacionalnovarnostnega sistema. V večini držav je že do zdaj sistem temeljil na procesih, v katerih so imele

oborožene sile vlogo dajanja pomoči civilnim institucijam na različnih področjih zagotavljanja varnosti. Kljub temu se je treba zavedati, da so bili pripadniki obo-roženih sil do zdaj usposobljeni za opravljanje nalog, ki so bile različne od tistih, ki se pojavljajo na področju zagotavljanja notranje varnosti držav. Bistvene razlike se pojavljajo pri uporabi sile, saj so pripadniki organov za notranje zadeve uspo-sobljeni za uporabo sile kot skrajnega prisilnega sredstva, na drugi strani pa vojaki silo uporabljajo kot prednostno sredstvo svojega delovanja. V kontekstu teh želj po uporabi oboroženih sil pri nalogah zagotavljanja notranje varnosti prihaja tudi do upravičenih pomislov ustreznega nadzora civilne družbe nad delovanjem vojske.

Že narava naglega razvoja ilustrira, kako procesi globalizacije simultano preobli-kujejo ranljivost nacionalnih držav na delovanje subjektov, ki so politično moti-virani za uporabo nasilja, in po drugi strani jasno prikazujejo omejitve teh naci-onalnih sistemov pri njihovih zmogljivostih za učinkovite odgovore na take vrste groženj. Paradoksalen rezultat teh ugotovitev je pojavljanje procesov globalizacije na področju zagotavljanja varnosti, namesto da bi zagotovili varnost globalizacije in njenih pozitivnih pridobitev (Spence, 2007, str. 417).

Zelo pomembno je zavedanje, da lahko demokratičen odnos med civilno strukturo in vojsko poleg militarizacije družbe poruši tudi prevelika stopnja nadzora politične oblasti nad oboroženimi silami. V tem primeru politične odločitve segajo preglo-boko v vojaško organizacijo, kar pomeni, da prevladajo na ravneh, ko bi se morale sprejemati izključno strokovne odločitve. Legalno in legitimno je, da politična oblast postavlja najvišje vojaške poveljnike, na primer načelnika generalštaba, vendar se v teh primerih vedno pojavlja vprašanje pravičnega razmerja med politično zaneslji-vostjo in profesionalnimi ter strokovnimi kompetencami takih oseb. Zgodovinske izkušnje nam jasno kažejo, da lahko preveliko poseganje civilnih oblasti v vojaška kadrovska vprašanja in vstopanje vojakov v visoke strukture vladajoče politike pov-zročita funkcionalno spreminjanje vojske kot institucije obrambe pred zunanjim so-vražnikom v institucijo podpore aktualne oblasti.

Z metodološkim pristopom smo presodili, da je nadzor parlamenta, predsednika republike in drugih zunanjih inštitucij nad Slovensko vojsko v svoji organizacijski, konceptualni, pravni in vsebinski obliki ustrezen in primerljiv s prakso v evropskih državah. Čeprav smo v analizi sej odbora za obrambo ugotovili, da od leta 2001 niti na eni seji niso obravnavali točke, ki bi bila povezana z vlogo Slovenske vojske na področju procesov zoperstavljanja terorizmu, lahko ugotovimo, da je ta proces potekal pri obravnavi drugih vprašanj. Vse zakonske in podzakonske predpise, v katerih se je opredeljevala vloga Slovenske vojske tudi na področju zoperstavljanja terorizmu, so obravnavali v parlamentarnih odborih, ki bi ob nestrinjanju s spre-minjanjem vloge Slovenske vojske posredovali zadržke ali dali drugačne predloge. Tega v konkretni analizi ni bilo. V procesu nadzora nad delovanjem Slovenske vojske so možnosti za izboljšanje, in sicer predvsem pri jasni opredelitvi vloge in pristojnosti predsednika Republike Slovenije kot vrhovnega poveljnika oboroženih sil in na drugi strani v parlamentarnem procesu nadzora, v katerem bi s strokovno

pomočjo poslanci, ki so člani odbora za obrambo in drugih delovnih teles nadzora, laže in bolj konsistentno izvajali nadzor nad delovanjem Slovenske vojske.

Sklep Avtor se zaveda dejstva, da so se spremembe v družbenih procesih po letu 1991 pokazale tudi v spremenjenem zaznavanju razmerja nadzora nad oboroženimi silami. Odsotnost civilnega nadzora, ki smo ji bili priča v nekdanji državi, je strahove o ustreznosti nadzora v novi slovenski državi prignala v nerazumne okvire. Opredelitev pravega razmerja med temi skrajnostmi je umetnost, ki jo je težko doseči. To razmerje pa lahko zelo hitro porušijo nekateri procesi ali dogodki, ki se pojavljajo v svetu in so odraz spremenjenih družbenih razmerij in napetosti. Pravilnega odziva na take dogodke je sposobna le družba, ki temelji na razvitih demokratičnih procesih. Pomembno je, da je nadzor raznovrsten in mora vključevati vse subjekte varnostnega sistema, vendar jim mora na drugi strani omogočati normalno zagotavljanje vseh vzvodov za učinkovito delovanje. Slovenska civilna družba namreč ne potrebuje neučinkovite vojske, temveč vojsko, ki se bo sposobna zoperstavljati vsem oblikam groženj, ki bi lahko ogrožale normalno delovanje Republike Slovenije. Ni treba razširiti nadzornih mehanizmov, temveč podrobno opredeliti sedanje, ki pa morajo zagotavljati ustrezno delovanje Slovenske vojske.

Oborožene sile so postale v okviru nacionalnovarnostnega sistema eden izmed pomembnih dejavnikov v procesih zoperstavljanja terorizmu in tako tudi pomemben del zagotavljanja mednarodne varnosti. Njihova vloga se kaže tako na področju represivnih strategij zoperstavljanja terorizmu kakor tudi na področju preventivnih dejavnosti, ki potekajo, da bi se odpravili vzroki za nastanek terorizma. Trenutna vloga, zakonska podlaga in pristojnosti v okviru nacionalnovarnostnega sistema Slovenski vojski le delno omogočajo učinkovito delovanje na področju zoperstavljanja terorizmu. Urejenega in učinkovitega sistema zoperstavljanja terorizmu v okviru nacionalnovarnostnega sistema Slovenije ni mogoče zagotoviti brez vključenosti Slovenske vojske, zato bi bilo treba opraviti pravočasne in kakovostne predpriprave dejavnikov, kot so zakonska podlaga, podpora vladajočih političnih struktur, vzpostavitev ustreznega sistema pretoka informacij, izvedba notranjeorganizacijskih ukrepov ter zagotovitev sodelovanja vseh subjektov, zadolženih za zoperstavljanje terorizmu, in ustreznih kadrovskih ter finančnih potencialov. Večina izmed zgoraj naštetih dejavnikov močno opredeljuje medsebojna razmerja v civilno-vojaških odnosih ter neposredno ali posredno vpliva na nadzorne procese civilne družbe nad oboroženimi silami.

Nedorečenost določb zakonskih in podzakonskih aktov lahko otežuje vzpostavitev ustreznega sistema zoperstavljanja terorizmu znotraj Slovenske vojske. Stalnica v procesu uresničevanja zakonskih predpisov in pri vzpostavljanju ustreznega sistema zoperstavljanja terorizmu je tudi nedorečenost pristojnosti najpomembnejših subjektov na tem področju¹⁹, še pomembnejša pomanjkljivost pa sta neustrezno

¹⁹ Pri nedorečenosti pristojnosti gre predvsem za mejna področja, kjer imata dva ali več organov zelo podobne naloge in pristojnosti, ter na drugi strani za mejna področja, ki kot sive lise ostajajo neobdelana ter slabijo celoten sistem zoperstavljanja terorizmu v Republiki Sloveniji.

usklajevanje in izmenjava podatkov med organi ter njihovo strokovno vodenje na nacionalni ravni. Iz tega izhajata tudi ne dovolj opredeljena vloga Slovenske vojske na področju zoperstavljanja terorizmu in neizkoristek vseh sredstev, ki jih ta poseduje. Njihova racionalna uporaba bi na nacionalni ravni v Sloveniji zagotavljala večje možnosti učinkovitega zoperstavljanja grožnji, kot je terorizem.

Literatura

1. *Bebler, Anton, ur. (1997): Civil Military Relations in Post-Communist States. Westport: Praeger.*
2. *Bebler, Anton, ur. (2005): Sodobno vojaštvo in družba. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.*
3. *BMVg – Current deployments of the German Armed Forces dostopno na <http://eng.bmvg.de/bundeswehr/buendnisverteidigung/einsatzzahlen.php> (22. 4. 2010).*
4. *Boene, B. (1994). The Swedish Military in International Perspective. Karlstad, Swedish National Defence College.*
5. *Borchert, Heiko (2006): Homeland Security and Transformation. V Brimmer Esther (ed.) Transforming Homeland Security – US and European Approaches, str. 3–22. Washington: Center for Transatlantic Relations.*
6. *Boëne, Bernard (2001): Western Type Civil-Military Relations Revised in Military. V Eyan Ben-Ari in Rosenhek Zeev (ed.) State and Society in Israel, str. 43–80. New Brunswick and London: Transaction Publishers.*
7. *Čaleta, D. (2007). Vloga oboroženih sil na področju zoperstavljanja terorizmu v luči dilem civilno-vojaških razmerij. Teorija in praksa, 44(5), 568–593.*
8. *Dalgaard-Nielsen, Anja (2006): Structures and Cultures-Civil Military Cooperation in Homeland Security. V Brimmer Esther (ed.) Transforming Homeland Security – US and European Approches, str. 95–114. Washington: Center for Transatlantic Relations.*
9. *Dandeker, Christoper (2003): The Implications of the Terrorist Attack on September 11 th 2001 for the Relationship between Military and Society. V Vlachova Marie in Caparini Marina, Military-Society Relations in the Countries of Transformation, str. 23–45. Belgrade: CCMR and DCAF.*
10. *Dandeker, Christopher (2005): The Military and Society after September 11 th 2001. V Bebler Anton (ur.) Sodobno vojaštvo in družba, str. 313–322. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.*
11. *Everts, Philip (2002) Democracy and Military Force. Palgrave: Basingstoke.*
12. *Fluri, P., in Johansson A.B. (2003) Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.*
13. *Föhrenbach, Gerd (2006): Transatlantic Homeland Security and the Challenge of Diverging Risk Perceptions. V Brimmer Esther (ed.) Transforming Homeland Security – US and European Approches, str. 43–58. Washington: Center for Transatlantic Relations.*
14. *Furlan, Branimir in drugi (2006): Vojaška doktrina. Ljubljana: PDRIU.*
15. *Gärtner, Heinz, Cuthbertson, M. Ian (2005) European Security and Transatlantic Relations After 9/11 and the Iraq War. New York: Palgrave Macmillian.*
16. *Grizold, Anton (2005): Slovenija v spremenjenem varnostnem okolju. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.*
17. *Grizold, Anton ur. (1998): Perspektive sodobne varnosti. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.*
18. *Hamilton, S. Daniel (2006): Transforming Homeland Security – A Road Map for the Transatlantic Alliance. V Brimmer Esther (ed.) Transforming Homeland Security – US and European Approches, str. 11–19. Washington: Center for Transatlantic Relations.*

19. Hyde-Price, Adrian (2005): *The European Contour: Power and Authority in Europe's Society of States*. V Gärtner, Heinz, Cuthbertson, M. Ian (2005) *European Security and Transatlantic Relations After 9/11 and the Iraq War*, str: 167–182. New York: Palgrave Macmillian.
20. Huntington, P., Samuel (1995): *Reforming Civil-Military Relations*. V *Journal of Democracy* vol. 6., str: 9–17.
21. Jelušič, Ljubica (1997): *Legitimnost sodobnega vojaštva*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
22. Kotnik, Dvojmoč, Igor (2002): *Preoblikovanje oboroženih sil sodobnih evropskih držav*. Ljubljana: FDV.
23. Malešič, Marjan (2001): *Civilno-vojni odnosi u Sloveniji – problemi i perspektive*. V Hadžić Miroslav (ur.) *Demokratska kontrola vojske i policije u SR Jugoslaviji*, str. 229–251. Beograd: Centar za civilno-vojne odnose.
24. Malešič, Marjan (2002): *Problems in democratic control of the armed forces – 2 Slovenian cases. Blurring boundaries: the military and the new world (dis)order / ERGOMAS VIII. Biennial Conference, Portorose, Slovenia, September 18–22, 2002*. - Ljubljana: University of Ljubljana, 2002. – Str. 21.
25. Malešič, Marjan, Jelušič, Ljubica (2002): *Civil-military relations and democratic control of the armed forces in Slovenia*. Born, Hans, Caparini, Marina, Fluri, Philipp (ur.) *Security sector reform and democracy in transitional societies*, str: 141–147. Baden-Baden: Nomos.
26. Moskos, Charles, Williams, John, Segal, David (2000): *The Postmodern Military*. Oxford: Oxford University Press.
27. Moskos, Charles (2003): *Democratic Control of Armed Forces-Introduction*. V Callaghan Jean in Kernic Franz (ed.) *Armed Forces and International Security*, str: 5–13. New Brunswick and London: Transaction Publishers.
28. Moskos, Charles (2005): *The Postmodern Military*. V Bebler Anton (ur.) *Sodobno vojaštvo in družba*, str: 313–322. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
29. Prezelj, Iztok (2005): *Nacionalni sistem kriznega menedžmenta*. Ljubljana: FDV.
30. Silva, Patricio (2002): *The Soldier and the State in South America: Essays in Civil-Military Relations*. Palgrave: Basingstoke.
31. Spence, K. (2007). *Globalizing Security, Securing Globalization? Privatization, Commodification and the New Terrorist Threat*. V: Nikbay O. and Hancerli S. (ur.) *Understanding and Responding to the Terrorism Phenomenon: A Multi-Dimensional Perspective*, 417–430. Amsterdam, Berlin, Oxford, Tokyo, Washington, IOS Press and NATO Public Diplomacy Division.
32. *Srednjeročni obrambni program 2005–2010, MORS šifra 802-00-1/2004-69 z dne 22. 6. 2005*.
33. *Srednjeročni obrambni program 2007–2012, MORS šifra 803-2/2006-58 z dne 27. 11. 2006*.
34. *Strateški pregled obrambe 2002/2003 z vizijo razvoja do leta 2015, številka dokumenta 802-00-15/2003-19 z dne 12. 3. 2004*
35. *Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 27/2010*.
36. Toffler, A., Toffler, H. (1995). *War and Anti-War*. New York, Warner Books.
37. Vlachová, Marie (2003): *Democratic Control of Armed Forces*. V Callaghan Jean in Kernic Franz (ed.) *Armed Forces and International Security*, str: 199–208. New Brunswick and London: Transaction Publishers.
38. Wilkinson, Paul (2002): *Terrorism Versus Democracy*. London: Frank Cass.
39. *Zakon o izvajanju temeljnih razvojnih programov Slovenske vojske v letih 2008–2015, Uradni list RS, št. 154/06*.

40. *Zakon o obrambi, Uradni list RS, št. 82/94, 87/97, 13/98 (odl. US), 47/02, 67/02, 49/04.*
41. *Zakon o službi v Slovenski vojski, Ur. l. RS, št. 13/07.*
42. *Žabkar, Anton (2004): Marsova dediščina – Metode in smeri razvoja. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.*
43. *Žabkar, Anton (2005): Izzivi tretjega tisočletja in oborožene sile. V Bebler Anton (ur.) Sodobno vojaštvo in družba, str. 313–322. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.*

RAZSEŽNOSTI INŠPEKCIJSKEGA NADZORA NA OBRAMBEM PODROČJU

DIMENSIONS OF INSPECTION ACTIVITY IN THE FIELD OF DEFENCE

Professional article

Povzetek Organizacije javne in državne uprave so navadno velike, učinkovit nadzor njihovega delovanja pa otežen. Inšpekcijski nadzor ima pomembno upravno funkcijo, saj po eni strani zagotavlja nadzor nad izvrševanjem sprejetega pravnega reda, po drugi pa daje povratne informacije, ki omogočajo upravi, da se seznanj z učinki sprejetih predpisov ter oblikuje ustrezne spremembe in ukrepe. Zato mora biti inšpekcijski nadzor ustrezno organiziran in posebej zakonsko urejen. V naši državi je to področje urejeno s sistemskim Zakonom o inšpekcijskem nadzoru (Uradni list RS, št. 43/07 – UPB 1, ZIN), ki ureja splošna načela inšpekcijskega nadzora, organizacijo inšpekcij, položaj, pravice in dolžnosti inšpektorjev, njihova pooblastila, postopek inšpekcijskega nadzora, ukrepe in druga vprašanja, povezana z inšpekcijskim nadzorom. V najširšem kontekstu spada inšpekcijsko nadzorstvo v državi v njeno varnostno komponento in je eno izmed znamenj pravne države. Namen članka je prikazati izhodišča organiziranosti inšpekcijskega nadzorstva na obrambnem področju ter spodbuditi razmišljanja o pomembnosti razvoja inšpekcijskega nadzorstva v okviru nacionalnovarnostnega sistema Republike Slovenije.

Ključne besede *Inšpektor, nadzor, zakon, organiziranost, sistem, obramba, nacionalna varnost.*

Abstract Organisations within the public and state administration are generally large, and efficient control of their operation is therefore difficult. Inspection activity represents an important administrative function. On the one hand it provides control of the implementation of the adopted legal order, and on the other hand it provides feedback which enables the administration to become acquainted with the impact of adopted regulations, make appropriate changes and take appropriate measures. Inspection must therefore be properly organised and specifically regulated by law. In Slovenia, this area is regulated by the Inspection Act (Official Gazette of the Republic of Slovenia, No. 43/07 – official consolidated text 1, ZIN) which deals with

general principles of inspection, organisation of inspection services, status, rights, duties and the power of inspectors, inspection procedures, measures and other issues related to inspection.

Within its broadest context, inspection activity in Slovenia falls under the security component of the state and is one of the signs of the rule of law. The article aims to present the basic organisation of inspection in the field of defence and to encourage wider consideration of the importance of inspection development within the National Security System of the Republic of Slovenia.

Key words *Inspector, control, law, organisation, system, defence, national security.*

Uvod V samostojni Sloveniji so bile do leta 1995 inšpekcijske službe organizirane kot republiške inšpekcije na državni ravni in občinske inšpekcijske v občinah ali kot med-občinske inšpekcije za več občin. Po letu 1995 so se inšpekcijske službe temeljito reorganizirale, saj so bile naloge inšpekcijskega nadzorstva prenesene z občin na ministrstva oziroma na inšpektorate kot organe v sestavi. Z reorganizacijo, s katero je prišlo do združevanja vseh inšpekcij na državni ravni, in uvedbo neposrednega vodenja, je bil dosežen večji vpliv na obseg in kakovost delovanja inšpekcij. Takšen način organiziranja je veljal vse do leta 2001, ko je Vlada Republike Slovenije dala v obravnavo predlog za sprejetje ZIN, katerega namen je bil urediti inšpekcijski nadzor, organizacijo inšpekcij, položaj, pravice, dolžnosti in pooblastila inšpektorjev, postopek inšpekcijskega nadzora, inšpekcijske ukrepe ter druga vprašanja, povezana z inšpekcijskim nadzorom.

Pred tem zakonom so med posameznimi inšpekcijskimi službami obstajale razlike, ki so nekaterim določale široke pristojnosti pri delovanju in ukrepanju, druge pa takih pooblastil niso imele, zato je bilo v tem pogledu njihovo delovanje omejeno in zato neučinkovito. S sprejetjem ZIN so inšpekcijskim organom zagotovljene možnosti za pooblaščen ukrepanja na področjih, za katera so pristojni.

Na temo organiziranja inšpekcijskih služb je bilo veliko različnih predlogov, naj-pogostejši so bili, da je treba pristojnost inšpekcijskega nadzora vrniti na lokalno raven, na upravne enote, občine in prihodnje regije. Drugi predlogi so se nanašali na ukinitve inšpektoratov kot organov v sestavi in njihovo polno vključitev v organizacijsko strukturo ministrstev. Že več let pa je star tudi predlog o izločitvi inšpektoratov iz matičnih ministrstev in o vključitvi vseh v enotno skupno ministrstvo inšpektoratov (Turk, 2004, str. 58).

V preteklosti so bili uvedeni različni modeli organiziranosti inšpekcijskega nadzora. Pri vsakem modelu oziroma organizacijskem sistemu so bile pri vrednotenju glede na stopnjo njegove učinkovitosti ugotovljene številne pomanjkljivosti, ki so se kazale v kadrovske težavah, pomanjkljivem zagotavljanju finančnih sredstev, ugotavljanju odgovornosti posameznih inšpektorjev in institucij, nezadostni zakonski podlagi za nadzor ter pretiranem vplivu politike.

Spoznanje o nujnosti nadzora ni novo. Nadzorne funkcije obstajajo, odkar obstaja družba, spreminjajo se le način, vsebina in nosilci, skladno s spreminjajočimi se družbenimi odnosi (Bostić, 1986, str. 9). Potreba po inšpekcijskem nadzorstvu ni sporna v nobeni državni ureditvi. Inšpekcijsko nadzorstvo je logična in nujna sestavina procesa odločanja oziroma procesa, s katerim se izvršujejo sprejete odločitve. S sprejetjem zakona se proces še ne konča (Rakočević in Bekeš, 1994, str. 179). Z nadzorom državne uprave skušamo doseči pravilnost dela upravnega organa, preprečiti ali odpraviti nepravilnosti, pa tudi kaznovati kršitelje. Naloga takega nadzora je torej, da se zagotovi uresničevanje upravnih ciljev, ki so opredeljeni in urejeni v posameznih pravnih normah (Cijan in Grafenauer, 2002, str. 111–112).

Upravne dejavnosti so zelo raznolike, zato ni dovolj le ena nadzorna institucija, ki bi opravljala celoten nadzor ali kontrolo nad delom javne uprave. Inšpekcijski nadzor predstavlja pomembno upravno funkcijo, saj po eni strani zagotavlja nadzor nad izvrševanjem sprejetega pravnega reda, po drugi pa daje povratne informacije, ki omogočajo upravi, da se seznaní z učinki sprejetih predpisov ter oblikuje ustrezne spremembe in ukrepe. S tega vidika je nadzorstvo nad uresničevanjem zakonov in drugih predpisov nujno. Inšpekcijsko nadzorstvo je kot upravna funkcija, ki ima izrazit oblastni značaj, saj ima za cilj ohranitev sistema, obenem pa je to tudi izvršilna funkcija državne uprave. Inšpekcijski nadzor mora biti zato ustrezno organiziran in posebej zakonsko urejen.

Inšpekcijski nadzor na obrambnem področju opravlja Inšpektorat Republike Slovenije za obrambo, ki je organ v sestavi Ministrstva za obrambo. Delovanje inšpekcijskega nadzorstva na obrambnem področju ureja več zakonskih in podzakonskih aktov, ki jih pri svojem delu uporabljajo inšpektorji za obrambo kot delavci s posebnimi pooblastili.

Pri proučevanju teme inšpekcijskega nadzora z metodo analize primarnih virov (zakoni in podzakonski akti ter drugi pravni predpisi) in z metodo analize sekundarnih virov (knjige, članki ipd.) so predstavljena in opredeljena temeljna spoznanja o obravnavanem predmetu. Primerjalno raziskovanje namreč omogoča, da lahko neko družbeno kategorijo, kot je v tem delu nadzor, proučujemo v različnih pojavnih oblikah, tako v prostoru kot v času. S primerjalno analitično metodo in z metodo zgodovinsko-časovne analize je prikazano inšpekcijsko nadzorstvo. Poleg uporabljenih metodoloških pristopov in lastnih izkušenj ter prakse na področju inšpekcijskega nadzora je povzeto tudi nekaj ključnih ugotovitev o razsežnosti inšpekcijskega nadzora na obrambnem področju.

1 DRŽAVNA UPRAVA IN NJEN NADZOR

Država je politična organizacija oziroma vrsta ustanove, v kateri njen upravni aparat zaradi uresničevanja njene ureditve uspešno pretendira na monopol legitimne fizične prisile. Stvarna oblika, v kateri se pojavlja monopol prisile, je torej državni »upravni aparat« oziroma sistem državne uprave (Brezovšek in Haček, 2003, str. 79).

Državna uprava je del javne uprave in je del izvršilne oblasti, ki izvršuje upravne naloge. Je najboljšežnji korpus v okviru izvršilnega aparata države. Glede na upravo je ožji pojem, saj ta vključuje tudi državno upravo (Rakočević in Bekeš, 1994, str. 10).

Značilnosti državne uprave lahko izvirajo iz značilnosti državne ureditve. Državna uprava je sestavni del državne organizacije, v kateri opravlja naloge, ki morajo biti v državi uresničene in ki so seveda naloge države. Država opravlja svoje naloge z različnimi organi – državnimi organi. Med vsemi, s katerimi država opravlja svoje naloge, nas predvsem zanimajo državni upravni organi – ali krajše rečeno državna uprava (Rakočević in Bekeš, 1994, str. 155–156).

Jedro državne uprave je vlada, katere temeljna naloga je odločanje. Vlada tako kot nosilec izvršilne veje oblasti svoje funkcije upravlja s pomočjo državne uprave, ki je torej sredstvo za izvajanje njenih (vladnih) politik, pa tudi zakonov in drugih odločitev nosilca zakonodajne veje oblasti (Haček, 2001, str. 379).

Pojem uprava je dostikrat razumljen kot administracija oziroma birokracija, vendar moramo upravo razlikovati od administracije. Administracija v resnici pomeni sledenje nekim navodilom, medtem ko uprava pomeni doseganje rezultatov in prevzemanje odgovornosti za ta dejanja (Hughes, 2003, str. 45).

Organizacija in delovanje javne uprave sta urejena z upravnim pravom. Temeljne norme o delovanju javne uprave v Republiki Sloveniji so zapisane v Ustavi. Na podlagi 120. člena Ustave je podrobneje urejen sistem organizacije državne uprave, in sicer z Zakonom o državni upravi (Uradni list RS, št. 113/205 – UPB 4, ZDU), položaj javnih uslužbencev oziroma državnih uradnikov pa je urejen z Zakonom o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 63 /2007 – UPB 3, ZJU).

Ustava in ZDU med drugim določata, da se v okviru posameznega ministrstva opravlja nadzor nad izvajanjem nalog in zakonitostjo delovanja organov v okviru resorja. Pri kontroli ima poseben pomen inšpekcijski nadzor, s katerim uprava neposredno skrbi za zakonitost delovanja (Obrulj, 2008, str. 17). Nadzor je v bistvu razmerje med dvema organoma, pri čemer en organ nastopa kot subjekt, ki nadzira (ima aktivno vlogo), in drugi organ kot subjekt, ki je nadziran (ima pasivno vlogo).

V nobeni družbi se že od nekdaj nič ne dogaja brez nadzorovanja. Nadzorstvo je kot mehanizem in nadzorovanje je kot dejavnost. Teorija o nadzoru navadno ločuje predvsem dve obliki nadzorovanja – formalno in neformalno, za kateri je značilno, da so pravila in norme pisani ali nepisani, da so izražene različne stopnje neposrednosti, prisotni so institucionalizacija, prisila, kaznovanje in tradicionalnost. Obe obliki nadzorstva sta lahko, ena bolj kot druga, zastraševalni in preprečevalni, pozitivni in negativni, združevalni in ločevalni, vidni in skriti, posredni in neposredni (Pečar, 1991, str. 12–17).

V sodobni družbi postaja dejavnik, ki posega v vsa družbena dogajanja in vpliva nanje ter na življenje in položaj človeka kot posameznika, tudi državna uprava.

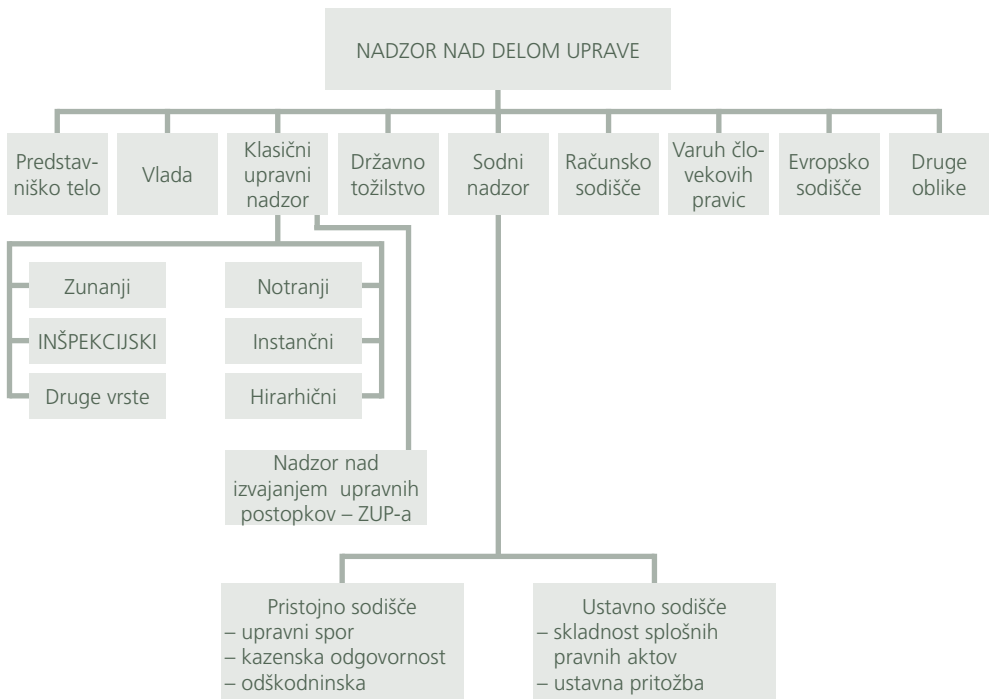
Vsaka država poskuša z različnimi ukrepi in sredstvi delovati v smeri večje učinkovitosti (Abrahamberg, 1998, str. 31). Državna uprava v funkcionalnem smislu po zakonskih določbah opravlja glavne funkcije uprave oziroma upravne naloge, ki so: sodelovanje pri oblikovanju politik, izvršilne naloge, **inšpekcijski nadzor**, spremljanje stanja, razvojne naloge, zagotavljanje javnih služb (Grafenauer, 2006, str. 139).

Da bi bila dejavnost državne uprave učinkovita, poleg uspešnega vodenja k temu pripomore tudi nadzor. Razvitost nadzora (političnega in pravnega) nad upravo spada v temelje demokracije (Pusič, 199, str. 29).

Kot glavni dejavniki nadzora državne uprave pri njenem delovanju se v ospredje postavljajo: spoštovanje Ustave ter politike in institucij, kot so sodstvo, računsko sodišče in varuh človekovih pravic, čeprav upravno nadzorstvo obsega nadzorstvo nad zakonitostjo aktov, s katerimi se odloča o pravicah in dolžnostih posameznikov in organizacij, nadzorstvo nad zakonitostjo dela podjetij ter drugih organizacij in skupnosti ter **inšpekcijsko nadzorstvo** (Cijan in Grafenauer, 1993, str. 49).

V tabeli 1 je razčlenjen nadzor dela uprave v Sloveniji. Bistven je opis vpogleda v tako imenovani upravni nadzor, v katerega spada tudi inšpekcijski nadzor, zato so v nadaljevanju povzete nekatere značilnosti takšnega nadzora.

Tabela 1:
Nadzor nad delom uprave



Vir: Cijan in Grafenauer, 2002, str. 126.

V politični znanosti poznamo dva pogleda na nadzor. Po prvem se da nadzor doseči z zanašanjem na notranji občutek osebne odgovornosti, etične vrednote in profesionalne standarde pri opravljanju zadolžitve. Po drugem pa osebni občutek ne zadošča, temveč je treba zagotoviti odgovorno ravnanje z vključitvijo zunanjih sil nadzora. Obstajati mora torej možnost odkrivanja kazni za ravnanje, ki ni skladno z zakoni in predpisi. Ravno tako naj bi obstajale možnosti nagrajevanja posebno zaslužnega vedenja javnih uslužbencev (Guy, 2001, str. 300–340).

Inšpekcijski nadzor je formalni, interni kontrolni mehanizem z učinkom *ex-post*. Pri vprašanju intenzitete gre za mehanizem neposrednega nadzora, razpon nadzora pa je takšen, da se nanaša na zakonitost delovanja državnih organov in drugih javnopravnih subjektov ter zasebnopravnih organizacij in posameznikov (Dujič, 1996, str. 261).

Če je izvajanje inšpekcijskega nadzorstva mišljeno kot ena izmed nalog, od katerih je odvisno delovanje države, in je torej javnega pomena za državo, gre za izvajanje nadzorne funkcije države, v kateri država v vsakem sektorju nadzoruje samo sebe, v tem krogotoku postavlja predpise in hkrati pri sebi preverja izpolnjevanje teh predpisov (Strojin, 1996, str. 24).

Inšpekcijski nadzor je nadzor, ki ga izvaja državna uprava nad izvrševanjem zakonov in podzakonskih predpisov. Brez izvajanja nadzorne funkcije bi zakoni in drugi predpisi ostali le mrtva črka na papirju. Inšpekcijski nadzor se izvaja na vseh upravnih področjih – to je na vseh področjih, kjer javni interes narekuje, prepoveduje ali omejuje posameznikom in pravnim osebam neko ravnanje (Virant, 1998, str. 70).

Da bi govorili o inšpekcijskem nadzoru, morajo biti izpolnjene nekatere predpostavke, in sicer: inšpekcijski nadzor izvajajo organi uprave; vrši se z neposrednim vpogledom v delo in poslovanje; obstajajo pravice in dolžnosti za izvajanje upravnih sankcij (Turk, 2004, str. 51).

Opravljanje inšpekcijskega nadzora je tipična funkcija oblastnega značaja in vključuje ugotavljanje stvarnega stanja in skladnosti s predpisi, ob ugotovljenih neskladjih pa tudi ugotavljanje možnosti in načinov za njihovo odpravo ter izrekanje oziroma predlaganje sankcij in ukrepov ob ugotovljenih kršitvah. Inšpekcijski nadzor je nadzor nad izvajanjem oziroma spoštovanjem zakonov in drugih predpisov, opravljajo pa ga inšpektorji kot uradne osebe s posebnimi pooblastili in odgovornostmi (Grafenauer in Brezovnik, 2006, str. 142).

2 SISTEMSKA UREDITEV INŠPEKCIJSKEGA NADZORA

V našem pravnem sistemu je kot organ izvršilne oblasti in najvišji organ državne uprave opredeljena vlada. Sestavljajo jo predsednik in ministri. Vlada in posamezni ministri so v okviru svojih pristojnosti samostojni in odgovorni državnemu zboru. Razmerja ministrstva do vlade in medsebojna razmerja ministrstev so zakonsko predpisana in zajeta predvsem v Zakonu o vladi (Uradni list RS, št. 24/205 – UPB 1,

ZV) in ZDU. ZV tako v 5. členu določa, da vlada nadzoruje delo ministrstev, jim daje usmeritve za izvajanje politike in zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov ter skrbi, da ministrstva usklajeno opravljajo svoje naloge. Znotraj ministrstva delujejo organi in organizacije v sestavi ministrstev. Ustanovijo se za opravljanje specializiranih strokovnih nalog, izvršilnih in razvojnih upravnih nalog, nalog inšpekcijskega in drugega nadzora ter nalog na področju javnih služb. Z ustanovitvijo se morata zagotoviti večji učinkovitost in kakovost ali pa večja stopnja samostojnosti pri opravljanju nalog. Če na prvi stopnji odloča organ v sestavi, o pravnih sredstvih zoper te upravne akte odloča resorno ministrstvo.

Upravni organi v sestavi ministrstva so uprava, urad in inšpektorat.

Uprava se ustanovi po resornem načelu za opravljanje upravnih nalog na ožjem področju znotraj ministrstva.

Urad se ustanovi za opravljanje organizacijskih ali specializiranih strokovnih in z njimi povezanih upravnih nalog z delovnega področja ministrstva (urad za prostorsko planiranje, urad za varstvo konkurence itn.).

Inšpektorat se ustanovi za opravljanje nalog inšpekcijskega nadzorstva. Ustanovljeni so v večini ministrstev (inšpektorat za delo, zdravstveni inšpektorat itn.).

Kot že ime pove, so inšpektorati kot organi v sestavi ministrstev oblika upravnega organa za opravljanje inšpekcijskega nadzorstva. Inšpektorati, ki se ustanavljajo na nekem upravnem področju, opravljajo na tem področju samo nadzorno funkcijo (Rakočevič in Bekeš, 1994, str. 188). Bistveno je, da organov v sestavi ne določa Državni zbor z zakoni, temveč Vlada z uredbo (Uredba o organih v sestavi ministrstev, Uradni list RS, št. 58/2003 z dopolnili in spremembami, UOS). Ta način naj bi omogočal večjo prilagodljivost in ažurnost pri oblikovanju državne uprave. Organ v sestavi ministrstva je operativni organ, ki opravlja specializirane strokovne naloge, za katere je pristojno ministrstvo (Andoljšek, 2005, str. 41).

ZDU in UOS vsebujeta natančne določbe o **vodenju organov v sestavi**. Organe v sestavi vodijo **direktorji**, ki so imenovani skladno z ZJU. Predstojniki nekaterih največjih organov v sestavi (več kot 200 zaposlenih) se imenujejo **generalni direktorji**. Imenuje jih vlada na predlog ministra, ki vodi ministrstvo, v katerega sestavi je organ. Niso več funkcionarji, kot so bili po prejšnji ureditvi. ZIN kot sistemski zakon na področju inšpekcijskega nadzorstva določa posebno poimenovanje za predstojnike inšpektoratov. To so **glavni inšpektorji**. Že ZIN opušča dodatek *republiški*, ki je bil v prejšnji ureditvi in je bil nepotreben, ohranjal se je le kot ostanek nekdanje federativne ureditve. Če bi bil dodatek še potreben, bi moral biti *državni*. Predstojniki organov v sestavi so skladno z ZDU in ZJU uradniki in so imenovani za pet let.

Pri pregledu pristojnosti ministra do organov v sestavi vidimo, da minister usmerja in nadzoruje delo organov v sestavi ministrstva, ki ga vodijo predstojniki teh organov.

Ti morajo ravnati skladno z usmeritvami in obveznimi navodili in nalogami ministra ter redno poročati o izvrševanju nalog organa v sestavi in vseh pomembnejših vprašanjih z delovnega področja organa. V teh pogledih se nad nadzorstveno funkcijo, ki je podrejena ministru, kaže ministrov neposredni vpliv na inšpekcijsko poslanstvo in delo.

Odrto vprašanje pa obstaja o delu in samostojnosti inšpekcijskih organov, če bi bili podrejeni neposredno vladi. Če bi v tem primeru inšpekcijsko nadzorstvo potekalo mimo ministrstev, bi ta težje uresničevala svojo politiko. Pri tem se pojavlja tudi vprašanje o delu in pristojnostih inšpekcijskega sveta ter strokovne avtonomije inšpekcijskih služb, na katerih temelji ZIN.

Politiki, ki delujejo v upravi kot ministri in državni sekretarji, predstavniki političnih strank oziroma organizacij, se za doseganje svojih ciljev opirajo na javne uslužbence. Javni uslužbenci, ki delujejo v polju politike kot strokovnjaki za pripravo zakonskih osnutkov ali delajo neposredno za politike, pa izkoriščajo politike za hitrejše napredovanje v svoji karieri. Zato politično nevtralne uprave seveda v praksi ne more biti (Haček, 2007, str. 69). V procesu javnega upravljanja se kažejo politični procesi (v smislu procesov pridobivanja in ohranjanja oblasti), ki so neposredno povezani, zlasti na vrhu upravnega procesa – na njegovi institucionalni ravni. Nosilci političnih interesov želijo uveljaviti svoje interese, vrednote in poglede na javne zadeve prav prek institucionalnega dela upravnega procesa (Vlaj, 2006, str. 55).

Tabela 2:
Prepletanje
politične
aktivnosti javnih
uslužbencev

	Notranje – oblikovanje politik	Zunanje – preživetje
Formalno	odnos politični funkcionar (minister) – visok javni uslužbenec	proračun: odgovornost
Neformalno	administrativno lobiranje	podpora interesnim skupinam

Vir: Tabela: Politična aktivnost javnih uslužbencev (Haček, 2005, str. 112).

V navedenih razmerjih opisano stanje kaže na dejstvo, da razmejitev med politiko in upravo ni povsem jasna, saj je politika vpletena v upravne zadeve in upravni uslužbenci v politiko. Na tabeli 2 je prikazana dimenzija prepletanja politične aktivnosti javnih uslužbencev.

Z imenovanjem glavnih inšpektorjev, ki jih imenuje vlada z določenim časovnim mandatom in vodijo inšpektorate kot organe v sestavi, je ta prepletenost politike in stroke nedvoumno prisotna. Dokler bo inšpekcijsko nadzorstvo v organizacijskem in delovnem smislu v okviru nekega ministrstva, torej ne bo neodvisno, šele ko bodo inšpekcijske službe ali inšpektorati podrejeni vladi in neodvisni od posameznih ministrstev, bo mogoče razpravljati o neodvisnosti inšpekcijskih služb od »njihovih« ministrstev (Strojin, 1995, str. 25). Neposredna vključitev inšpekcijskih služb v

ministrstva tako ne zagotavlja učinkovitega inšpekcijskega nadzorstva, še manj pa njihovo samostojnost in neodvisnost (Bostič, 1997, str. 57).

V najširšem okviru inšpekcijsko nadzorstvo spada v varnostno komponento v državi in je ena izmed značilnosti pravne države. Pravni red se nikoli ne izpolnjuje sam po sebi, državljanska in pravna zavest še nista tako visoki, da ne bi potrebovali državne prisile (Strojin, 1996). Če pogledamo upravljanje in vodenje nacionalnovarnostnega sistema Republike Slovenije (NVS) na institucionalni oziroma politični ravni, so organi upravljanja in vodenja državni zbor, državni svet in predsednik države. Pri tem sodelujejo še posebni organi tega sistema (odbor za obrambo, odbor za zunanjo politiko, komisija za nadzor varnostnih in obveščevalnih služb). Na politični izvršilni ravni je organ vodenja nacionalnovarnostnega sistema vlada, kot posebni organi pa predsednik republike kot vrhovni poveljnik, Svet za nacionalno varnost – SNAV in Državni operativni štab obrambe – DOŠO. Na instrumentalni oziroma upravni ravni so splošni organi upravljanja in vodenja nacionalnovarnostnega sistema ministrstva, posebni organi iz obrambnega sistema pa GŠSV, URSZR, IRSO in IRSVNDN.

Tabela 3:
upravljanje in vodenje nacionalnovarnostnega sistema Republike Slovenije



Vir: Povzeto iz Resolucije o strategiji nacionalne varnosti RS, Odlok o Svetu za nacionalno varnost.

3 ORGANIZIRANOST INŠPEKCIJSKEGA NADZORA NA OBRAMBENEM PODROČJU

Ministrstvo za obrambo opravlja upravne in strokovne zadeve, ki se nanašajo na obrambni načrt države, razvoj, organizacijo, opremljanje, delovanje in vodenje obrambnih sil, pripravo civilne obrambe, na upravne zveze in kriptografsko zaščito v obrambnem sistemu, vojaško šolstvo, priprave sistema zaščite in reševanja ter na pravice in dolžnosti državljanov na področju obrambe, zaščite in reševanja. Minister

za obrambo skladno z usmeritvami in odločitvami vlade vodi ministrstvo in določa politične usmeritve za njegovo delo in delo organov v sestavi ter nadzoruje njihovo delo. OUS v 11. členu določa, da na Ministrstvu za obrambo delujejo štirje organi v sestavi:

- Generalštab Slovenske vojske (GŠSV),
- Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje (URSZR),
- **Inšpektorat Republike Slovenije za obrambo (IRSO).**
- Inšpektorat Republike Slovenije za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami (IRSVNDN).

Inšpektorat za obrambo je ustanovljen za opravljanje nalog inšpekcijskega nadzora nad izvajanjem predpisov na obrambnem področju in zakona o tajnih podatkih ter predpisov, sprejetih na njegovi podlagi, in sicer v delu, ki se nanaša na obrambno področje.

Vsaka inšpekcija je natančen vpogled v delovanje organa ali organizacije, je kritično primerjanje nečesa s tistim, kar je določeno kot norma oziroma standard ravnanja. Delo inšpekcijskih služb je usmerjeno predvsem v preverjanje skladnosti ravnanja pravnih subjektov s predpisi in s tem v zagotavljanje, vzdrževanje in izboljšanje standardov izvajanja dejavnosti. Inšpekcija ugotavlja dejstva (na primer ob požaru, letalski nesreči ipd.), preverja dokumentacijo in ravnanje subjektov, da bi s tem preprečila kršenje predpisov ali nesrečo. Inšpekcijski nadzor torej zadeva preverjanje zakonitosti ravnanja pravnih subjektov. Določen je lahko le z zakonom, medtem ko je nadzor mnogo širši pojem, ki je v teoriji in praksi različno opredeljen. Določitev delokroga pristojnosti inšpekcijskih služb je stvar zakona in podzakonskih aktov, kar pa ne izključuje možnosti širitve inšpekcijskih nalog kot posledice dogovora med inšpekcijsko službo in upravnim organom. Vsebina takšnega dogovora mora biti skladna s pooblastili, ki jih inšpektorjem daje zakon, zato je dogovor mogoč le kot materialno dejanje (na primer svetovanje) (Vlaj, 1999, str. 9–10).

Inšpektorat Republike Slovenije za obrambo opravlja inšpekcijski nadzor nad uresničevanjem zakonov in drugih predpisov ter aktov vodenja in poveljevanja na obrambnem področju ter zakona o tajnih podatkih.

Na podlagi 86. in 87. člena Zakona o obrambi (Uradni list RS, št. 103/2004 – UPB 1, ZObr) se za določitev pravic in dolžnosti inšpektorjev za obrambo ter njihovih pooblastil uporablja tudi ZIN. V ZIN kot krovnem sistemskem zakonu je določeno, v kakšnem obsegu so inšpektorji pooblašcene uradne osebe. Pri tem je v 3. členu navedena zahteva, da se v inšpekcijah, katerih delovanje urejajo posebni zakoni, ZIN uporablja samo za tista vprašanja, ki niso urejena s posebnimi zakoni. Za vsa postopkovna vprašanja, ki niso urejena s tem zakonom ali s posebnim zakonom iz prejšnjega odstavka, se uporablja zakon, ki ureja splošni upravni postopek (Zakon o splošnem upravnem postopku, Uradni list RS, št. 24/06 – UPB 2, 126/07, 65/08, in 8/10, ZUP). Tako je za upravno inšpekcijo, inšpekcijo za sistem javnih

uslužbencev, **obrambno inšpekcijo** in druge oblike notranjega upravnega nadzora nad poslovanjem državnih organov in organov lokalnih skupnosti določeno, da se uporabljajo le nekatere določbe ZIN, in sicer členi od 1. do 7. in od 11. do 18., prvi odstavek 19. člena ter prvi in tretji odstavek 20. člena. Za inšpektorje za obrambo tako ZIN ohranja načelo samostojnosti njihovega delovanja (tako so inšpektorji pri opravljanju nalog nadzora nad izvajanjem zakonov in drugih predpisov v okviru svojih pooblastil samostojni). To pomeni, da samostojno ugotavljajo kršitve pravnega reda in izdajajo odločbe v upravnih stvareh. Pri tem niso vezani na navodila drugih organov, kako naj odločajo v posameznih stvareh. Takšen položaj inšpektorjev omogoča nepristransko in učinkovito uresničevanje njihovih pooblastil, ki prispeva k vzdrževanju pravnega reda v državi. Samostojnost inšpektorja je v ZIN poudarjena tudi v določbah, ki govorijo o položaju inšpektorja.

IRSO izvaja inšpekcijski nadzor na področjih vojaške obrambe, civilne obrambe ter izvajanja upravnih in strokovnih nalog. Inšpektorji za obrambo nadzirajo uresničevanje predpisov na obrambnem področju, zlasti pri preverjanju priprav civilne obrambe, usposobljenosti za izvajanje ukrepov pripravljenosti in mobilizacijo, preverjajo izvajanje vojaškega izobraževanja in usposabljanja, preverjanje in ocenjevanje¹ pripravljenosti in delo vojaških poveljstev, enot in zavodov ter opravljanje upravnih in strokovnih zadev na področju obrambe. Glavni inšpektor za obrambo lahko za uresničitev smotrov inšpekcije iz prejšnjega odstavka odredi praktični preizkus ali vajo. Če vaja ali preizkus obsega tudi preverjanje mobilizacije, mora inšpektor predhodno pridobiti soglasje ministra.

Inšpektorji za obrambo se pri izvajanju inšpekcije izkazujejo s službenimi izkaznicami (86. člen ZObr). Inšpektor za obrambo ima pri opravljanju inšpekcijskega nadzora v enotah, organih in organizacijah, v katerih opravlja inšpekcijski nadzor, poleg pooblastil, ki jih določa zakon, ki ureja inšpekcijski nadzor, tudi pravico in dolžnost naložiti, da se v določenem roku ali na določen način odpravijo ugotovljene pomanjkljivosti ali neskladja s predpisi, načrti ali akti vodenja in poveljevanja; odrediti, da se do odločitve pristojnega organa odstrani z dela delavec oziroma pripadnik vojne sestave, ki s svojim delom ogroža varnost ljudi in premoženja; odrediti, da se do odločitve pristojnega organa ustavijo dejanja ali aktivnosti, ki bi lahko ogrožale ljudi ali premoženje; predlagati uvedbo postopka za razrešitev z dela ali dolžnosti oziroma za ugotovitev odgovornosti (87. člen ZObr).

Proti odločitvi inšpektorja je v roku 15 dni dovoljena pritožba ministru. Pritožba ne zadrži izvršitve naloženega ukrepa v primerih, ko je treba odrediti, da se do odločitve pristojnega organa odstrani z dela delavec oziroma pripadnik vojne sestave, ki s

¹ Pri ocenjevanju inšpiciranega subjekta inšpektorji podajo oceno na podlagi objektivnega spoštovanja predpisov, norm in meril ter aktov vodenja in poveljevanja ter subjektivno oceno, ki temelji na subjektivnem pristopu oziroma predvidevanju, kako bo inšpicirani subjekt ravnal v nepredvidljivem položaju. Zato subjektivna ocena in odločanje inšpektorja v dani situaciji temeljita na podlagi tako imenovanega odločanja po prostem preudarku, ki pa morata biti v odločbi (inšpekcijskem zapisniku) tudi obrazložena. S tem je pred zakonom zavarovano, da pri odločanju po prosti presoji ne pride do samovolje.

svojim delom ogroža varnost ljudi in premoženja ter da se do odločitve pristojnega organa ustavijo dejanja ali aktivnosti, ki bi lahko ogrožale ljudi ali premoženje.²

Delo IRSO na področju varovanja tajnih podatkov določata Zakon o tajnih podatkih (Uradni list RS, št. 50/06 – UPB 2, ZTP) in UOS. Naloge prekrškovnega organa izvaja IRSO tudi skladno z Zakonom o prekrških (Uradni list RS, št. 70/2006 ZP-1 – UPB 3). IRSO je skladno z Zakonom o prekrških od začetka leta 2005 tudi prekrškovni organ, inšpektorji pa morajo za opravljanje svojega dela najprej opraviti strokovni izpit. Inšpektorji za obrambo so pooblaščenice uradne osebe za vodenje prekrškovnega postopka na prvi stopnji. V postopku inšpekcijskega nadzora, notranjega nadzora izvajanja ZTP in prekrškovnega postopka so inšpektorji zavezani tudi subsidiarni uporabi ZUP. Inšpekcije na obrambnem področju načrtuje, vodi in usmerja glavni inšpektor za obrambo.

Glavnega inšpektorja za obrambo imenuje vlada na predlog ministra brez interne ali javne objave. Za opravljanje dela s svojega področja je neposredno odgovoren ministru za obrambo.

Temeljni procesi IRSO so tako vodenje, izvajanje inšpekcijskega in notranjega nadzora na področju varovanja tajnih podatkov ter vodenje postopkov in odločanje v prekrškovnem postopku (<http://intra.mors.si/index.php?id=171>).

Skladno s 5 odstavkom 86. člena ZObr minister za obrambo podrobneje predpiše način in postopek za opravljanje inšpekcije na obrambnem področju, kar je določeno s Pravilnikom o inšpekcijskem nadzoru na obrambnem področju (Uradni list RS, št. 88/03). Pravilnik podrobneje ureja opravljanje inšpekcijskega nadzora, predvsem načrtovanje, pripravo in izvedbo inšpekcijskega nadzora, vsebino inšpekcijskega zapisnika (odločbe), spremljanje uresničevanja odrejenih ukrepov in nalog ter poročanje in seznanjanje o opravljenih inšpekcijah. Glede na strukturne spremembe na obrambnem področju v zadnjih letih IRSO dobiva različne prijave, po katerih morajo inšpektorji za obrambo opraviti tako imenovane poizvedbe. V dosedanji praksi so bili glede na posamezne primere opravljeni inšpekcijski nadzori. Večina inšpektorjev za obrambo je bila v zadnjih desetih letih na šolanju v ZDA, in sicer po programu International Military Education and Training (IMET, Inspector General Course). Na šolanju so se inšpektorji seznanili s področjem, ki se imenuje preiskava in asistenca ter pomoč.

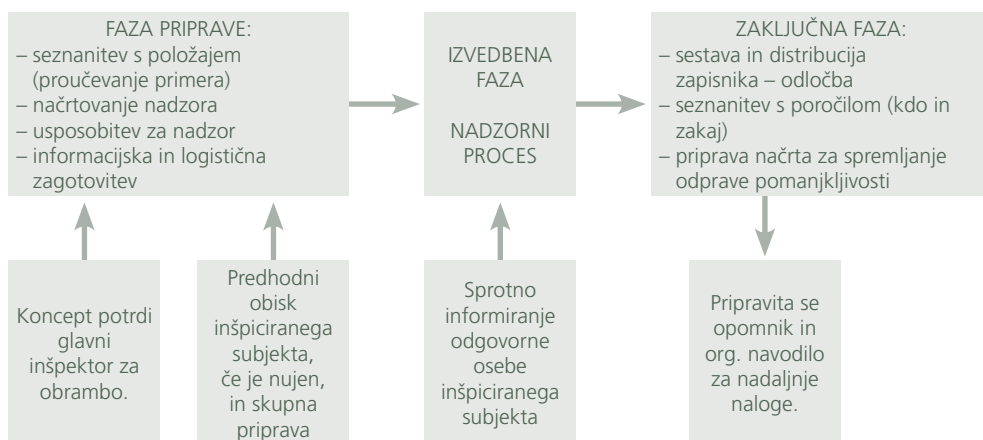
Na področju inšpekcijskega nadzorstva imamo v RS različne normativne podlage, tako je na primer za delo inšpektorata za zdravstvo poseben zakon o zdravstveni inšpekciji. Ali je potreben tudi poseben zakon o inšpekciji na obrambnem področju, je stvar prihodnjih razprav in analiz, ki bodo za razvoj obrambnega sistema najbrž nujne.

² V dosedanjih izkušnjah pri izvajanju inšpekcij na področju mednarodnih operacij so bile pri inšpiciranih subjektih, ne glede na predhodne postopke ocenjevanja po sistemu CREVAL, ugotovljene predvsem sistemske in operativne pomanjkljivosti, kar kaže na potrebo, da se nadzori opravijo pred začetkom priprav, med pripravami in pred odhodom enote v mednarodne operacije, da ne prihaja do ugotovitev, da posamezniki, enote in orožje tik pred odhodom niso pripravljene za transport.

4 IZVAJANJE INŠPEKCIJSKEGA NADZORA NA OBRAMBEM PODROČJU

Pri inšpekcijskem nadzorstvu morajo inšpekcijski organi ugotoviti resnično stanje na nekem področju oziroma v konkretnem položaju ter presoditi, ali je ta skladen s predpisi ali ni. Zato je treba pri izvedbi nadzora opraviti nadzorni oziroma inšpekcijski proces, ki je sestavljen iz raziskave, primerjave in ugotovitve.³

Tabela 5:
Inšpekcijski
proces na
obrambnem
področju



Vir: Povzeto iz Pravilnika o inšpekcijskem nadzoru na obrambnem področju (Uradni list RS, št. 88/03).

Proces inšpekcijskega nadzora lahko strnemo v tri faze, in sicer prva vključuje priprave na inšpekcijo, druga je izvedbena in tretja zaključna.

V prvo fazo priprave spadajo raziskava in zbiranje potrebnih informacij o inšpiciranem področju oziroma subjektu, razvoj koncepta inšpekcije, priprava načrta izvedbe, usposabljanje posameznega inšpektorja ali inšpektorske skupine ter dogovor o načinu sodelovanja z drugimi organi in inšpekcijskimi organi.

Druga faza inšpekcije je sestavljena iz ugotavljanja stvarnega stanja, kar je zahtevno delo, ki zahteva posebno strokovno znanje, uporabo posebnih strokovnih in znanstvenih metod in sredstev ter posebno opremljenost. V tem delu prihaja do analize zbranih rezultatov, vključeno je tudi preverjanje poznavanja dejavnosti pri inšpiciranem subjektu.

³ Opomba: Te procesne stopnje so določene na podlagi izkušenj, ki so bile pridobljene pri dosedanjem delu na dolžnosti inšpektorja za obrambo, in jih lahko razumemo kot podlago – temelj nadzora. Pri izvajanju nadzora je treba zadevo raziskati (ugotavljanje začetnega stanja pri subjektu), opraviti primerjavo (raziskane zadeve primerjati s skladnostjo pravne regulative) in oblikovati ugotovitve (zaključni proces, ko se raziskane in primerjalne zadeve združijo in spodbudijo ustrezne ukrepe in naloge za odpravo nepravilnosti ali pomanjkljivosti).

Tretja, zaključna faza je sestavljena iz izdelave zapisnika (odločbe) in pisanja poročila, vanjo pa spada tudi spremljanje odprave nepravilnosti in pomanjkljivosti ter posredovanje dokumentacije.

Cilj inšpekcijskega nadzora seveda ni le ugotovitev, ali je stvarno stanje skladno s predpisom ali ne, temveč predvsem, da se ta skladnost doseže in da se odpravijo vse ovire in pomanjkljivosti, ki povzročajo nezakonito in nepravilno stanje.

Do oviranja oziroma nedopustnega ravnanja prihaja zaradi človeških ali tehničnih dejavnikov ali tudi tako imenovane višje sile.

Pri človeškem dejavniku so v ospredju nasprotovanje, neprilagodljivost, zahtevnost naloge, nezadostna usposobljenost in pripravljenost za delo, težave v komuniciranju.

Te ovire je mogoče odpraviti s strokovno opravljenim nadzorom, kar pa pomeni, da nadzor izvajajo strokovne in kvalificirane osebe, da imajo nosilci nazora znanje in sposobnosti, ki so povezani z izobrazbo, znanjem in izkušnjami s področja, ki je predmet nadzora, in izkušnjami z izvajanjem nadzora. Nadzorstvo mora biti tudi ustrezno načrtovano, pripravljeno in usklajeno. Nadzorna funkcija mora biti opravljena tudi kot svetovalna in vzgojna oziroma preventivna dejavnost.

Svetovalna funkcij: izvajalec nadzora mora svetovati, obveščati in napotiti osebe, kako naj uresničujejo svoje obveznosti, ki izhajajo iz zakonov in drugih predpisov, ter kako naj ravnajo, da bo naloga uspešno opravljena.

Vzgojna funkcija: ta dejavnost se izraža, ko izvajalec nadzora s svojim delom, zgledom in vedenjem pozitivno vpliva na vedenje drugih ljudi, predvsem da spoštujejo pravno regulativo.

Preventivno delovanje: s preventivnim delovanjem naj bi preprečevali nastanek nezakonnosti. S preventivnimi ukrepi se preprečuje širjenje negativnih pojavov. Ti ukrepi se sprejemajo po predpisanih postopkih.

Represivni ukrep se mora dosledno uporabiti predvsem, kadar kršitelj krši predpis namenoma in zavestno (Bostič, 2000, str. 58–59).

Pri nadzoru nad uresničevanjem zakonov in podzakonskih aktov se inšpektorji odločajo hitro in preudarno, brez posvetovanj. Zato morajo biti ustrezno strokovno usposobljeni in poznati področje, ki ga inšpicirajo. Med inšpekcijskim postopkom morajo sprejemati ukrepe, pisati odločbe in zapisnike, ki vsebujejo izrek, da pritožba na odločbo ne zadrži njene izvršitve. Z nestrokovnim delom in nestrokovnimi odločitvami lahko inšpektorji povzročijo nepopravljivo škodo, zaradi česar so za posledice, ki nastanejo, disciplinsko, materialno, kazensko in moralno odgovorni.

Da bi nadzor na **obrambnem področju** dosegel svoj namen, naj bi bil stalen, pravočasen, javen in objektiven.

Med izvajanjem nadzora moramo zagotoviti, da bodo prisotni vsi, ki so nadzorovani (razen opravičenih izjem), prav tako je treba poskrbeti za ustrezno logistično podporo. Ure sestankov s posamezniki pri inšpiciranem subjektu je treba prilagoditi načrtu nadzora.

Metodični koncept nadzora je treba oblikovati tako, da vključuje:

1. **namen:** zakaj sploh, kaj pravzaprav želimo doseči z nadzorom;
2. **cilje:** katera so tista posebna področja našega zanimanja, ki jih bomo nadzirali;
3. **obseg:** katere subjekte bomo nadzirali;
4. **določitev središča pozornosti** (naloga, delovni proces, funkcija);
5. **določitev časovnega okvira** (kdaj začeti nadzor, kdaj končati);
6. **obveščanje:** ali obvestiti subjekt o nadzoru ali ne, koga še o tem obveščati, kdo sme biti obveščen itn.

Za izboljšanje inšpekcijskega nadzora na obrambnem področju je treba upoštevati tudi nekatera izhodišča, ko se znajdete v vlogi nadzorovanca.

Ko se kot nadzorovanec pripravljamo na nadzor, ne smemo prikrivati pomanjkljivosti, tako da jih navzven ne bi bilo opaziti. Inšpektorji radi vidijo rezultate kontinuiranega dela, ne marajo pa prikrivanja in ustvarjanja napačnega videza oziroma vtisa.

Sistema, ki ne deluje, ne poskušajte zakrpati s tem, da zadnji hip pred nadzorom v naglici izvajate nujne ukrepe.

Preglejte tudi inšpekcijske zapisnike prejšnjih nadzorov. Tudi če takrat še niste bili zaposleni v organizacijski enoti, ste odgovorni, da se pomanjkljivosti odpravijo. Pomanjkljivosti, ki jih je inšpektor odkril ob svojem prejšnjem inšpekcijskem nadzoru, so prve, ki jih bo pregledal. Če te niso bile odpravljene, bodo kmalu osrednja težava. Vsak dan korektno opravite svoje delo. To je najboljša pot, da boste ustrezno pripravljani na inšpekcijski nadzor.

Med nadzorom se ne smete počutiti ogroženi. Inšpektorji niso v nadzoru zato, da bi vas spravili v zadrego, vas grajali ali koga očrnili. Tu so zato, da bi vam pomagali najti poti, kako svoje delo bolje opraviti.

Vprašajte inšpektorje vse, kar je nujno, da bi razumeli, kaj vam pripovedujejo. Inšpektorji so se na nadzor dobro pripravili. V številnih primerih vedo veliko več o vas in o vaši nalogi, kot vam razkrijejo na začetku. Odstotek verjetnosti, da bodo prikrivano odkrili, je na njihovi strani. V takem primeru se v sporno zadevo običajno še bolj poglobijo.

Inšpektorjem ne posredujte nepopolnih podatkov. Ko iščejo odgovore na vprašanja, jih napotite le k tistim osebam, ki jim bodo znale najboljše odgovoriti. Inšpektorji pričakujejo sprotne in natančne odgovore na svoja vprašanja, pričakujejo, da ljudje, ki nanje odgovarjajo, vedo, o čem govorijo. Inšpekcijski zapisnik bodo namreč sestavili ob upoštevanju teh ugotovitev.

Inšpektorjem posredujte kar najbolj natančne odgovore na njihove poizvedbe, to pa storite takrat, ko vas prvič vprašajo zanje. Nadzor bo potekal veliko hitreje in brez zastojev. Ne opravičujte se. Če nekaj ni v redu, sprejmite ugotovitve in si pomagajte z znanjem in izkušnjami, ki jih ima inšpektor, ko odpravljate pomanjkljivosti.

Ne zamenjujete razlage z opravičilom. Med obema je namreč zelo jasna razlika. Inšpektorji so videli stanje in poznajo razliko. Povsem verjetno je, da razliko poznate tudi vi.

Poskrbite, da boste inšpektorjem konkretno razložili vzroke za neko ravnanje – to zlasti velja takrat, ko vam okoliščine preprečujejo, da bi delali po predpisih. Inšpektorji morajo te razloge poznati, da bi se vanje poglobili po koncu nadzora. Tudi predpisi in interni akti ter akti vodenja in poveljevanja niso vedno popolni in usklajeni z drugimi predpisi. Lahko jih spreminjamo. Ljudje, ki so jih pripravljali, niso mogli predvideti vseh okoliščin. V nekaterih primerih je mogoče prilagoditi cilje in naloge konkretnim okoliščinam, vendar le, če nekdo opozori na to možnost.

Inšpekcija torej uresničuje svojo primarno vlogo z zbiranjem informacij (neposredno, posredno) in njihovo analizo, neposrednim nadzorom in ukrepanjem ter s svojim preventivnim svetovalnim delom (z neposrednim svetovanjem, s poročanjem in svetovanjem ministru, s publicistično dejavnostjo, organizacijo posvetov in konferenc itn.) (Širc, 2000, str. 122).

Sklep Če želimo na inšpekcijskem področju uveljavljati nove zamisli za organiziranost teh služb, je treba upoštevati vrednostni sistem družbenega okolja in delovne sredine. S političnega vidika inšpekcijskih služb nikakor ne bi smeli izkoriščati za uresničevanje strankarskih interesov ali nezakonita dejanja posameznikov in združb v družbi ter pripisovati inšpekcijskim organom te napake kot njihov neuspeh in njihovo neučinkovitost.

Za uspešno izvedbo inšpekcijskega nadzora moramo pripraviti predlog za izboljšano organizacijo in morebitno prerazporeditev nalog ter ugotoviti, kakšno znanje in usposobljenost potrebujejo inšpektorji. Temu primerno je treba organizirati dodatno izobraževanje in usposabljanje. Le strokovno usposobljen inšpektor bo užival ugled in avtoriteto, bo moralno neobremenjen (nepodkupljiv) in bo pripravljen opravljati svoje delo tudi zunaj rednega delovnega časa, če bodo ljudje ogroženi. Pri tem je treba tudi oceniti in proučiti tveganja za delovno mesto inšpektorjev ter zagotoviti ustrezno osebno varovalno opremo in varovalne mehanizme za zaščito in varnost pri delu.

Na posameznih inšpekcijskih področjih je smiselno ugotoviti in pojasniti nekatere pravne praznine, podvajanje in nasprotujoče si zahteve, ki izvirajo iz zakonodaje, ter predlagati rešitve k pravilni razlagi zakonodaje in njeni morebitni spremembi ali predstaviti drugačno organizacijo inšpekcijskih organov. Postaviti bi bilo treba sistem organizacije skupnih inšpekcijskih pregledov in skupnih inšpekcijskih akcij (skupne vsakoletne inšpekcijske akcije) ter s pregledom in obravnavo primerov dobre prakse inšpekcijskih organov izboljšati njihovo delo. Za izvajanje nadzorne funkcije je treba informacijsko, tehnološko in tehnično opremiti inšpektorje za opravljanje temeljnih nalog (kupiti dodatne prenosne računalnike s potrebno programsko opremo oziroma zbirkami podatkov za učinkovitejše delo na terenu in zagotoviti njihovo uporabo v inšpekcijskih organih, sprejeti ustrezní akt za dodelitev te opreme v uporabo in določiti obveznosti glede načina in namena uporabe ter vzdrževanja), ugotoviti druge potrebe in zagotoviti druge nujne tehnične pripomočke (kamere, fotoaparati itn.).

Potreba se kaže tudi v poenotenju ravnanja inšpekcijskega organa v smislu, da se pripravijo metodološki standardi in postopki za delo ter seznamí zadev nadzora (vprašalniki, kontrolni listi, odločbe, zapisniki itn.) za lažje delo inšpektorjev na različnih področjih

Uvesti je treba izmenjavo informacij, uvesti oziroma izboljšati elektronsko povezovanje inšpektorjev iz različnih inšpekcijskih organov ter pripraviti skupno spletno stran (dostop z uporabniškimi imeni in gesli).

Za učinkovito inšpekcijsko nadzorstvo so tako nujne strokovna organizacijska in tehnična usposobljenost ter zainteresiranost za učinkovito nadzorstvo. Inšpekcijskim službam je treba tudi pomagati pri uresničevanju njihovega poslanstva ter v javnosti pozitivno prikazati vlogo inšpekcijskih služb.

Literatura

1. *Abrahamsberg, N., 1998. Zbornik znanstvenih razprav (IV. dnevi Slovenske uprave Visoka upravna šola, Ljubljana, prispevek dr. Miha Brejc, Slovenska uprava ob koncu tisočletja).*
2. *Andoljšek, Ž., in Janko Seljak, 2005. Merjenje učinkovitosti in uspešnosti javne uprave. Ljubljana: Fakulteta za upravo.*
3. *Brejc, M., 1998. Strukturalna in funkcionalna analiza inšpekcijskih služb v Sloveniji. Peti dnevi slovenske uprave Portorož: Visoka upravna šola.*
4. *Brezovšek, M., in Haček, M., 2003. Globalizacija in državna uprava. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.*
5. *Bostič, A., Košir, M., Rajh, V., 1997. Etika Upravnega dela. Ljubljana: NUK.*
6. *Bostič A., 2000. Upravna kultura in etika upravnega dela javnih uslužbencev. Grosuplje: Založba Mondena.*
7. *Bostič A., 1986. Družbeni nadzor in vloga inšpekcij v SFRJ. Ljubljana: ČZ Uradni list SRS.*
8. *Cijan R., in Grafenauer, B., 1993. Državna uprava, posebni del. Maribor: Visoka upravna šola.*
9. *Cijan Rafael in Grafenauer, B., 2002. Upravno pravo, splošni del. Univerza v Mariboru: Pravna fakulteta.*

10. Dujič S., 1996. 2. strokovno srečanje pravnikov s področja javnega prava – Kontrolni mehanizmi za zagotavljanje zakonitosti upravnega odločanja (s poudarkom na inšpekcijski kontroli). Rogaška Slatina: Inštitut za javno upravo.
11. Grafenauer, B., in Brezovnik, B., 2006. Javna uprava. Maribor: Pravna fakulteta, Univerza v Mariboru.
12. Guy, Peters, 2001. *The politics of Bureaucracy*. New York: Routledge.
13. Haček, M., 2001. *Sistem javnih uslužbencev*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
14. Haček, M., in Bačlija, I., 2007. *Sodobni uslužbenski sistemi*. Ljubljana: FDV.
15. Haček M., 2005. *Politika birokracije*. Ljubljana: Modrijan.
16. Hughes, Owen E., 2003. *Public Management & Administration: An Introduction*. New York: Palgrave Macmillan.
17. Kladošek, R., 2002. *Nova ureditev inšpekcijskega nadzora. Nova zakonodaja o državni upravi*. Ljubljana: Inštitut za javno upravo.
18. Obrulj, V., 2008. *Učinkovitost inšpekcijskega nadzora*, Ljubljana: Magistrsko delo FDV.
19. Pečar, J., 1991. *Neformalno nadzorstvo*. Radovljica: Didakta.
20. Pusič, E., 1995. *Upravna znanost, izbor radova*. Zagreb: Naklada Naprijed, d. d.
21. Rakočević, S., in Bekeš, P., 1994. *Državna uprava – vloga, položaj, organizacija, delovanje*. Ljubljana: ČZ Uradni list Republike Slovenije.
22. Strojín, T., 1996. *Inšpekcijsko nadzorstvo*. Ljubljana: Visoka šola za zdravstvo.
23. Širc, A., 2000. *Slovenska šolska inšpekcija in kakovost dela šol*. Ljubljana: *Sodobna pedagogika* 4/2000.
24. Šmidovnik, J., 1980. *Temeljni pojmi o upravi*. Ljubljana: Univerza Edvarda Kardelja Ljubljana.
25. Turk, A., 2004. *Inšpekcijski nadzor na upravnem področju kmetijstva*. Ljubljana: Magistrsko delo.
26. Virant, G., 1998. *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: VUŠ.
27. Vlaj, S., 2006. *Teorija javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za upravo Ljubljana.
28. Vlaj, S., 1999. *Občinske inšpekcije*. Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri Visoki šoli.
29. *Intranetna stran MO* (<http://intra.mors.si/index.php?id=171>).
30. *Leksikon Cankarjeve založbe – Družboslovje*, Ljubljana, 1984.
31. *Ustava RS, Uradni list RS, št. 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04 in 68/06.*
32. *Zakon o splošnem pravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 – UPB 2).*
33. *Zakon o inšpekcijskem nadzoru (Uradni list RS, št. 43/2007 – UPB 1).*
34. *Uredba o organih v sestavi (Uradni list RS, št. 58/2003, 45/2004, 86/2004-ZVOP-1, 138/2004, 52/2005, 82/2005, 17/2006, 76/2006, 132/2006, 41/2007).*
35. *Zakon o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/2005 – UPB 1).*
36. *Zakon o državni upravi (Uradni list RS, št. 113/2005 – UPB 4, 126/2007-ZUP-E).*
37. *Zakon o obrambi (Uradni list, RS, št. 103/04 – UPB 1).*
38. *Zakon o prekrških (Uradni list RS, št. 3/07 – UPB 4, 17/08, 21/08 in 108/09).*
39. *Zakon o tajnih podatkih (Uradni list RS, št. 50/06 – UPB 2 in 9/10).*
40. *Pravilnik o inšpekcijskem nadzoru na obrambnem področju (Uradni list RS, št. 88/03).*
41. *Resolucija o strategiji nacionalne varnosti RS, (Uradni list RS, št. 27/2010).*
42. *Odlok o svetu za nacionalno varnost (Uradni list RS, št. 135/2004, s spremembami in dopolnitvami).*
43. *Poslovnik inšpekcijskega sveta, dostopno na: http://www.mju.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/pomembni_dokumenti/.*

PARLAMENTARNI NADZOR OBVEŠČEVALNIH DEJAVNOSTI IN POLICIJSKIH PRIKRITIH UKREPOV – SLOVENIJA MED TEORIJO IN PRAKSO

PARLIAMENTARY CONTROL OF INTELLIGENCE ACTIVITIES AND COVERT POLICE MEASURES – SLOVENIA BETWEEN THEORY AND PRACTICE

Review paper

Povzetek Avtor obravnava polpretekle in aktualne oblike prepletanja, ločevanja in razkoraka med deklarativnimi političnimi cilji in interesi parlamentarnega nadzora ter med varnostno stvarnostjo in prakso. Slovenija je subjekt mednarodnega prava de iure že (ali komaj) osemnajst let.¹ De facto pa dve leti več. Ta čas bo zajela vsebina članka. Spremembi političnega okolja po osamosvojitvi države je nujno morala slediti tudi sprememba varnostnega okolja. Te spremembe pa so bile zaradi pravne neurejenosti, parcialnih in pomembno različnih političnih interesov, nerazumevanja vloge obveščevalnih služb in policije v demokratični družbi, nepoznavanja tuje prakse ter še česa nepregledne, nedorečene in celo neustavne. Zato tudi ni slučaj, da parlamentarno² nadzorstvo do leta 2000³ ni bilo na ravni političnega nadzora obveščevalnih služb in policije zahodnih demokracij. Tega leta je Ustavno sodišče tudi naložilo Državnemu zboru (DZ), naj v odločilnem roku enega leta sprejme zakon, ki bo skladno z Ustavo urejal parlamentarni nadzor. Toda vse do leta 2003 nismo imeli zakona o parlamentarnem nadzoru, njegovo odsotnost je zakonodajalec reševal z dodanim členom v Zakonu o policiji⁴. Sprejem Zakona o parlamentarnem nadzoru obveščevalnih in varnostnih služb predstavlja nov mejnik oziroma tretjo fazo teorije in prakse civilnovarnostnih razmerij v Republiki Sloveniji.

Ključne besede *Nadzor, parlamentarni nadzor, obveščevalna služba, obveščevalne dejavnosti, policija, prikriti ukrepi policije.*

¹ Avtor meni, da je bila Slovenija dokončno mednarodno priznana s sprejemom v OZN maja 1992.

² Avtor večkrat uporablja sinonim politično nadzorstvo.

³ Šele odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-1-383/98 je razveljavila prvo alinejo prvega odstavka 7 a člena Odloka DZ o ustanovitvi ter nalogah komisij in odborov DZ.

⁴ Avtor je že tedaj trdil, da sprejeta rešitev »interventnega« člena v prehodne določbe zakona ni ustrezna. Poleg tega pa je bil parlamentarni nadzor »stlačen« še v Zakon o Slovenski obveščevalno-varnostni agenciji in Zakon o obrambi. Šlo je za nesistemske ureditve.

Abstract The author discusses recent and current means of intertwining of and distinguishing between declarative political goals and the interests of parliamentary control as well as between the reality and practice of security, along with different forms of gaps that exist between these goals and interests. Slovenia has been the subject of international law *de jure* for as long as (or only) eighteen⁵ years and *de facto* two years more. This is the period covered by the present article.

Changes to the political environment after the independence had to be followed by changes to the security environment. These changes, however, were complex, vague and even unconstitutional due to legal disorganisation, partial and significantly different political interests, lack of understanding of the role of intelligence services and the police in a democratic society, ignorance of foreign practice, and much more. It is therefore not a coincidence that, until the year 2000⁶, parliamentary⁷ control was not at the level of political control of intelligence services and the police of western democracies. That year, the Constitutional Court gave the National Assembly an “order” to postpone the adoption of a law which will govern parliamentary control in accordance with the Constitution by a year. Nevertheless, Slovenia had no law on parliamentary control until the year 2003. Its absence was compensated with the addition of an Article to the Police Act⁸. The adoption of the Parliamentary Control of Intelligence and Security Services Act represents a new milestone, the third phase of theory and practice of civil security relations in the Republic of Slovenia.

Key words *Control, parliamentary control, intelligence services, intelligence activities, police, covert police measures.*

Uvod Pri opredelitvi predmeta proučevanja kaže izhajati iz zvez med pojavi in stvarnostjo. Predmet je torej parlamentarni nadzor, in sicer v odnosu do obveščevalne dejavnosti in policijskih prikritih ukrepov po letu 2003. Pred tem obdobjem pa v teoriji in praksi zakonodajalec pri izvedbi parlamentarnega nadzora ni ločeval med obveščevalnimi in policijskimi dejavnostmi. Dejstvo je, da je bil vse do leta 2000, ko je Ustavno sodišče ugotovilo neskladnost prve alineje prvega odstavka 7 a člena Odloka o ustanovitvi in nalogah komisij in odborov Državnega zbora (Uradni list RS, št. 5/97 in 29/97) z Ustavo in ga razveljavilo⁹, parlamentarni nadzor bolj delovna rutina.

Posebej je pomembna tudi obrazložitev, še zlasti 12. točka, da morajo biti pristojnosti parlamentarnega telesa urejene z zakonom. Pravzaprav preseneča, da do te odločitve

⁵ The author believes that Slovenia gained its international recognition at the time of its accession to the UN in May 1992.

⁶ Only the Decision No U-I-383/98 of the Constitutional Court of the Republic of Slovenia repealed the first indent of paragraph 1 of Article 7a of the Ordinance of the National Assembly on the establishment and tasks of boards and committees of the National Assembly.

⁷ The author often uses the synonym *political control*.

⁸ Even then, the author argued that the addition of the »intervention« article to the transitional provisions of the Act was not a suitable solution. Moreover, parliamentary control was also included in the Slovene Intelligence and Security Agency Act as well as the Defence Act. This was a case of a non-systemic regulation.

⁹ Razveljavitev je začela učinkovati po preteku enega leta od dneva objave te odločbe v Uradnem listu.

Ustavnega sodišča pravniki in ustavni pravniki niso problematizirali jasnega dejstva, da odlok, torej podzakonski akt DZ, ne more ustvarjati pravnih učinkov navzven, in to ne v odnosu do posameznikov in ne v odnosu do drugih vej oblasti.

Pri proučevanju vsebin parlamentarnega nadzora so na splošni teoretični ravni redki posamezniki problematizirali pojavnne oblike ter zakonitosti vzrokov, povezav in odnosov med obveščevalnimi službami in policijo na eni strani ter med posamičnimi vejami oblasti na drugi. Problematizirati je kazalo politične pojave in procese, stopnjo politične in varnostne kulture, pravno ureditev parlamentarnega nadzora itn. Med kritične ocenjevalce in spremljevalce teh teoretičnih in prakseoloških pojavov in problemov spada tudi avtor tega prispevka, ki se je že pet let pred odločbo Ustavnega sodišča in štiri leta pred Priporočilom Sveta Evrope o nadzoru notranjih varnostnih služb (Council of Europe, Parliamentary Assembly; Recommendation 1402, Control of Internal Security Services in Council of Europe Member States) v svoji znanstveni monografiji zavzel za sprejem zakona o parlamentarnem nadzorstvu (Anžič, 1996, str. 280–292).

Zavračal je večinsko mnenje tistih, ki so trdili, da zakona, ki bi urejal parlamentarni nadzor, ne potrebujemo, ker komisija za nadzor v ničemer ne bi neposredno odločala o človekovih pravicah, in da je z zakonom mogoče predpisati način uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, kadar tako določa Ustava ali če je to nujno zaradi narave posamezne pravice ali svoboščine (15. člen Ustave RS).¹⁰

Avtor je navajal sedem argumentov za sprejem zakona o parlamentarnem nadzoru, in sicer od tega, da ga imajo države, po katerih smo se zgledovali pri ustavnih in zakonskih rešitvah (ZR Nemčija), prek tega, da bi zakon prispeval k ustvarjanju zaupanja javnosti v službe in nadzor, pa do tega, da bi zakon postavil trda pravila igre, ki ne bi dopuščala nobenih odstopanj, opuščanj ali prekoračitev (Anžič, 1996, str. 281–282).

V Republiki Sloveniji je bila Komisija za nadzor nad delom varnostnih in obveščevalnih služb ustanovljena z Odlokom Državnega zbora (Uradni list RS, št. 12/93).

Avtor je bil kritičen do pravnih in vsebinskih rešitev parlamentarnega nadzora v Sloveniji. Predstavil jih je tudi na posvetu *Posebne operativne metode in sredstva dela varnostnih in obveščevalnih služb*. Svojo kritično analizo je objavil v Zborniku strokovno-znanstvenih razprav – POSVET-POMS.

Predstavil je težave v delu komisije za nadzor, ki jih je strnil v enajst točk. Ugotavlja preveliko število članov (kar šestina članov DZ), neizkušenost in nestrokovnost poslancev, komisija s svojo neodločnostjo, politično protislovnostjo in pomanjkanjem pobude ni bila do subjektov nadzora ne korektor in ne protektor, pojavljale so

¹⁰ Ustavno sodišče je v obrazložitvi že imenovane odločitve ugotovilo, da lahko razmerje med DZ (avtorjeva pripomba Komisijo za nadzor) in Vlado (avtorjeva pripomba obveščevalnimi službami in policijo) ustvari la uustava in zakon.

se površnost in posplošenost v obravnavi problematike, strankarska obremenjenost in podobno (Anžič, 1996, str. 19–20). Predstavil pa je tudi svoja razmišljanja, kakšna naj bi bila vsebina zakona o parlamentarnem nadzoru (Anžič, 1996, str. 24–26).

Na že omenjenem posvetu je parlamentarni nadzor obravnaval še en udeleženec, in sicer z vidika ustavnopravne obravnave. Ugotovil je, da parlamentarnega nadzora v političnem življenju ni mogoče izvajati iz drugih oblik političnega in družbenega nadzorstva nad delovanjem represivnih državnih organov (Grad, 1996, str. 97).

Avtor tega prispevka je še z nekaterimi svojimi članki¹¹ poskušal spodbuditi razpravo na omenjeno temo. Dodatno je teoretike in praktike animiral z organizacijo in izvedbo posvetov¹².

Ne glede na te in takšne bolj ali manj osamljene poskuse in ne glede na to, da uveljavljene oblike in vsebine parlamentarnega nadzora niso bile učinkovite, da so imele pravno podlago zgolj v podzakonskem aktu (odlok) Državnega zbora, da je precej tajnih podatkov iz nadzorstvenega procesa »odteklo« v javnost, ni prišlo do takšne kritične mase, ki bi spodbudila širše znanstveno ali vsaj strokovno proučevanje parlamentarnega nadzora obveščevalnih in varnostnih služb. Preboj v Sloveniji nastopi s sprejetjem Priporočil parlamentarne Skupščine Sveta Evrope, in sicer z zamikom enega leta.

Prelomno leto oziroma obdobje nastopi 21. 9. 2000, ko je Ustavno sodišče sprejelo že večkrat omenjeno odločitev. Avtorju tega prispevka je bila pomembna zato, ker je pomenila potrditev pravilnosti njegovih spoznanj, trditev in zahtev, da je trebe parlamentarno nadzorstvo urediti s posebnim zakonom.

Sledilo je vmesno obdobje¹³, ki ga je sicer mogoče imenovati kot »pridobivanje časa«, ker je zakonodajalec zaradi Ustavnega sodišča zamujal odločilni rok enega leta. Prevladala je logika *boljše nekaj, kot nič*. Ne glede na napisano je mogoče uvrščanje interventnega člana v prehodne določbe zakonov oceniti kot neustrezno¹⁴.

Novo poglavje pri oblikovanju parlamentarnega nadzora bilo v Sloveniji odprto s sprejetjem Zakona o parlamentarnem nadzoru obveščevalnih in varnostnih služb (Uradni list RS, št. 26/2003). Bistveno je, da smo vzpostavili obliko demokratičnega nadzora, da se uvaja možnost usmerjanja dela nosilcev obveščevalne in varnostne dejavnosti, da nadzorstvo ne bo več razdrobljeno med tremi zakoni, da je dana priložnost povečati zaupanje javnosti v delo komisije in Državnega zbora, da je nakazana

¹¹ Anžič, A. (2000): *Parlamentarno nadzorstvo nad obveščevalnimi in varnostnimi službami – slovenske izkušnje*; Varstvoslovje, letnik 2, št. 1, Ljubljana; Anžič, A. (1999): *Obveščevalna služba – legalni in legitimni labirinti in izhodi*; Varstvoslovje, letnik 1, št. 1, Ljubljana.

¹² *Posvet v DZ na temo: Ogrožanje notranje varnosti Republike Slovenije (13. 4. 1999)*; *Posvet o predlogu zakona o SOVI*; VPUŠ, 3. 6. 1998.

¹³ *Parlamentarno nadzorstvo se je parcialno vnašalo v prehodne določbe Zakona o SOVI (Uradni list RS, št. 23/99), prehodne določbe Zakona o policiji (Uradni list št. 49/78, 93/01) in Zakon o obrambi*.

¹⁴ *Te in podobne trditve je avtor izrekel tudi na kolegijih ministra za notranje zadeve*.

možnost uravnoveženja med varovanjem človekovih pravic in med potrebo po učinkovitosti teh služb ter da zakon razlikuje obveščevalne in varnostne funkcije glede na njihov namen in cilje. To so premiki v pravo smer in prispevek k oblikovanju sodobnih civilnovarnostnih razmerij (Anžič, Golobinek, 2003, str. 1060).

V prispevku so obravnavane zgodovinska razsežnost parlamentarnega nadzora, njegove pomanjkljivosti in perspektive, pri tem pa bodo uporabljene različne metode, ki so prilagojene proučevanju tako kompleksnega fenomena. Ta ima varnostne, pravne, sociološke, psihološke in politološke razsežnosti. Uporabljene bodo logika in tehnika odkrivanja vzrokov in posledic, notranja in zunanja manifestacija pojava ter njihova interakcija. Obenem bo pojasnjeno, do česa lahko pridemo s pomočjo teoretičnega in praktičnega znanja ter spoznanj.

Uporabljene bodo splošne in nekatere posebne metode. Najpogosteje bodo uporabljene primerjalnozgodovinska, primerjalnopravna, deskriptivna in kvalitativna analiza. Z njihovo uporabo se je mogoče usmeriti k tistemu seštevku stvarnosti, ki se pojmuje kot iskanje odgovora na problem proučevanja. Uporabljena bo tudi metoda neposrednega opazovanja, ki je avtorjev privilegij, saj je bil pet let v nadzorstvenem procesu kot »nadzorovana služba«, torej tisti, ki se je nadzoru podrejal in mu bil izpostavljen. Zato je lahko v trditvah in ugotovitvah bolj eksakten kot družboslovci, ki te metode ne morejo uporabiti. Tako je imel možnost parlamentarni nadzor proučevati kot eksperiment. S tem pa se je izognil mnogim teoretičnim in praktičnim problemom in nejasnostim¹⁵.

Nujno pa je tudi razumevanje osnovnega pojma – nadzor (nadzorstvo).

1 NADZOR (NADZORSTVO)

Nadzor je pojem, ki ni le človekov vsakdanji, temveč tudi vseživljenjski sopotnik. Tega dejstva se posameznik le deloma zaveda in ga tudi površno ali sploh ne zazna. Začenja se z rojstvom, nadaljuje z odraščanjem v družini, v vzgojnih ter izobraževalnih sredinah, stopnjuje v bivalni in delovni sredini, nanj se navajamo skoraj tako kot na nošenje obleke.¹⁶ Del nadzora je neformalen, del pa ima vse formalne značilnosti posegov v človekovo zasebnost. Problem, ki ga bo kazalo pravno, etično, varnostno in drugače izostriti, je: kje in koliko časa se na primer hranijo videoposnetki, kdo ima dostop do njih, kdo in kako opravlja nadzor nad posnetki, ali se uporabljajo le za namen, ki je sicer pravno urejen, ali se lahko zlorabljajo itn.

Pri opredelitvi pojmov je treba ločiti vsebino in obseg. Glede na vsebino ima vsak pojem nekatere lastnosti, ki so nujne, in lastnosti, ki so naključne. Obseg pojmov pa je celota predmetov, ki imajo splošne in bistvene lastnosti. Pojem je dobro razumeti

¹⁵ V Republiki Sloveniji sta poleg avtorja članka le še dva družboslovca, ki imata znanstvene kvalifikacije, naziv visokošolskega učitelja in izkušnje nadzorovanega, in sicer izr. prof. dr. Iztok Podbregar in doc. dr. Damir Črnčec.

¹⁶ Tu kaže omeniti le video nadzor, ki nas »aznava« na bencinskih črpalkah, v bankah, denarnih zavodih, trgovinah, gospodarskih družbah, na delu javnih površin na pločnikih, dvoriščih, cestah itn.

in uporabiti kot sintezo bistvenih znakov predmeta, ki je izražena v terminu. Lahko je oblikovana v eni sami ali pa v več besedah (Jerman, 1988, str. 408–417).

Tudi pojem nadzor kaže opredeliti z opisom in definicijo ter tako razumeti njegovo vsebino.

Njegova proučitev nas opozori na dva pomena: na neko dejavnost in na subjekt, ki to dejavnost opravlja.¹⁷ Nadzor je v svojem bistvu proces, v katerem sodelujeta dva subjekta in v katerem en subjekt z avtoriteto moči (neformalna ali formalna) nadzor vrši, drugi subjekt pa se mu podreja. Odnos v tem procesu je mogoče poimenovati kot nadzorstvo.

Glagol nadzorovati nam pri razčlembi ponuja več možnosti, in sicer pregledovanja, nadzorovanja in opravljanja nadzorstva. Nadzora (nadzorstva) pa ne kaže razumeti zgolj kot pregledovanje oziroma preverjanje. Če bi ga tako razumeli, bi to pomenilo, da je njegovo bistvo le v ugotavljanju odstopanja opravil ali dejavnosti od postavljenih zahtev. Razumeti ga je treba kot izvajanje dejavnosti, ki ni usmerjena le na posamične primere in nima enkratnega pomena. Njegov motiv, s tem pa tudi etično in pravno opravičevanje in poslanstvo, ne sme biti le v evidentiranju nepravilnosti. Predvsem mora odgovoriti na vprašanje, ali nek posameznik, skupina, organ, organizacija in podobno deluje skladno s postavljenimi pravili, zahtevami in pričakovanji, ki so lahko le neformalna, največkrat pa oblikovana v pravnih podlagah.

Med subjektom, ki se nadzoru podreja, in subjektom, ki ga izvaja, poteka nadzorstveni proces s številnimi in različnimi psihološkimi, sociološkimi, etičnimi, pravnimi in drugimi posledicami. Vsak tak proces mora imeti v sklepni fazi za posledico nagrado ali sankcijo¹⁸ (Anžič, 1996, str. 16–17).

Vsekakor je nadzor ali njegova dejavnost (nadzorstvo) sestavina načela odgovornosti, brez katere ni mogoče razviti in utrditi nobene oblike učinkovitosti. Obenem pa je tudi pomemben del vodenja, ki ga morata determinirati ne le pravna, temveč tudi etična pravičnost. Vsega tega pa ni mogoče zajeti in utesniti v pravne norme. Profesor Trstenjak je zapisal: »Tak proces se dogaja s človekovo osebno etiko: bolj ko jo zapisujemo in kodificiramo zunaj človeka, bolj se prazni in slabi zavest človekove osebne etike in odgovornosti; kakor da je človek že zadostil etičnim zahtevam in normam, ko jih je zapisal in kodificiral v posebnih členih.«

Nadzor je treba razumeti tudi kot obliko in vsebino intervencije, s katero stran, ki nadzor izvaja (posameznik, skupina, organ, veja oblasti itn.) poskuša uveljaviti svoj vpliv na dejavnost nadzorovanega subjekta. Takšno intervencijo spremlja vrsta specifičnih manifestacij, v katerih se prepletajo legitimni in legalni, osebni, pravni,

¹⁷ Subjekt je lahko posameznik (družinski član, učitelj, vzgojitelj, policist itn.), lahko pa je organizacija ali skupina (šola, vrtec, policija, inšpekcijski organi komisije itn.).

¹⁸ Zanimivo je, da tudi pravne in socialne države do potankosti razvijajo sankcije, ki niso le kazenske, temveč predstavljajo stigmatizacijo posameznika, zmanjka pa jim volje, da bi dobro delo ali ravnanje nagradile. Razmerje med sankcijo in nagrado se močno nagiba v korist prve.

etični in drugi interesi, ki se pogosto med seboj spopadajo. V tem primeru lahko spremljamo in opazujemo eno izmed protislovij sodobnega družbenega razvoja, in sicer med sodelovanjem in konfliktom. Sklepati smemo, da bi se ustavil ves razvoj, če tega gibala družbenih procesov ne bi bilo. Toda le ob pogoju, da se konflikti rešujejo po vnaprej predvideni pravni poti. Le tako konflikt vodi v sodelovanje, ki neizogibno ponovno vodi v konflikt, ta pa nujno nazaj v sodelovanje.

Nadzorstvo kot proces je in še dolgo bo osrednja človekova dejavnost. Vedno in povsod pomeni poseganje v intimo posameznika, skupine, institucije ali organov. Hkrati pa pomeni omejevanje njihove svobode, pravice do zasebnosti, zmanjšanje ali povečanje konkurenčne dejavnosti, podrejanje, soočanje z drugačnim stališčem ali ravnanjem, jemanjem ali dviganjem ugleda. Zelo pomembno pa je, da se med obema subjektoma nadzorstvenega procesa doseže čim večja raven soglasja o nujnosti nadzorstva in tudi o nadzorstvenih ugotovitvah.¹⁹ Dobra, toda redko prisotna lastnost izvajalca nadzora je v tem, da bo v nadzorstvenem procesu uporabil takšne mehanizme nadzora, ki jih bo nadzorovani razumel in sprejel kot samoumevne, primerne in koristne. Žal pa se prepogosto dogaja, da pri nadzoru prevladujejo parcialni osebni, korporativni ali politični interesi, ki se sicer poskušajo opravičiti s sklicevanjem na pravno podlago in tako zakrivajo pravi motiv. Enako slabo je, če postane nadzorstvo zgolj delovna rutina. Tedaj to pomeni, da se le formalno izpolnjujejo formalne obveznosti in ne vsebina nadzora. Posledice se kmalu pokažejo v opustitvah (ni storjeno, kar bi moralo biti) v dopustitvah (dopušča se, kar bi se moralo preprečiti) in v preprečitvah (preprečuje se, kar se preprečiti ne bi smelo).

Pri razmišljanju o nadzoru (nadzorstvu) je treba računati tudi na poskuse vulgarizacije in pragmatizacije, ki temu pojmu navadno dajejo prevelik ali premajhen pomen in ga označujejo z vnaprejšnjim negativnim ali pozitivnim predznakom (Anžič, 2000, str. 30–31).

Nadzor (nadzorstvo) in njegovi izvajalci ne smejo biti motivirani le z evidentiranjem nepravilnosti. Če to postane edini motiv, se bodo nepravilnosti vedno in povsod našle, ker se iščejo in ker so osrednji cilj nadzorstvenega procesa.

Nadzorstvo se lahko izraža, pa tudi uveljavlja, prek več pomenov in namenov: nadrejenost, omejitve, pregled, korekcija, identifikacija problemov, svetovanje, zahteva, potrjevanje. Doseči mora spremembo obravnavanega ravnanja, dejanja, prakse. Velikega pomena je tudi njegova preventivna vloga, ki jo ima na prihodnjo prakso in aktivnosti posameznikov ali organa.

Nadzor je vsekakor njuna sestavina odgovornosti, vodenja in izvrševanja osebnega ali delovnega poslanstva. Ni in ne more biti nadomestek izvirne vloge nadzorovanega subjekta, ki jo ima ta v bivalnem ali delovnem okolju. Tudi ga ni mogoče

¹⁹ *To soglasje je bilo v samostojni Sloveniji pri nadzorstvu obveščevalnih in varnostnih služb le redko doseženo. Posledice so se kazale v javnih aferah in škandalih, od prisluškovanja VIS-a tujim diplomatom leta 1990, v aferah z orožjem, aferi Depala vas, aferi Vič-Holmec, aferi SOVE ob vladnem nadzoru leta 2007 itn.*

opredeljevati le s pravnimi normami. Številnih človekovih aktivnosti pravo ne more urejati, še zlasti ne človekovega čustvovanja (ljubezni, veselja, žalosti, jeze itn.).

Od nadzorstva se marsikje in marsikdaj preveč pričakuje, večkrat tudi neupravičeno. Občutek nadzorstvene nemoči (staršev, učiteljev, policistov, organov itn.) vedno poraja zahtevo po absolutnem nadzoru. Občutek utesnjenosti in pritiska pri nadzorovanem subjektu (posamezniku ali organu) pa sproža zahtevo po zmanjšanju nadzorstvenega bremena. Pri tem gre za večno vprašanje, koliko nadzora da in koliko ne? Nihče nima lekarniške tehtnice in ne zdravniškega recepta. Že stari Latini so poznali pregovor »Če pustiš lok stalno napet, bo postal neprožen.« V pravni državi je ne glede na pedagoško, socialno, psihološko, sociološko, politično ali pravno vsebino nadzorstvenega procesa, treba pri »doziranju« ukrepov in aktivnosti upoštevati še načela pravičnosti, nujnosti, koristnosti, humanosti, etičnosti, sorazmernosti, odgovornosti, sankcioniranja in nagrajevanja.

Nadzorstvenih procesov, ki jim je človek od rojstva do smrti izpostavljen, je toliko, kot je komunikacij človeka v bivalnem in delovnem okolju. Nobene potrebe ni, da bi posamezna oblika nadzora poskušala s svojo dejavnostjo nadomestiti dejavnost druge. Vsaka oblika je značilna prav zanjo. Odsotnosti družinskega nadzora (družinske vzgoje) šolski nadzor ne more nadomestiti. Policijskega nadzora varnosti cestnega prometa (ali katerega koli področja policijskih nalog in pooblastil) ne more prevzeti noben drug organ, tako tudi parlamentarnega nadzora ne more nadomestiti vladni nadzor itn. Vsak nadzorstveni subjekt mora svojo formalno ali neformalno vlogo opraviti skladno s svojim poslanstvom in svojimi pristojnostmi. Nujno pa je sodelovanje več različnih oblik nadzora, ki je lahko hkraten, trajen ali občasen. Usmerjen naj bo v načelo dobrega in ne v občutek krivde in sramu.

2 PARLAMENTARNO NADZORSTVO

Večina napisanega v poglavju o nadzoru (nadzorstvu) velja tudi za parlamentarni nadzor. Gre za nadzorstveno funkcijo parlamenta²⁰, ki se kaže v odrejanju parlamentarne preiskave, v odločanju o zaupnici ali nezaupnici vladi in o obtožbi predsednika republike, predsednika vlade ter ministrov pred ustavnim sodiščem. V tej nadzorstveni funkciji sodelujejo vsi poslanci, ne le poslanci posameznih delovnih teles. Pri uresničevanju posebne nadzorstvene funkcije imajo parlamenti nekaterih držav članic EU še delovna telesa, ki opravljajo pomembne naloge parlamenta pri nadzoru obveščevalnih in varnostnih služb.²¹

Avtor članka večkrat uporabi kot sinonim parlamentarnega nadzora tudi pojem politični nadzor. Gre namreč za to, da se poseg v nadzorovane službe sankcionira le s političnimi

²⁰ Sodobni parlamenti imajo poleg te še zakonodajno in volilno funkcijo.

²¹ V ZRN je to *Parlamentskommission zur Kontrolle der Geheimdienste (PKK)*, v Republiki Italiji je to *Comitato Parlamentare di Controllo sui servizi segreti (COPACO)* od leta 2007 pa *Comitato Parlamentare per la sicurezza della repubblica (COPASIR)*, v Republiki Sloveniji imamo *Komisijo za nadzor obveščevalnih in varnostnih služb*.

sankcijami, to je s tistimi ukrepi, za katere je parlament pristojen. Parlamentarno nadzorstvo je mogoče le v pravni državi²², v kateri je pri izvajanju nadzorne vloge parlamenta pripravljena sodelovati tudi vlada. Le tako lahko sistem zavor in ravnotežja deluje tudi v praksi. Politično nadzorstvo tako uveljavlja v nadzorstveni dejavnosti svojevrstno politično kulturo. Kljub temu pa poznavalci sodobnega parlamentarizma ugotavljajo, da se še vedno pojavljajo različni neformalni vplivi, ki večkrat presegajo okvire legalnega, etičnega in moralnega (Anžič, 1996, str. 58–59).

Bistvo parlamentarnega nadzora je v ugotavljanju, ali izvršilna veja oblasti obstaja v okvirih politike, določene z zakoni. Gre torej za to, da se s to obliko in vsebino preverja, če vlada deluje (vlada je odgovorna za delo obveščevalnih in varnostnih služb) znotraj svojih pristojnosti.

V nekaterih državah članicah EU je takšno delovno telo parlamenta v rokah opozicije (v Republiki Sloveniji), druge se člani komisije vsakih šest mesecev zamenjajo pri njenem vodenju (v Zvezni republiki Nemčiji).

Zelo pomemben dokument je Priporočilo št. 1402 iz leta 1999, ki ga je sprejela Parlamentarna skupščina Sveta Evrope (Council of Europe, Parliamentary Assembly: Recommendation 1402 Council of Internal Security Services). Na to priporočilo se je v obrazložitvi v točki 10 sklicevalo tudi Ustavno sodišče Republike Slovenije, ki je na svoji seji 21. 9. 2000 odločilo, da se prva alineja prvega odstavka 7 a člena odloka o ustavnosti in nalogah komisij in odborov DZ razveljavi.

Bistvo Priporočila, vsebovanega v osmih točkah, je, da imajo notranje varnostne službe pomembno funkcijo v demokratičnih družbah, zlasti pri varovanju notranje varnosti in zagotavljanju svobodne ureditve demokratične države. Ob tem pa je skupščina izrazila zaskrbljenost, da te službe pogosto postavljajo interese nacionalne varnosti nad spoštovanje posameznikovih pravic. Ker niso ustrezno nadzorovane, obstaja možnost zlorabe pooblastil in kršitve človekovih pravic. Takšna situacija je potencialno nevarna, zato ne bi smeli dopustiti kršitve temeljnih človekovih pravic in svoboščin, ne glede na to, da so notranje varnostne službe pooblašcene izpolniti zakonite cilje varovanja nacionalne varnosti in svobode demokratičnih držav pred jasnimi in prisotnimi nevarnostmi.

V smernicah odboru ministrov, ki so podlaga za pripravo okvirne konvencije, je, kar zadeva učinkovit demokratični nadzor notranjih varnostnih služb, ta nadzor razdeljen na vse tri organe oblasti²³, na druga telesa (npr. varuha človekovih pravic) in posameznike.²⁴

²² Kljub temu da je že nekdanja država imela zvezno in republiške (od leta 1984 dalje) komisije za nadzor nad delom SDV, teh teles ni mogoče razumeti kot parlamentarnega nadzora. Jugoslavija je bila nepravna država, v kateri je bila skupščina le transmisija vodstva Zveze komunistov.

²³ Torej na izvršilno, zakonodajno (Parlament) in sodno vejo oblasti.

²⁴ Razmerje do posameznikov je uredil tudi Zakon o parlamentarnem nadzoru obveščevalnih in varnostnih služb (Uradni list RS, št. 26/2003), in sicer v 33. členu: »Vsak posameznik ali organizacija lahko komisijo obvesti o domnevno nezakoniti uporabi ukrepov in ji da pobudo za izvedbo nadzora.«

Iz pregleda Priporočila lahko ugotovimo, da sta za izvedbo učinkovitega demokratičnega nadzora nujna tako predhodni (a priori) kot naknadni nadzor (ex post facto). Razdeljena morata biti med posamezne organe oblasti, v posamičnih primerih pa tudi med druge subjekte (varuha človekovih pravic in posameznike). Vsak od imenovanih v okviru svojih pristojnosti izvaja svojo nadzorno funkcijo, ne da bi en nadzorstveni subjekt posegal v pristojnosti drugega.

Naloge zakonodajne oblasti po omenjenih priporočilih so:²⁵ najprej mora sprejeti jasne in ustrezne zakone, ki naj opredeljujejo pravno podlago za obstoj teh služb; določiti mora pogoje za izvajanje dovoljenih vrst operativnih aktivnosti, ki vsebujejo tveganje za varovanje človekovih pravic; opredeljene morajo biti okoliščine, ki dopuščajo takšne posege ter vgrajena varovala, ki bodo preprečevala morebitne zlorabe. Pomembna funkcija je tudi strog nadzor proračuna notranjih varnostnih služb, ki so zavezane, da predložijo podrobna letna poročila o njegovi porabi.

Parlamentarni nadzor se torej nanaša neposredno na nadzorovane službe, ki so del izvršilne veje oblasti, s čimer posega v občutljivo razmerje zavor in ravnotežja, ki je kot element zagotavljanja pravne države vzpostavljeno med zakonodajno, izvršilno in sodno vejo oblasti (Golobinek, 2001, str. 8).

Nujno je vedeti in upoštevati, da je nadzorna funkcija parlamenta vgrajena v parlamentarni sistem. Ustave sodobnih pravnih držav urejajo razmerja med organi oblasti, s katerimi parlament uveljavlja politično odgovornost vlade in posameznih ministrov²⁶. Brez podpore parlamenta vlada ne more funkcionirati, vlada pa ima v odnosu do parlamenta na voljo tudi nekatera sredstva, ki uravnavesijo razmerja (na primer zahteva za razpustitev parlamenta itn.)

Parlamentarno nadzorstvo je politično nadzorstvo, ker parlament neposredno in posredno nadzoruje vlado in prek nje tudi državno upravo. Ne more pa nadzorovati zakonitosti in strokovnosti dela državne uprave²⁷.

Splošno in konkretno je parlamentarni nadzor pri izvajanju svoje nadzorstvene vloge odvisen od pristojnosti parlamenta v razmerju do vlade ter do obveščevalnih in varnostnih služb. Pristojnosti parlamenta vsepovsod izhajajo iz ustavnih in zakonskih rešitev, poslovnikov parlamenta in tudi običajne prakse.²⁸

²⁵ Članek obravnava parlamentarno nadzorstvo. V drugem članku bo avtor objavil prispevek o vladnem nadzoru, ki je bil v RS prvič izveden leta 2007 in so ga spremljali pomembne ugotovitve in škandali.

²⁶ Notranje varnostne službe oziroma nadzorovane službe so del državne uprave in s tem spadajo v izvršilno vejo oblasti.

²⁷ Odlok o ustanovitvi in nalogah komisij in odborov DZ je ustanovil tudi Komisijo za nadzor nad delom varnostnih in obveščevalnih služb (Uradni list, št. 12/1993), v njem pravi: ».../ da z vidika zakonitosti, posebej skrbi /.../«.

²⁸ Vseh dejanj, ravnanj, aktivnosti, medčloveških odnosov itn. ni mogoče urediti s pravnim redom. Tudi pri parlamentarnem nadzoru je treba razvijati medsebojno zaupanje, spoštovanje, varnostno kulturo, etičnost, upoštevanje stališč, spoštovanje osebnosti, ideološko nevtralnost itn.

Pogoji za učinkovit parlamentarni nadzor vključujejo jasno opredeljene ustavne in zakonske pristojnosti, običajno prakso, vire ter strokovno znanje in politično voljo (Priročnik za člane parlamenta 5. 5. 2003, slovenski prevod 2006). Priročnik ima osem vsebinskih delov in skupno 29 poglavij. Posebno pomembna so: razvoj varnostnih konceptov in akterjev; izziv za parlamente; nadzor nad nacionalnovarnostno politiko; glavne operativne sestavine varnostnega sektorja; nacionalna varnost pod parlamentarnim nadzorom; pogoji in mehanizmi; nadzorovanje nacionalnih varnostnih struktur v praksi; posebne razmere in operacije; finančna sredstva – doseganje učinkovitega proračunskega nadzora v zvezi z varnostjo in še dve drugi poglavji.

Priročnik med glavne operativne sestavine varnostnega sektorja uvršča vojsko, druge državne službe vojaškega tipa (karabinjerji, mejne straže, žandarmerije itn.), policijske strukture, tajne in obveščevalne službe ter zasebne varnostne in vojaške družbe. Priročnik trdi, da so za policijske strukture v demokratični družbi nujni posebni nadzorni ukrepi, ki zagotavljajo, da te strukture služijo interesom družbe, ki naj bi jo ščitile, in ne interesom politikov, birokratov ali same policijske strukture (Priročnik 2003, str. 61). Sledi nasvet članom parlamenta, naj poskrbijo, da bo policija delovala »v okviru vladavine prava«.²⁹

Parlamentarni nadzor je tudi zaradi velike pravne, fizične, tehnične in informacijske moči notranjih varnostnih služb imperativ pravne države.

3 PARLAMENTARNI NADZOR V REPUBLIKI SLOVENIJI OD OSAMOSVOJITVE DO DANES

Ponoviti kaže že napisano periodizacijo parlamentarnega nadzora obveščevalnih in varnostnih služb v zadnjih dvajsetih letih. Prvo je bilo obdobje od prvih demokratičnih volitev leta 1990 (čeprav je bila Slovenija de iure še del zvezne države do mednarodnega priznanja, končanega s sprejemom v OZN maja 1992) pa do odločitve Ustavnega sodišča 21. septembra 2000. Drugo obdobje je trajalo od septembra 2000 do sprejetja Zakona o parlamentarnem nadzoru obveščevalnih in varnostnih služb (Uradni list RS, št. 26/2003). Tretje pa je obdobje od sprejetja zakona, ki še traja. Četrto obdobje se bo začelo, ko bo vlada (ali komisija za nadzor obveščevalnih in varnostnih služb), ki ima večinsko zakonsko pobudo, predlagala več pravnih dopolnitev za preseganje slabe prakse. Najprej kaže Državnemu zboru predlagati spremembo 32. člena Zakona o obrambi. Na obrambnem področju namreč obveščevalno-varnostna služba združuje obveščevalne, protiobveščevalne in varnostne

²⁹ *Ponovno je mogoče odpreti vprašanje in polemiko, ali je parlamentarni nadzor policije sprejemljiv, potreben, koristen, smiseln. Najprej: ne gre za nadzor policijske dejavnosti, temveč le prikritih ukrepov, ki jih izvaja kriminalistična policija. To dejstvo kaže, da je parlamentarni nadzor omejen na ozko področje policijskega dela. Po drugi strani pa je treba takoj povedati, da kriminalistična policija lahko te prikrite ukrepe uporabi le za kazenski postopek. Pri tem je kriminalistična policija omejena z natančnimi zakonskimi pogoji uporabe ter podvržena tožilski in sodni presoji, pa tudi zagovornikovi obrambi. Avtor meni, da v Republiki Sloveniji lahko praksa takšnega nadzora ostane, predvsem zaradi preventivnega pomena in zaradi povečanja zaupanja javnosti v delo policije (kriminalistične policije).*

naloge. To pomeni, da ima del delavcev OVS, ki opravljajo naloge iz 2. točke 32. člena, policijska pooblastila (na primer preiskovanje kaznivih dejanj). To pa je rešitev, ki je države članice EU ne poznajo, vprašljiva pa je tudi z ustavnopravnega stališča, saj se v okviru obveščevalne službe pojavlja organizacijska enota, ki ima policijska pooblastila.³⁰ Tako imajo delavci OVS dvojna pooblastila: tisti ki opravljajo obveščevalne in protiobveščevalne naloge imajo pooblastila, kot jih določa zakon za delavce SOVE, delavci, ki opravljajo varnostne naloge pri odkrivanju in preiskovanju kaznivih dejanj na Ministrstvu in v Slovenski vojski, pa imajo pooblastila, ki jih zakon določa za Policijo.

Upati je, da se bo četrto obdobje čim prej začelo tudi z nekaterimi drugimi spremembami, ki bodo predlagane v nadaljevanju.

Avtor bo pri kratkem zgodovinskem prikazu še naprej uporabljal večino napovedanih metod, vključno z metodo notranjega opazovanja. Imel je redke privilegije, da je bil ob koncu prvega obdobja, ves čas drugega in na začetku tretjega obdobja v nadzorstvenem procesu »predstavnik« nadzorovane varnostne službe (Policije).

Prvo obdobje je mogoče deliti naprej na podobdobja: osamosvojitveno podobdobje, normativno urejanje obveščevalnih in varnostnih služb, doktrinarno urejanje nacionalne varnosti ter iskanje oblik in vsebin parlamentarnega nadzora nad obveščevalnimi in varnostnimi službami.

Za prvo obdobje je značilna skoraj popolna odsotnost teoretičnega strokovnega in znanstvenega pristopa k obravnavanim vsebinam (Anžič, 1996, str. 34). Tudi stopnja razvitosti teorije sodobne varnosti, ki bi njen koncept definirala, še ni bila oblikovana. Stopnja varnostne in politične kulture je bila nizka; socialni, gospodarski in politični tranzicijski problemi so bili globoki. Kar zadeva nacionalno varnost, so bile najprej sprejete normativne rešitve, nato so sledile doktrinarne (boljše bi bilo obratno). Dobro je to, da Resolucija o izhodiščih zasnove nacionalne varnosti v poglavju b, točka 2, omenja, da Državni zbor izvaja parlamentarni nadzor nad delovanjem varnostno-obveščevalnih služb (Uradni list RS, št 71/93).

Normativnopravna preobrazba se začena s spremembami Zakona o notranjih zadevah, ki namesto Službe državne varnosti (SDV) oblikuje varnostno-informativno službo ter določi posebne operativne metode in sredstva dela (Uradni list RS, št. 19/1991). Sledi sprejem Zakona o obrambi, ki določi strokovne varnostne zadeve na obrambnem področju (Uradni list RS, št. 15/91).

³⁰ Avtor članka je v svojih različnih pisnih prispevkih, člankih, mnenjih, predlogih in podobno, predlagal izločitev varnostne službe iz OVS. Tako v delu *Vloga varnostnih služb v sodobnih parlamentarnih sistemih – nadzorstvo, ČZP Enotnost, Ljubljana 1995*, na str. 233 navaja: »Vsa obveščevalna dejavnost bi bila koncentrirana v osrednji obveščevalni službi. V njej ne bi bilo prostora za varnostne službe /.../ V takšni organizaciji ne vidim nobene možnosti za varnostno dejavnost« (op. 275). V opombi pod črto (275) na str. 234 je zapisano: *Tuji obveščevalni sistemi, Nemčija, Anglija, Francija, kažejo, da gre za ločevanje varnostne od obveščevalne dejavnosti, v Sloveniji pa vsi doktrinarni (Resolucija o izhodiščih zasnove nacionalne varnosti) in normativni akti (Zakon o obrambi ...) govorijo o povezavi varnostne in obveščevalne dejavnosti.*

V njem so nekateri delavci in starešine varnostnega organa imeli policijska pooblastila. Nato se je Varnostno-informativna služba (VIS) izločila iz Ministrstva za notranje zadeve (MNZ) in nadaljevala delo kot vladna služba, njen predstojnik pa je bil pri delu vezan na ministrsko trojico, ki je spremljala uresničevanje pravic oziroma dolžnosti direktorja.

Nadzor nad službami je bil neuskkljen, najprej je VIS nadzirala Komisija za nadzorstvo dela SDV (pozneje VIS), tako imenovana Bekeševa komisija, varnostni organ pri Ministrstvu za obrambo pa je nadzirala Komisija za obrambo (do februarja 1993). Z gotovostjo je mogoče trditi, da obe obliki nadzora DZ, ne po obliki, še manj pa po vsebini, nista v ničemer opravili poslanstva parlamentarnega nadzora nad obveščevalnimi in varnostnimi službami (Anžič, 1996, str. 112–113).

Leta 1993 je bil sprejet Odlok o ustanovitvi in nalogah komisije in odborov DZ Republike Slovenije (Uradni list, št. 12/93). Z njim začne delo Komisija za nadzor nad delom varnostnih in obveščevalnih služb.

Leta 1994 je Zakon o obrambi kot sistemski in posebni zakon delno in ne celovito uredil parlamentarni nadzor (85. člen).

Leta 1997 je bil sprejet Odlok o ustanovitvi in nalogah komisij in odborov DZ (Uradni list RS, št. 5/97 in 29/97), z njim pa tudi Komisija za nadzor nad delom varnostnih in obveščevalnih služb.

Glavna slabost enega in drugega odloka je v tem, da je podzakonski akt DZ urejal razmerja do vlade. Te učinke je mogoče zagotoviti le z zakonom.

Avtor članka je na posvetu in potem v zborniku POSVET – POMS (Zbornik, 1996, str. 24–26) predstavil svojo zamisel o nujnosti sprejetja zakona o parlamentarnem nadzoru. Predstavil je zamisel o delovnem področju komisije, njeni sestavi (osem poslancev in poslovni sekretar), predmetu nadzora (poročila služb, obravnava finančnih načrtov, obravnava zakonskih pobud, pravica do zaslišanja in vpogledov v dokumentacijo itn.) ter sodelovanju z drugimi subjekti. Poleg že omenjenih pomanjkljivosti prvega obdobja slovenske parlamentarne nadzorne prakse so bile še druge, kot na primer preveliko število članov komisije, neizkušenos, nestrokovnost in nerazumevanje nadzorovanih vsebin, neupoštevanje zaupnosti gradiva, pogosto nadomeščanje odsotnega poslanca z njegovim kolegom, nesposobnost ločevanja policijskih in obveščevalnih funkcij, pavšalnost in nenačrtnost pri obravnavi gradiv. Domnevati je mogoče, da so člani komisije z ugotovitvami seznanjali svoja politična vodstva, se neustrezno odzivali na škandale, povzročene ob nadzoru, itn.

Drugo obdobje je kratko, imenujemo ga lahko tudi vmesno. Obsega čas med 21. 9. 2000 (odločitev US) in 26. 2. 2003 oziroma 28. 3. 2003, ko je stopil v veljavo Zakon o parlamentarnem nadzoru obveščevalnih in varnostnih služb.

To je obdobje, v katerem sta Vlada in DZ vedela, da je Ustavno sodišče z najdaljšim odložitelnim rokom odločilo, da razveljavitev prve alineje prvega odstavka 7 a člena Odloka o ustanovitvi in nalogah komisij in odborov DZ začne učinkovati po preteku enega leta od objave njegove odločbe v Uradnem listu. To je zakonodajalcu omogočilo, da sprejme zakon, ki bo skladno z Ustavo uredil parlamentarni nadzor nad obveščevalnimi in varnostnimi službami. Ker do septembra 2001 zakon ni bil pripravljen, so bile izbrane slabe rešitve, saj je Zakon o Slovenski obveščevalno-varnostni agenciji (v pričakovanju sistemskega zakona) že vključeval vsebine parlamentarnega nadzora. Tako je bilo treba rešiti še vprašanje dveh nadzorovanih služb: Policije in OVS. V Zakonu o policiji so v predhodne določbe ob dopolnitvi zakona vnesli 126. a člen, ki prinaša neustrezno rešitev. Podobno so zadrego rešili tudi v Zakonu o obrambi.

Priprave osnutka zakona o parlamentarnem nadzoru so potekale dvotirno. Vlada je oblikovala medresorsko delovno skupino za pripravo zakona. Skupino so sestavljali predstavnik službe vlade za zakonodajo, po en predstavnik ministrstev za notranje zadeve, obrambo in pravosodje, SOVE in OVS ter avtor tega članka kot predstavnik Policije. Hkrati pa je DZ 13. 11. 2001 sklenil, da predlog zakona pripravi skupina strokovnjakov³¹ ob sodelovanju poslancev, članov Komisije za nadzor nad delom varnostnih in obveščevalnih služb.

Vlada (medresorska delovna skupina) je predlog zakona pripravila pred drugo skupino, v zakonodajni postopek pa je predlog druge skupine vložila skupina poslancev. Člani vladne medresorske delovne skupine niso bili seznanjeni (vsaj večina ne), zakaj Vlada v parlamentarni postopek ni vložila predloga zakona, ki ga je pripravila ta skupina.

Tretje je obdobje po sprejetem Zakonu o parlamentarnem nadzoru obveščevalnih in varnostnih služb (Uradni list RS, št. 26/2003), ki še traja.

Sprejeti zakon upošteva Priporočila Parlamentarne skupščine Sveta Evrope št. 1402 in odločbo Ustavnega sodišča RS (U-1-383/98-33 z dne 21. 9. 2000). Močno se zgleduje tudi po nemškem modelu organiziranja takšnega nadzora, poskuša pa upoštevati tudi slovenske pravne in varnostne značilnosti. Sprejem zakona vsekakor kaže upoštevati kot nov mejnik pri uvedbi sodobnih slovenskih civilnovarnostnih razmerij (Anžič, Golobinek, 2003, str. 1058–1073).

Končno smo dočakali, da izhaja parlamentarni nadzor iz razlikovanja med obveščevalnimi in varnostnimi (policijskimi) funkcijami. Tako komisija nadzoruje delovanje obveščevalnih služb³², pri varnostni službi (policiji) pa tako imenovane prikrita ukrepe.³³

³¹ Skupina strokovnjakov z Inštituta za primerjalno pravo Pravne fakultete v Ljubljani.

³² Razen posebne oblike pridobivanja podatkov, določene v 20. in 23. členu, in posebne oblike pridobivanja podatkov, določene v 34. členu Zakona o obrambi.

³³ Gre za ukrepe, ki so določeni v 149. a, 149. b, 150., 151., 152., 155. in 155. a členu ZKP, in ukrepe, določene v 34. členu Zakona o obrambi, v zvezi s 149. a, prvim odst. 149. b. in 150., 151., 152. in 155. člena ZKP.

Sledile so spremembe in dopolnitve zakona (Uradni list RS, št. 67/07).

Zelo pomemben akt je tudi Poslovnik komisije za nadzor obveščevalnih in varnostnih služb (Uradni list RS, št. 79-3469/2004, RS 106-1/2004).

Avtor članka je pozdravil sprejem zakona, hkrati pa opozoril na 25. člen, ki se nanaša na pristojnosti komisije (pooblaščne skupine), da lahko zahteva vpogled v dokumente, drugo gradivo in podatke nadzorovane službe, ki se nanašajo na pristojnosti in naloge komisije (Anžič, Golobinek, 2003, str. 1070). V tem članku je avtor opozoril na pravno nedorečenost in spornost tega člena. Izpostavil je, da vsebina člena omogoča pooblaščeni skupini pravico vpogleda v vse dokumente, ki vsebujejo osebne podatke, ne le osumljencev, temveč tudi osebne podatke drugih oseb. Z vpogledom v dokumente (na primer sodne odredbe) bi lahko poslanci presojali tudi utemeljenost odreditve in uporabe ukrepov, ki jih odreja preiskovalni sodnik, in s tem presojali odločitev sodišč. Ali je to še nadzor nad izvršilno vejo oblasti? Iz nadzora niso izvzete nezaključene zadeve kazenskega postopka, ti dokumenti pa zajemajo tudi prepise pogovorov, ki so bili tajno posneti³⁴ in se izročajo sodniku. Ali ne bi bil vpogled v takšne dokumente nepotreben poseg v ustavno pravico do zasebnosti, saj je povezava z namenom nadzora zelo šibka?

Veseli dejstvo, da je zakonodajalec ob spremembah in dopolnitvah Zakona o parlamentarnem nadzoru med drugimi spremembami in dopolnitvami (Uradni list RS, št. 6/2007) dopolnil 25. člen z 2. odstavkom:

»(2) Ne glede na določbe prejšnjega odstavka pooblaščena skupina ne sme vpogledati v tisti del dokumentacije nadzorovane službe, iz katerega bi bilo razvidno, da v postopku delujejo ali sodelujejo tajni delavci oziroma sodelavci po določbah Zakona o kazenskem postopku, Zakona o obrambi in Zakona o SOVI oziroma bi bila lahko razkrita identiteta teh tajnih delavcev ali sodelavcev.«

Z omenjeno pravno ureditvijo parlamentarnega nadzora je Slovenija na tem področju postala, če že ne vzor, pa vsaj učeča se članica EU. V vsakem primeru, posebej in skupaj, je treba preprečiti, da bi se demokratična država spremenila v Orwellovo policijsko državo. Izhajati je treba iz spoznanja, da so obveščevalne in varnostne službe pomembne za ohranitev ter razvoj demokratične države. Ob tem pa je nujno tudi vedeti, da se lahko informacijska, pravna in druga moč služb zaradi sklicevanja na interese nacionalne ali individualne varnosti kaj hitro spremeni v ogrožanje ali kršitev človekovih pravic. Zato je nujno in za službo v ničemer žaljivo ustrezno nezaupanje vanje. Gre le za to, da parlamentarci ne smejo privoliti v to, da bi parlamentarni nadzor postal navadno vsakdanje opravilo. Z vso pravico morajo zahtevati, da so te službe uspešne in učinkovite ter da bodo skupaj z nadzorovalci lahko uživale ugled javnosti.

³⁴ Odmevni predkazenski postopki marca 2010 pa so med drugim privedli do situacije, da so prepisi pogovorov, ki so bili tajno posneti, postali javno dostopni v nekaterih elektronskih in tiskanih medijih. To je kriza pravne države.

Četrto poglavje v razvoju parlamentarnega nadzora je napoved prihodnosti, ki se mora zgoditi.

Že v bližnji prihodnosti bo treba v praksi uveljaviti spoznanja, da je učinkovit demokratični nadzor obveščevalnih in varnostnih služb imperativ časa. Nuja je v tem, da bosta tudi v praksi potekala predhodni in naknadni nadzor, razdeljena med posamezne veje oblasti (tudi med druge subjekte). Vsak mora v okviru svojih ustavnih in zakonskih pooblastil ter pristojnosti opravljati svojo nadzorstveno funkcijo.

Nujen bo dvig varnostne in tudi politične kulture, in to pri vseh subjektih nadzorstvenega procesa: poslancih, članih vlade, javnih uslužbencih, še zlasti uradnih osebah in pooblaščenih uradnih osebah itn. Za vse te bi veljala tudi želja, da bi v svoje ravnanje ob pravni pravičnosti vključevali tudi etično.³⁵

Nadaljevati se morajo vladni nadzori, iz napak prvega nadzora pa se je treba učiti, kako se pripraviti nanj, kako izbrati nadzorovalce, opraviti nadzor in pripraviti ter objaviti končno poročilo (ne vmesnih).

Objavljene ugotovitve, stališča in sklepi, za katere komisija za nadzor sklene, da se lahko objavijo (Poročevalec DZ Republike Slovenije, št. 150 z dne 20. 11. 2009), bi lahko vsebovali še ukrepe, ki jih komisija predlaga za odpravo pomanjkljivosti, in predlog za ugotovitev odgovornosti odgovornih. Ta naj se nato v predlogu posreduje odgovornim za ugotavljanje politične, disciplinske, odškodninske ali kazenske odgovornosti. Če se ugotovi, da je služba v kakšnem delu delovala kot politična policija, bi kazalo upoštevati, da demokratične družbe navadno nimajo politične policije, za katero so značilni agresivno ščitenje interesov nosilcev oblasti, hude kršitve človekovih pravic, nenadzorovani prikriti ukrepi, delovanje na podlagi tajnih uradnih listov, tajne hišne preiskave, uboji, organizirano širjenje polresnic, tajne aretacije itn. To pa seveda ne pomeni, da se tudi v pravni državi ne bi mogle zgoditi zlorabe uradnega položaja in pravic, druga kazniva dejanja, odstopanja od zahtevanega in pričakovanega ravnanja in podobno. Brez zahteve po ugotavljanju odgovornosti predstojnika nadzorovane službe (Policije) komisija tudi ne bi smela končati svojih ugotovitev, stališč in sklepov. Za področje policije ugotavlja, da: »Policija v preteklih letih ni v celoti izvajala določb ZPNOVS, saj komisije ni obveščala o nabavi naprav in opreme, ki omogoča poseg v ustavno varovane človekove pravice do komunikajske zasebnosti. Poleg tega pa komisija ugotavlja, da Policija komisije ne obvešča o vseh prikritih preiskovalnih ukrepih /.../« Očitano ravnanje ni skladno z zakonom, zato bi bilo v interesu javnosti, da komisija pove, kakšne sklepe in stališča je v tej zvezi predlagala Državnemu zboru.

Prihodnost je namenjena tudi vladni in seveda parlamentarni odločitvi, v koliko delovnih sredinah naj bodo pooblaščenec uradne osebe s policijskimi pooblastili. Ta trenutek imajo taka pooblastila policisti pri opravljanju nalog po Zakonu o

³⁵ *Pravno in moralno je nedopustno, da se v javnosti širi slikovno gradivo s kraja ogleda, ki ga lahko posredujejo v večini primerov le tisti, ki so tam zaradi policijskega ali drugega pooblastila.*

policiji (Uradni list RS, št. 49/98 z vsemi spremembami in dopolnitvami), uslužbenci Ministrstva za notranje zadeve, ki opravljajo nadzor nad policijo, imajo policijska pooblastila in so v svojih pravicah in dolžnostih izenačeni s policisti³⁶ (po Zakonu o policiji). Zagovornikov te rešitve je bilo (je) v varnostni teoriji kar nekaj (Kečanovič, 2003, str. 1–2). Policijska pooblastila imajo tudi policisti v specialnem oddelku skupine državnih tožilcev za pregon organiziranega kriminala³⁷ (glej: ZKP-H in ZDT-D).

Policijska pooblastila imajo tudi delavci OVS, ki opravljajo varnostne naloge, in imajo skladno z zakonom pri preprečevanju, odkrivanju in preiskovanju kaznivih dejanj na Ministrstvu za obrambo in v Slovenski vojski pooblastila, ki jih zakon določa za policijo (glej Zakon o obrambi, Uradni list RS, št. 82-2980/1994 z vsemi dopolnitvami in spremembami).

Od leta 2009 imamo še pravosodno policijo, po 65. in 66. členu Zakona o obrambi imamo vojaško policijo, ki preiskuje nekatera kazniva dejanja.

Nekatera »policijska pooblastila« in prisilna sredstva, tudi če jih Zakon o občinskem redarstvu imenuje z bolj pomirjajočim izrazom, imajo tudi redarji. Vsekakor je upravičeno vprašati, ali imamo v Republiki Sloveniji Policijo ali policije?

Čim prej je treba spremeniti Zakon o obrambi, in sicer v 32., 33. in 34. členu. Ne sme se dopuščati, da imamo v okviru obveščevalno-varnostne službe Ministrstva za obrambo tudi organizacijsko enoto, katere delavci imajo policijska pooblastila. Policijski vidik je treba organizacijsko izločiti iz obveščevalne službe in ga umestiti v Slovensko vojsko.³⁸

Sklep Poglavje se sicer nanaša na oblikovanje sklepnih razmišljanj. Takoj pa je treba povedati, da pri parlamentarnem nadzoru ni konca. Gre za trajne, nikoli povsem dorečene vsebine, vprašanja, zadrege in rešitve. Nadzor je nujen v vseh obdobjih razvoja in utrjevanja demokratičnih pridobitev, saj vemo, kako hitro zaradi interesov varnosti pristanemo na omejevanje in kršitve človekovih pravic. Niti trenutek ne smemo pozabiti na dejstvo, da imajo nadzorovane službe široka pooblastila, ki dovoljujejo poseg v človekovo zasebnost. Pridobivajo množico informacij, oblikujejo številne baze podatkov, vodijo evidence, ki jih polnijo tudi s tajnim pridobivanjem podatkov, imajo pomembno moč. Zato je treba ugotavljati, ali so dejavnosti in ukrepi služb v okviru ustave in zakonov.

³⁶ Avtor članka še naprej trdi, da delavci ministrstva za izvajanje nadzora nad policijo ne potrebujejo policijskih pooblastil. Nadzor opravljajo tudi poslanci, pa za to ne potrebujejo policijskih pooblastil, nadzor opravlja Računsko sodišče, pa za to ne potrebuje policijskih pooblastil (več o tem: Anžič, A. Gaber, M. (2003); Policijska pooblastila izven policije – vprašljiv poskus, Javna uprava, št. 2, Ljubljana.

³⁷ Avtor članka meni, da gre za nesistemsko in nesistematično rešitev, ki le povečuje nezaupanje med organi odkrivanja in organi pregona.

³⁸ Umesno je vprašanje, ali odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj na ministrstvu in v Slovenski vojski ne bi prepustili Policiji. Kakor koli že, policijska pooblastila v obveščevalno službo ne spadajo.

Nobenega dvoma ne more biti, da so človekove vrednote, tako posamične kot skupne, nenehno izpostavljene grožnjam miru in varnosti. Človekove pravice sicer res lahko ogrožajo tudi službe, ki naj bi jih varovale, kar je veliko protislovje sodobnega sveta. Toda v znatno večjem obsegu so te pravice ogrožene od soljudi, kar je svojstven izziv tako za državo kot za posameznika. Notranje varnostno ogrožanje (kriminaliteta v vseh pojavnih oblikah) tako mnoge vrednote in človekove pravice izpostavlja tveganju ali uničenju. Zato imamo državljani pravico zahtevati od obveščevalnih in varnostnih služb, da so uspešne in učinkovite. Z jasnim sporočilom seveda, da varnost ni cilj sama sebi, temveč mora biti namenjena in zagotovljena v dobro posameznikov in družbe.

Obveščevalna in varnostna dejavnost sta sestavljen proces, ki ne poteka, in tudi ne more, izolirano in avtonomno. Na to dejavnost vplivajo, ne vedno pozitivno, številni dejavniki iz družbenega okolja. Negativni vplivi se kažejo predvsem z neformalnim vplivanjem politike in politikov na te službe. Gre za tako imenovano politizacijo v ožjem smislu tega pojma, ki se kaže v vnašanju politike, mimo pravnih okvirov, na področje obveščevalne in varnostne dejavnosti. To obliko politizacije je treba zavrniti in obsoditi. Formalno vplivanje ali politizacija v širšem smislu (torej vmešavanje politike na obveščevalno in varnostno področje) pa je nujna sestavina pravne države. Brez tega vplivanja ne bi bilo zakonov, dejavnosti, ukrepov, država bi delovala le z uveljavljanjem vsiljene volje agresivnih posameznikov in z argumentom moči.

Monopol nad silo in njeno uporabo ima lahko le država, izvajajo jo nacionalnovarnostni subjekti. Nosilci teh dejavnosti ali ukrepov morajo biti ideološko nevtralni, naloge morajo izvajati le zakonito, profesionalno, etično in strokovno. Parlamentarni nadzor pa naj bi v okviru zakonskih določb vzpostavil možnost usmerjanja dela nosilcev obveščevalne in varnostne dejavnosti, omogočil povečanje zaupanja javnosti v delo komisije in DZ, povečal možnost vzpostavitve ravnotežja med varovanjem človekovih pravic in potrebo po učinkovitosti in uspešnosti teh služb, vzpostavil razmerje z drugimi organi in organizacijami ter posamezniki in zagotovil varovanje tajnih podatkov. Prizadevanje po zakonski ureditvi parlamentarnega nadzora je uspelo. Sledi »četrti fazi« v razvoju političnega nadzora ob hkratnem nadzoru vseh treh vej oblasti, in sicer sprememba in dopolnitev Zakona o obrambi. Na vrsto pa bosta morala priti tudi spoznanje in praksa v ravnanju poslancev, članov komisije za nadzor, da varnost posameznika in varnost družbe nimata lastnika v posamezni politični stranki, temveč sta univerzalni in konkretni vrednoti, veliko pomembnejši od političnih interesov ali političnih programov, brez katerih sicer delovanje pravne države še vedno ni mogoče. Gre le za to, da si ti legalni in tudi legitimni interesi v doseganju cilja ne predrejo in »olastninijo« varnosti kot svoje vrednote.

Literatura

1. Anžič, A., 1996. *Vloga varnostnih služb v sodobnih parlamentarnih sistemih – nadzorstvo*. Ljubljana, ČZP Enotnost.
2. Anžič, A., 1996. *Nadzorstvo nad obveščevalnimi službami (parlamentarno nadzorstvo); V Zborniku (ur. Anžič): Strokovno-znanstvenih razprav Posebne operativne metode in sredstva dela, posvet, Brdo pri Kranju, 25. april 1996...*
3. Anžič, A., 1994. *Slovenski obveščevalni sistem: politični voluntarizem, normativni idealizem ali strokovni avanturizem, Zbornik strokovno-znanstvenih razprav, december 1994, letnik VII, str. 7–20.*
4. Anžič, A., 1996. *Nadzorstvo nad obveščevalnimi službami. Teorija in praksa, letnik 33, št. 2, Ljubljana.*
5. Anžič, A., 1998. *Mnenje DZ RS o vlogi parlamentarnega nadzora, Arhiv DZ.*
6. Anžič, A., 2000. *Parlamentarno nadzorstvo nad obveščevalnimi službami – Slovenske izkušnje. Varstvoslovje, letnik 2, št. 1, Ljubljana.*
7. Anžič, A., 2000. *Etičnost nadzorovalcev v nadzorstvenem procesu. Varstvoslovje, letnik 2, št. 2, Ljubljana.*
8. Anžič, A., 2001. *Parlamentarno nadzorstvo – kakšno in kdaj? Dnevi varstvoslovja (ur. Pagon); Visoka policijsko varnostna šola, knjiga 1, Ljubljana.*
9. Anžič, A., 1995. *Parlamentarno nadzorstvo med obveščevalno varnostnimi službami ZRN. Javna uprava, let. 31, št. 3, Ljubljana.*
10. Anžič, A., Golobinek, R., 2003. *Slovenski model parlamentarnega nadzora nad obveščevalnimi in varnostnimi službami. Teorija in praksa, št. 6, Ljubljana.*
11. Anžič, A., 1999. *Parlamentarno nadzorstvo nad varnostnimi in obveščevalnimi službami; Slovenski parlament – izkušnje in perspektive; Zbornik referatov Politološki dnevi (ur. Brezovšek), Slovensko politološko društvo, Ljubljana.*
12. Anžič, A., 2000. *Nadzor izvajanja nalog policije; med teorijo in prakso. 8. dnevi varstvoslovja, Bled. Zborniku prispevkov (ur. Lobnikar), Visoka policijsko varnostna šola, Ljubljana.*
13. Črnčec, D., 2009. *Obveščevalna dejavnost v informacijski družbi, doktorska naloga, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.*
14. Golobinek, R., 2001. *Parlamentarni nadzor nad kriminalistično policijo, magistrska naloga, PF, Ljubljana.*
15. Grad, F., 1999. *Institucionalni okviri parlamentarnega nadzora nad uporabo posebnih metod in sredstev. V Zborniku (ur. Anžič): Strokovno-znanstvenih razprav Posebne operativne metode in sredstva dela, posvet, Brdo pri Kranju, 25. april 1996...*
16. Kečanovič, B., 2003. *Kontrola in nadzor policije, Pravna praksa, št. 4.*

Pravni viri

1. *Ustava Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91, 42/97 in 66/00, 24/03, 69/04, 68/06).*
2. *Zakon o parlamentarnem nadzoru obveščevalnih in varnostnih služb (Uradni list RS, št. 26/03, 67/07).*
3. *Zakon o policiji (Uradni list RS, 49/98 z vsemi spremembami in dopolnitvami).*
4. *Zakon o Slovenski obveščevalno-varnostni agenciji (Uradni list RS, št. 23/1999 z vsemi spremembami in dopolnitvami).*
5. *Zakon o obrambi (Uradni list RS, št. 82/1994 z vsemi spremembami in dopolnitvami).*
6. *Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-383/98-33 z dne 21. 9. 2000.*
7. *Poslovnik Komisije za nadzor obveščevalnih in varnostnih služb (Uradni list RS, št. 79/2004, št. 106/2004).*

Drugi viri

1. *Ugotovitve, stališča in sklepi Komisije za nadzor obveščevalnih in varnostnih služb, Poročevalec DZ, št. 150, 22. 11. 2009.*

SODOBNI IZZIVI NADZORA NAD OBVEŠČEVALNIMI SLUŽBAMI

MODERN CHALLENGES OF INTELLIGENCE SERVICES CONTROL

Review paper

Povzetek Nadzor je sestavni del življenja vsake organizacije, ki želi biti uspešna in učinkovita. Tako kot je obveščevalni krog stalen proces, tako morajo biti stalen proces tudi nadzor, preverjanje, primerjanje s predhodnimi rezultati, ocenjevanje in implementacije ugotovitev ocenjevanja. Za učinkovito in uspešno izvajanje nadzora je pomembno, da je ustrezno normativno reguliran, kajti le tako se lahko tudi izvaja v skladu s pričakovanji. Ustrezna ureditev in umestitev nadzornih institucij v ustavne okvire ter natančna normativna podlaga omogočajo institucijam, da nadzor kakovostno izvajajo ter tako prispevajo k večji pravni varnosti državljanov. Prav tu pa se tudi v temelju razlikujejo demokratični politični sistemi od nedemokratičnih. Slovenija kot sodobna demokratična država ima danes vzpostavljenih šest ravni nadzora nad obveščevalnimi službami. Sistem nadzora nedvomno deluje, pa vendar omogoča razprave o tem, kako ga nadgraditi in napraviti še boljšega.

Ključne besede *Človekove pravice in temeljne svoboščine, obveščevalne in varnostne službe, nadzor, Hrvaška, Slovenija, Velika Britanija.*

Abstract Control is the integral part of every organisation striving for success and efficiency. Just as the intelligence cycle is a continuous process, so must also be control, verification, comparison with previous results, evaluation and implementation of evaluation findings. Appropriate normative regulation is essential for effective and efficient control implementation as this is the only way to ensure control is implemented in accordance with expectations. Appropriate regulation and inclusion of supervisory institutions in the constitutional framework as well as a well-defined normative basis allow the institutions quality implementation of control and contribute to greater legal certainty of citizens. This is also the fundamental difference between democratic and non-democratic political systems. Slovenia, as a modern democratic state, has established six levels of control of intelligence services. Such system of control undoubtedly works, but still allows for discussions on how to upgrade and improve it.

Key words *Human rights and fundamental freedoms, intelligence and security services, control, Croatia, Slovenia, United Kingdom.*

Uvod Za zdravo delovanje demokracije je pomembno, da je vzpostavljeno ustrezno razmerje med pristojnostmi – pooblastili obveščevalnih služb za pridobivanje podatkov ter posegi v temeljne človekove pravice in svoboščine, v skladu s krilatico zaupanje je dobro in potrebno, še boljši pa je nadzor. Nadzor mora biti vzpostavljen, z njegovo ustrezno ureditvijo pa država izkazuje, da ji ni vseeno, kaj se dogaja s svoboščinami njenih državljanov. Ustrezna ureditev in umestitev nadzornih institucij v ustavne okvire ter natančna normativna podlaga omogočajo institucijam, da nadzor kakovostno izvajajo ter tako prispevajo k večji pravni varnosti državljanov. Prav tu pa se v temelju razlikujejo demokratični politični sistemi od nedemokratičnih. Praviloma se demokratične države počutijo manj ogrožene od nedemokratičnih, predvsem z vidika »propada« države. Temu primerna sta tudi vloga in poslanstvo obveščevalnih služb¹. Obveščevalne službe v sodobnih demokracijah niso »rešitelji« države, sistema, temveč vsaki državi potrebna institucija, z jasno normativno opredeljenim področjem dela, z normiranimi pristojnostmi in pooblastili ter definiranim in apliciranim sistemskim nadzorom. Pa vendar je treba v razpravah po boljšem nadzoru nad obveščevalnimi službami spregovoriti nekaj besed tudi o nadzoru nad službami, ko so imele vlogo politične policije². Slovenija je lahko pri tem s svojo zgodovinsko izkušnjo dober primer.

Situacije, izhajajoče iz ogroženosti, povzročajo, da so obveščevalne službe v nekaterih državah prave države v državi. Ogroženost povzroča temeljna družbena protislovja, antagonizem v temeljnih vrednostnega sistema. Rešitev je v premoščanju teh razlik. Čim bolj je družba vrednostno homogena, toliko večje so možnosti za demokracijo, manjša pa je potreba po obveščevalni službi, ker se ji ni treba bati skritih sovražnikov. Razvoj in položaj obveščevalne službe (tajne policije) sta barometer demokracije. Čim manj je obveščevalne službe, več je demokracije (Bučar, 1981, str. 211–212). Razmišljanje profesorja Bučarja na začetku osemdesetih let prejšnjega stoletja je vsekakor vredno pohvale, kajti bilo je v času, ko smo v Sloveniji še vedno imeli politično policijo s polnimi pristojnostmi. Pri tem je implicitno mogoče razumeti, da se ne postavlja pod vprašaj obstoj obveščevalne službe kot enega temeljnih atributov nacionalne suverenosti, temveč položaj politične policije kot branika in orodja nedemokratičnega političnega sistema. Pa vendar ni vse tako idealno, kajti tudi obveščevalne službe, njihov položaj, vloga in pristojnosti v demokracijah so lahko kamen spotike. Po 11. septembru

¹ *Različna pojmovanja lahko otežijo razumevanje tako kompleksne problematike, kot je obveščevalna dejavnost v javnem sektorju. Notranja in tuja obveščevalno-varnostna dejavnost se v sodobnem svetu ne razlikujeta več po tem, kako se izvajata, temveč, s katerimi vsebinami se spopadata. Zato uporabljam obveščevalne službe kot sinonim za obveščevalno-varnostne službe. Torej v smislu razumevanja moje že predstavljene definicije iz leta 2003 in 2009. Pri tem pa zelo jasno poudarjam, da sem ne spadajo klasične varnostno-polijske službe, ki se ukvarjajo s preiskovanjem kaznivih dejanj in pri svojem delu uporabljajo t. i. policijska pooblastila. Prav tako se kot sinonim obveščevalnim službam uporabljajo pojmi, kot so obveščevalna agencija, urad, direktorat ipd.*

² *Seveda bi bilo mogoče in celo nujno posebno pozornost /nameniti (ne)nadzoru obveščevalne dejavnosti v zasebnem sektorju, pa tudi sami obveščevalni dejavnosti v zasebnem sektorju, vendar bi bilo to preveč ambiciozno za ta članek. Nedvomno še vedno zelo močno drži, da je »način izvajanja nadzora, kot ga pozna javni sektor, tudi tabula rasa za obveščevalno dejavnost v zasebnem sektorju« (Črnčec, 2009: 103).*

2001 je nemajhno število držav spremenilo normativne okvire, v katerih delujejo obveščevalne službe. Spremenilo na način, da kritiki govorijo o porušenju ravnotežja med svobodo in varnostjo v korist slednje, zagovorniki pa o nujno potrebnih okvirih za uspešno in učinkovito soočanje s sodobnimi varnostnimi izzivi. Slovenija je pri tem ravnala zelo modro, brez nepotrebnega hitenja v nepremišljene spremembe pristojnosti in pooblastil obveščevalnih služb. K temu je zanesljivo pripomogla zgodovinska izkušnja politične policije na Slovenskem. Vedno je pri proučevanju in raziskovanju kompleksne obveščevalne tematike treba uporabiti interdisciplinarni pristop z uporabo širokega spektra znanstvenih metod. V ta namen avtor uporablja kombinacijo metod, od zgodovinske analize do deskriptivne metode in analize pisnih virov. V povezavi z metodo analize pisnih virov in normativnih aktov je analitično-sintetična metoda nadgrajena z izrabo prednosti avtorjeve vloge, ne le kot pozornega opazovalca, raziskovalca in proučevalca obravnavanih vsebin, temveč tudi akterja v nekaterih pomembnih dogodkih. Tako lahko teoretične in empirične vsebine nadgradi z uporabo metode neposrednega opazovanja, z uporabo ustreznih informacij, pridobljenih iz prakse. Celovito in na izviren znanstveni način je tako prikazan način izvajanja nadzora nad obveščevalnimi službami v nedemokratičnem političnem sistemu, z dobršno mero kritičnosti pa so tudi izpostavljene pomanjkljivosti in dileme pri izvajanju nadzora nad obveščevalnimi službami v demokraciji.

S predpisovanjem nadzora demokratična država namreč sledi štirim glavnim ciljem. Predvsem naj bi bil prek nadzora nad tujimi uradi oziroma s prisilo k sodelovanju ohromljen ali korigiran razmah oblasti. Kontrole ustvarjajo zaupanje v čistost opravljanja dolžnosti in zahtevajo konsenz med oblastjo in prebivalstvom. Tretjič zahtevajo kontrolni mehanizmi pravno in stvarno usklajeno ravnanje države. Končni postopki nadzora razkrivajo odgovornost, zagotavljajo participacijo in transparentnost (Rieger, 1986: 95). In prav ti cilji so bili odsotni v državah, ki niso imele ustrezne demokratične tradicije. Zato je popolnoma razumljivo, da se države, ki so zamenjale politični sistem, danes še vedno soočajo s težavami iz preteklosti, ko so obveščevalne službe delovale kot politična policija, predvsem z namenom ohranjanja tedanjega nedemokratičnega političnega sistema. Na drugi strani pa so pred njimi že izzivi izvajanja ustreznega nadzora nad obveščevalnimi službami v sodobnem varnostnem okolju, zaznamovanem z globalizacijo, soodvisnostjo, informacijsko-komunikacijsko tehnologijo³ in spremenjenim varnostnim okoljem.

1 O NADZORU

Sestavni del življenja kot tudi vsake organizacije, ki želi biti uspešna in učinkovita, je nadzor. Nadzor nad procesi, ki potekajo, in nadzor nad zaposlenimi, predvsem v smislu sprejemanja odgovornosti za ravnanja drugih. Organizacije uporabljajo pet temeljnih mehanizmov, s pomočjo katerih usklajujejo svoje delo: *vzajemna*

³ Po mnenju številnih avtorjev bo »obveščevalna dejavnost vse bolj usmerjena v področja, kot sta elektronsko poslovanje na globalnem trgu in informacijsko okolje v celoti, pri čemer bo glavno pozornost usmerila v cilje, strategije in načine delovanja svojih nasprotnikov (konkurentov) na omenjenih področjih (Svete, 2005: 196). In vprašanje nadzora je (bo) naravni sopotnik tudi te usmerjenosti obveščevalnih služb.

prilagoditev je usklajevanje nalog prek procesov neformalne komunikacije, *neposredni nadzor* dosega usklajevanje na način, da posameznik prevzame odgovornost za ravnanja drugih, *standardizacija* je usklajevanje, preden se delo sploh začne, *standardizacija delovnih procesov* je natančna opredelitev oziroma programiranje vsebine dela, medtem ko je *standardizacija outputov* natančna opredelitev, specifikacija rezultatov dela (Mintzberg, 1979). Splošni menedžerski proces temelji na treh funkcijah: načrtovanju, spremljanju in nadzoru, na (*organizacijskem*) nadzoru izvajanja ciljev, načrtov in ravnanja. Sistem *preventivnega nadzora* v organizaciji pa sestavljajo predvsem politike, postopki, predpisi, proračuni in pravila organizacije (Meredith, Gibbs, 1984, str. 534–540). Sodobne organizacije oziroma delniške družbe imajo nekaj, kar lahko imenujemo *zunanjí nadzor*. Upravni odbori so tista institucija, katere »primarna vloga je, da nadzirajo menedžment v imenu delničarjev (lastnikov)« (Monks in Minow, 2008, str. 225).

Tako kot je sestavni del upravljanja organizacije nadzorna funkcija, ki je prisotna na vseh ravneh in v različnih procesih, si ni mogoče predstavljati vodenja, menedžiranja ljudi brez nadzora. Sestavni deli vodenja, kot sta ga že opredelila prva teoretika menedžmenta Fayol in Urwick, so poleg nadziranja še predvidevanje, načrtovanje, organiziranje, ukazovanje in usklajevanje. Pri čemer slednje pomeni zagotavljanja *feed-backa* o procesu, kar omogoča izvedbo nujnih popravkov.

Teorije o nadzoru navadno ločujejo predvsem dve obliki (družbenega) nadzorovanja, formalno (državno) in neformalno (nedržavno) (Pečar, 1995, str. 150). Formalno nadzorovanje je namenjeno zmanjševanju in obvladovanju deviantnosti uporabe pooblastil in sredstev, ki jih drugi nimajo (policija, sodišča, policija itn.), izvajajo pa ga državni mehanizmi v skladu s predpisi. Neformalno nadzorovanje poteka med ljudmi (družina, šola itn.), brez vpletanja države, kontrolna vloga pa temelji na življenju v skupnosti (Pečar, 1988). Slovar slovenskega knjižnega jezika (SSKJ) *nadzor*⁴ opredeljuje kot sistematično pregledovanje, spremljanje poteka ali razvoja česa, zlasti določene dejavnosti. In tudi prizadevanje, skrb za pravilno ravnanje, medtem ko nekaj *nadzorovati* pomeni nekaj sistematično pregledovati, spremljati potek ali razvoj česa, zlasti določene dejavnosti, kar se lahko počne z opazovanjem, pregledovanjem ali ugotavljanjem. Nadzorovati pomeni tudi prizadevati si skrbeti za pravilno ravnanje, vedenje, delo koga, kakor tudi nekaj obvladovati, imeti v oblasti. Po SSKJ je lahko tudi sinonim za nadzor, nadzorstvo – *kontrola*, ki pa pomeni tudi ugotavljanje skladnosti kake dejavnosti z določenimi pravili, predpisi. Spremljevalec ter sopotnik nadzora in kontrole je tudi *odgovornost*, odgovornost kot dolžnost skrbeti za prevzeto obveznost, uresničitev kake naloge (SSKJ).

Nadzor pa ni zgolj sinonim za »pregledovanje« oziroma »preverjanje« ali »overovitev«. V tem pomenu se nadzor uveljavi kot ugotavljanje odstopanja opravi ali dejavnosti od postavljenih zahtev. Takšen nadzor ima tri faze, in sicer:

– prva faza zadeva preverjanje in primerjavo predhodnega ter doseženega;

⁴ V angleškem jeziku se za nadzor uporabljajo velikokrat kot sopomenke, ki to niso nujno *control*, *monitoring*, *supervision*, tudi *inspection*, npr. v ZDA pri nadzoru nad obveščevalnimi službami tudi *oversee*.

- druga faza je ocena po opravljenem nadzoru, ko se potrdi ali zanika nadzirano delo;
- tretja faza je faza intervencije, s katero se realizira izrečena ocena. Pomembno pri izvajanju nadzora je, da ne sme biti le formalističen, enkraten in usmerjen na posamične primere. Vgrajen mora biti v sistemske mehanizme, ki bodo avtomatično in samodejno delovali, pri tem pa bodo zunanja iniciranja bolj slučajnost kot stalna praksa. Zato izvajanje nadzora praviloma ne potrebuje naročnika, nujno pa potrebuje nadzornika, torej subjekt, ki bo verificiral ravnanja in aktivnosti obeh subjektov nadzora (aktivnega in pasivnega) (Anžič⁵ 1996, str. 55–56). Seveda bi bilo mogoče razpravljati o tem, ali je nadzor tudi sinonim za pregledovanje, preverjanje ali overovitev, še najbližje temu bi bilo razumevanje nadzora v birokraciji, npr. z inšpekcijskim pregledom, nadzorom.

Nadzor je torej v družboslovju tema oziroma področje, ki nikoli ne bo dovolj raziskano. Še posebej v časih, v katerih je sodobna informacijska tehnologija privedla možnosti nadzora do absurda ter s tem povzročila premik od klasičnega, fizičnega razumevanja nadzora do postmodernega razumevanja, ki se že usmerja na polje metafizičnega, k prerokovanju. Kajti uporaba tehnologije v sodobni informacijski družbi je povzročila tudi spremembe v percepciji razumevanja družbenega nadzora, od predpostavke obstoja *fizičnega* nadzora, kot ga razumeta Foucault in Bentham s svojim Panopikumom, do *elektronskega* nadzora in k *podatkovnemu* nadzoru ter vseobsegajočemu *hipernadzoru*, nadzoru, ki ne samo, da bo videl vse vnaprej, temveč bo to tudi počel s simulacijo (Kim, 2004). To je seveda absurdno, a si je mogoče predstavljati sistem, ki ne nadzira nečesa, kar se je zgodilo ali se pravkar dogaja, temveč nekaj, kar naj bi se šele zgodilo. Del nadzora v birokratski sferi je lahko tudi preprečitev spornih ravnanj v prihodnje, pa vendar v primeru hipernadzora govorimo o sistemu, ki je zaradi tega, ker ima dostop do vseh vrst podatkov in informacij, zmožen simulirati vnaprejšnja ravnanja.

2 O NADZORU NAD OBVEŠČEVALNIMI SLUŽBAMI

Metafizičnost hipernadzora bi omogočila popoln nadzor nad delom državnih organov, še posebej tistih s posebnimi pooblastili, ter tako preprečila kakršne koli odklone. Ker pa stvari niso tako preproste, ostaja nadzor nad delom obveščevalnih služb tema, ki ji bo tudi v prihodnje treba nameniti zadostno pozornost. Obveščevalna dejavnost deluje v skladu z obveščevalnim krogom, ki največkrat obsega naslednje korake: načrtovanje in usmerjanje, zbiranje, obdelavo, analiziranje in izdelavo ter posredovanje (Richelson, 2008, str. 4)⁶. Na vsakem koraku je mogoče opraviti vpogled v obveščevalni krog in nad posameznim korakom opraviti nadzor. Kvalitativni in kvantitativni nadzor nad izvajanjem nalog je stvar vodenja in upravljanja organizacije, ki izvaja obveščevalni proces, ter je bodisi interne narave bodisi namenjen izboljšanju delovanja notranjih procesov.

⁵ V svojem kompleksnem doktorskem delu *Vloga parlamentarnega nadzorstva nad varnostnimi službami v sodobnih državah* je profesor Anžič prvi natančno in celovito proučil demokratično nadzorstvo tudi nad obveščevalnimi službami.

⁶ V tej definiciji povzema definicijo CIE.

Tako kot je obveščevalni krog stalen proces, tako morajo biti stalni procesi tudi nadzor, preverjanje, primerjanje s predhodnimi rezultati, ocenjevanje in implementacija ugotovitev ocenjevanja. Za učinkovito in uspešno izvajanje nadzora je pomembno, da je ustrezno normativno reguliran, kajti le tako se lahko ustrezno izvaja. Z vsebinskega vidika sta najpomembnejši dve dimenziji nadzora nad delom obveščevalnih služb. Prva dimenzija je zagotovo nadzor nad različnimi posegi v zasebnost in druge temeljne človekove pravice in svoboščine ter nadzor nad porabo finančnih sredstev, s poudarkom na sredstvih, ki navzven niso transparentno prikazana, to so tako imenovana posebna sredstva. »Demokratski nadzor obveščevalnih struktur mora temeljiti na jasno opredeljenem pravnem okviru, znotraj katerega so obveščevalne organizacije postavljene v državne zakone, ki jih je potrdil parlament. Zakoni bi morali nadalje natančno določiti omejitve pristojnosti vsake službe, metode njenega delovanja in načine, s katerimi jo bo mogoče pozvati na odgovornost.« (Born, 2006, str. 64)

V demokraciji vse tri veje oblasti v okviru svojih pristojnosti izvajajo nadzor nad delom obveščevalnih služb. Nadzorstvo nad obveščevalnimi službami je zelo raznoliko in obsega štiri ravni:

- *politično* ali *parlamentarno* nadzorstvo (splošno parlamentarno, prek odborov in komisij, ter posebno parlamentarno nadzorstvo, npr. preiskovalne komisije);
- *strokovno* nadzorstvo oziroma nadzorstvo vlade. Ta oblika poteka prek nadzora, ki ga nad službo izvaja minister z vključevanjem službe v upravno organizacijo, prek zveznega finančnega nadzorstva in nadzorstva zveznih pooblaščenecov za varstvo podatkov;
- *sodno* nadzorstvo⁷;
- nadzorstvo *javnosti*. Ta oblika zajema možnosti, ki jih imajo državljani z vlogami, pritožbami ter uveljavljanjem pravice do informiranja, pa tudi možnosti, ki jih imajo sredstva javnega obveščanja ter njihovi uradi za stike z javnostjo (Anžič 1995, str. 152).

K prej navedenim štirim ravnam je treba dodati vsaj še dve:

- nadzor *neodvisnih institucij* in
- *državljski* nadzor.

V posameznih državah so močne in samostojne neodvisne institucije, navadno jih imenuje parlament, ki lahko v okviru svojih pristojnosti izvajajo nadzor nad določenimi nalogami oziroma področji dela obveščevalnih služb. Če naštejemo samo nekatere, ki so najbolj prepoznavne in s precejšnjimi pooblastili, so to: *informacijski pooblaščenec*, ki imajo možnost, da se vključijo v upravičenost zavračanja dostopa do tajnih podatkov in varstvo osebnih podatkov; varuhi človekovih pravic – *ombudsmeni* lahko v primeru pritožb državljanov zahtevajo od obveščevalnih služb natančna pojasnila; *računsko sodišče* ali primerljiva institucija, ki lahko opravi pregled porabe finančnih sredstev obveščevalnih služb, vključno s porabo posebnih sredstev (Črnčec, 2009). Medtem ko o državljskem nadzoru govorimo takrat, ko

⁷ *Prek sodišč, ki so pristojna za odobravanje posebnih ukrepov in spoštovanje človekovih pravic.*

so državljani, največkrat so to prepoznavne javne osebe, varnostni strokovnjaki in osebe, ki se ukvarjajo z varovanjem človekovih pravic, imenovani v posebno telo, ki neposredno nadzira posege v človekove pravice državljanov ter je po svoji pojavnosti dejansko formaliziran nadzor javnosti. To posebno obliko nadzora nad delom varnostno-obveščevalnih agencij predstavlja npr. na Hrvaškem *Svet za državljanski nadzor nad delom varnostno-obveščevalnih agencij*⁸. Kajti za zdravo delovanje demokracije je pomembno, da je nadzor vzpostavljen, z njegovo ustrežno ureditvijo pa država dokazuje, da ji ni vseeno, kaj se dogaja s svoboščinami njenih državljanov. Ustrezna ureditev in umestitev nadzornih institucij v ustavne okvire ter natančna normativna podlaga omogočajo institucijam, da nadzor kvalitetno izvajajo ter tako prispevajo k večji pravni varnosti državljanov. Prav tu pa se tudi v bistvu razlikujejo demokratični politični sistemi od nedemokratičnih (tabela 1). Slovenija ima danes v demokraciji vzpostavljenih vseh šest ravni nadzora nad obveščevalnimi službami. V osemdesetih letih prejšnjega stoletja, ko smo še sprejemali tajne uradne liste, smo imeli vzpostavljen samo strokovni nadzor, delno parlamentarni (skupščinski) in delno sodni, vsi drugi pa so bili neznanka.

Tabela 1:
Nadzor obveščevalne dejavnosti

	Demokratični politični sistem	Nedemokratični politični sistem
INSTITUCIONALNI NADZOR	DA	DA - DELNO
Politični/parlamentarni nadzor	DA	DA
Strokovni nadzor	DA	DA
Sodni nadzor	DA	NE
Sodni nadzor	DA	NE
Nadzor neodvisnih funkcij	DA	NE
NEINSTITUCIONALNI NADZOR	DA	NE
Nadzor javnosti	DA	NE
Državljski nadzor	DA - opcija	NE

Vir: Črnčec, 2009: 101.

Kot je bilo že povedano, si demokratična država s predpisovanjem nadzora prizadeva doseči štiri glavne cilje (Rieger, 1986). In prav pomanjkanje doseganja teh ciljev je bilo prisotno v državah, ki niso imele ustrezne demokratične tradicije. Zato je

⁸ Svet je sestavljen iz šestih članov in predsednika, vse pa imenuje parlament, ki mu tudi poročajo, in sicer za dobo štirih let, z možnostjo ponovnega imenovanja. Člani sveta morajo imeti visoko stopnjo izobrazbe, med njimi pa morajo biti vsaj eden pravnik, politolog in inženir elektrotehnike. Svet spremlja zakonitost dela, še posebej pa spremlja zakonitost dela varnostnih služb; spremlja in nadzira uporabo ukrepov tajnega pridobivanja podatkov, ki posegajo v človekove pravice, določene z ustavo. Z zbranimi ugotovitvami in podatki seznanja SNAV, predsednika parlamenta, predsednika pristojnega parlamentarnega odbora in direktorje agencij. Pri svojem delu lahko svet opravi vpogled v dokumentacijo agencij ter razgovore z vodilnimi in drugimi zaposlenimi v agencijah. Zakon o sigurnostno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske, 30. 6. 2006, člani 110–114.

popolnoma razumljivo, da se države, ki so zamenjale politični sistem, danes še vedno soočajo s težavami iz preteklosti, ko so obveščevalne službe delovale kot politična policija, predvsem z namenom ohranjanja tedanjega nedemokratskega političnega sistema.

Zato so v nadaljevanju na kratko predstavljeni nekateri koraki, ki so bili narejeni v državah na prehodu iz enega političnega sistema v drugega. Najbolj odmeven korak, ki so ga številne države ob prehodu v demokracijo sorazmerno zelo pozno sprejele, so bili tako imenovani lustracijski zakoni⁹. In lustracijske težave so samo del težav, s katerimi se ukvarjajo v skoraj vseh državah, ki so izvedle prehod v demokracijo¹⁰. Zadnji trije bolj znani taki primeri so iz Poljske¹¹, Makedonije¹² in Romunije¹³. Upravičeno se danes postavlja vprašanje o smiselnosti takšnega početja po slabih dveh desetletjih demokracije. Zato tudi ni presenetljiva praksa ustavnih sodišč, ki so

⁹ Zakoni so v preteklosti sprožili številne burne odzive, v mnogih primerih so bili nedvomno upravičeni. Dober primer, kako se lotiti travm te vrste iz preteklosti, je Nemčija, ki je ustanovila neodvisni Gauckov inštitut, ki je prejel vse arhive nekdanje vzhodnonemške politične policije Stasi. Ob integraciji armade Nemške demokratične republike so vse nekdanje pripadnike oboroženih sil ustrezno varnostno preverili ter jim šele nato ponudili možnost nadaljnje kariere v oboroženih silah Nemčije. Proces je potekal sorazmerno hitro, posameznik pa je bil na koncu seznanjen z ugotovitvami. V Sloveniji nismo sledili zgledu Nemčije, pa tudi ne drugih držav, ki so sprejemale lustracijske zakone. O razlogih in posledica takšnega (ne)ravnanja bi bilo mogoče napisati posebno razpravo.

¹⁰ Reforma vojaške obveščevalne agencije (WSI) je bila edini dosežek vlade v zadnjih letih. Komisija, ki je imela nalogo izvesti reformo, je povedala, da je imela WSI velik vpliv na medije in gospodarstvo (še posebej na prodajo orožja in opreme). WSI je sedaj razdeljena na vojaško obveščevalno in na protiobveščevalno službo. Okoli 300, v Rusiji usposobljenih agentov, je bilo odpuščenih. V Litvi je prišlo do škandala v njihovi obveščevalni službi VSD. Njihov glavni vohun, ki so ga poslali v Belorusijo, je umrl v sumljivih okoliščinah, v Bolgariji pa so našli direktorja oddelka, ki je bil odgovoren za tajne arhive komunističnega obdobja, mrtvega – ustreljena v glavo s njegovo pištolo. *Eastern European spies: State insecurity*, Economist, 23. 12. 2006. V istem članku še »nekritično« ugotavljajo, da je v Vzhodni Evropi težko najti obveščevalno službo, ki ni pod vplivom politike in nekontrolirana. Vsem državam je skupno, da imajo šibko oblast in javne institucije, ki pogosto odpovedo pri poskusu vplivanja posameznikov iz preteklosti. Dejstvo je, da stari sistem ni kar izpuhtel. Ima pa npr. Estonija eno najboljših obveščevalnih služb v Vzhodni Evropi.

¹¹ Na Poljskem so oktobra 2006 ponovno sprejeli zakon o »lustraciji«, ki je začel veljati 15. 3. 2007. Po tem zakonu bi se morali Poljaki izpovedati, ali so med letoma 1945 in 1989 sodelovali s komunisti. Vsi visoki funkcionarji, profesorji, odvetniki, ravnatelji šol in novinarji, rojeni pred avgustom 1972, so imeli do 15. 5. 2007 čas, da priznajo svojo »napako«. Na posebnem obrazcu bi morali odgovoriti na vprašanje: »Ali ste tajno in zavestno sodelovali z nekdanjimi komunističnimi varnostnimi službami?« Obrazec bi bil prek nadrejenega posredovan na Inštitut spomina v Varšavo, kjer v svojem arhivu preverijo točnost podatkov in izdajo potrdilo o »politični čistosti«. Če bi se sodelovanje dokazalo, bi bili zaposleni v državni službi takoj odpuščeni. Tisti, ki ne bi želeli odgovoriti na vprašanje ali pa se bodo zlagali, lahko tvegajo 1desetletno prepoved opravljanja poklica. Zakon, ki je sprožil številne burne odzive tudi pri nekdanjih oporečnikih, je nato razveljavilo ustavno sodišče. (*Paranoična Poljska*, *Le Monde diplomatique* v slovenščini, april 2007, Ignacio Ramonet)

¹² Makedonski parlament je na začetku leta 2008 sprejel zakon, na podlagi katerega bodo morali odstopiti vsi javni uslužbenci, ki so v nekdanji Jugoslaviji sodelovali s tajnimi službami.

¹³ V Romuniji so šele maja 2010 sprejeli t. i. lustracijski zakona zakon, ki visokim predstavnikom nekdanjega komunističnega režima v prihodnjih petih letih prepoveduje kandidiranje za pomembne javne položaje in sedeže v parlamentu. Romunsko ustavno sodišče je junija 2010 razsodilo, da je zakon protustaven. Odločitev sodišča je obvezujoča in dokončna. Zakon naj bi prepovedal kandidiranje za javne funkcije nekdanjim vodilnim članom romunske komunistične partije, članom nekdanje komunistične vlade, pa tudi vodilnim uradnikom, visokim policistom, diplomatom, pravnikom, sodnikom, tožilcem in županom, ki so bili politično aktivni v času komunizma. Če bi zakon veljal, se v naslednjih petih letih ne bi smeli potegovati za poslanska mesta v nacionalnem parlamentu in lokalnih zakonodajnih telesih, za položaj predsednika države ali za druge pomembne položaje v sodstvu, državnih bankah in javnih podjetjih. V romunskem parlamentu sicer sedi več poslancev, ki so bili v obdobju komunizma politično aktivni. (*Romunsko sodišče proti lustraciji nekdanjih komunistov*, *STA*, 8. 6. 2010)

morda posege v človekove pravice in temeljne svoboščine tolerirala na prehodu iz enega v drug politični sistem, po dveh desetletjih pa je takšne radikalne posege zelo težko zagovarjati.

Vsekakor nekritičnega pisanja v nekaterih medijih o tako imenovanih vzhodnih obveščevalnih sistemih ne gre jemati za suho zlato. Kot bo predstavljeno v nadaljevanju, so bile tudi obveščevalne službe iz držav z dolgo demokratično tradicijo v zadnjih letih vpletene v aktivnosti, ki jim nikakor niso v ponos. Zato tudi za njih velja rek, da je zaupanje v redu, še boljša pa sta nadzor in *odgovornost*. Odgovornost kot najvišja *etična* kategorija nadziranih in nadzorovalcev, ki je nad nadzorom samim. »Odgovornost kot temeljno načelo vsake družbe, ki želi biti demokratična /.../ Kajti demokracija *zahteva* primeren sistem zagotavljanja odgovornosti.« (Hughes, 2003, str. 240)¹⁴ Odgovornost obveščevalne službe v primeru nadzorovanih pomeni, da informacije, ki jih te pri izvajanju svojih nalog pridobijo in niso predmet interesa ali povezane s predmetom interesa, zavržejo, uničijo. Govorimo o tako imenovani *kolateralni škodi 15*, ko se je torej pri zakonitem izvajanju nalog poseglo v pravice nekoga tretjega, čeprav ni bil predmet interesa. V vseh takšnih primerih se ravna odgovorno, odvisno od normativne ureditve posamezne države, posameznik se s tem, da je postal kolateralna škoda, seznanil, nato pa se takšna vsebina uniči ali pa se preprosto uniči že takoj. Odgovornost pomeni torej, da takšna vsebina ne postane formalni ali neformalni zapis v arhivih ali celo zasebnih rokah ter s tem predmet manipulacije v prihodnje. Na drugi strani pa odgovornost nadzorovalcev pomeni, da vsebina nadzora ostane zaprta v okvirih, kot jih predvideva normativna ureditev posamezne države.

3 NADZOR NAD OBVEŠČEVALNIMI SLUŽBAMI – PRIMER VELIKE BRITANIJE IN SLOVENIJE

Celovitega proučevanje nadzora nad obveščevalnimi službami si ob vedenju o preteklosti ni mogoče predstavljati brez primerov dobrih praks iz sedanjosti. Holistični pristop zahteva, da so teoretični pogledi nadgrajeni s praktičnimi primeri. Prav temu je namenjena predstavitev sistema nadzora nad obveščevalnimi službami dveh držav, in sicer Velike Britanije in Slovenije, države z dolgo demokratično tradicijo in sistemsko vzorno urejenim sistemom nadzora nad delom obveščevalnih in varnostnih služb ter države z nedemokratično zgodovinsko izkušnjo v zadnjem stoletju.

¹⁴ Pri tem Hughes razlikuje *odgovornost kot accountability* in *odgovornost kot responsibility*. Prva pomeni, da je kdorkoli v organizaciji kriv ali nagrajen za odločitev ali ukrep, vsi v organizaciji, od prvega do zadnjega, so odgovorni predstojniku. Druga vrsta odgovornosti je včasih malo nedoločena, največkrat pa je vezana na hierarhični odnos in pomeni, da je vsakdo, ki ima podrejene, odgovoren za njihovo ravnanje (ibid., 241).

¹⁵ Leta 2010 so se v slovenskih medijih pojavili zapiski, transkripti pogovora med obrambno ministrico in poslancem državnega zbora. Na podlagi javno dostopnih podatkov so bili izvedeni ukrepi policije in drugih organov zakoniti. Seveda se samo po sebi zastavlja vprašanje, kako je mogoče, da se zapiski pogovorov državljanov, ki niso osumljeni storitve kaznivega dejanja, pojavijo v javnosti. Na problematičnost tega je med drugimi opozorila tudi informacijska pooblaščenka, Nataša Pirc Musar, ki je dejala, da je nad dogajanjem v zadnjem času zgrožena, saj pravi, da se z objavljanjem prisluhov dramatično znižujejo standardi varstva zasebnosti v Sloveniji. Tudi zaradi tega je vlada maja 2010 ustanovila posebno delovno skupino za pripravo normativnih podlag za vzpostavitev neodvisnega strokovnega nadzora nad izvajanjem nalog državnih organov z represivnimi pooblastili in enovitega pritožbenega mehanizma, t. i. koncept »državnega nadzornika« ali »pooblaščenca«.

3.1 Nadzor v Združenem kraljestvu Velike Britanije in Severne Irske

Nadzor nad delom obveščevalnih služb v Veliki Britaniji¹⁶ je vzpostavljen prek vseh treh vej oblasti. Ministri pri svojem delu nadzirajo agencije in *Obrambno obveščevalno poveljstvo* (OOP), parlament izvaja politični nadzor nad delom obveščevalnih struktur, medtem ko so v okviru sodne veje vzpostavljeni sodišče preiskovalnih pooblastil ter dve instituciji neodvisnih pooblaščenecv za obveščevalne službe in prestrazanje komunikacij¹⁷.

Parlamentarni nadzor nad delom treh agencij izvaja devetčlanski parlamentarni *Obveščevalni in varnostni odbor* (OVO). Odbor je sestavljen iz predstavnikov različnih političnih strank iz obeh domov parlamenta, ki jih po predhodnih usklajevanjih z vodji političnih strank imenuje predsednik vlade. OVO je odgovoren za spremljanje finančne porabe ter upravljanja in izvajanja usmeritev agencij. Dodatno, ne glede na to, da OVO nima formalnih pristojnosti nad izvajanjem nalog OOP, načelnik OOP poroča odboru in ga tudi podpira pri njegovem delu. Podobno OVO spremlja in nadzira tudi delo Združenega obveščevalnega odbora, obveščevalno osebje () in vodje tega osebja. Člani odbora so pri svojem delu zavezani varovanju tajnih podatkov. Pri nadziranju finančne porabe z OVO sodeluje računsko sodišče. Odbor deluje v skladu s svojim programom, pred njim pa morajo pričati ministri, direktorji agencij in drugi, če je to potrebno. O svojem delu poročajo vsako leto obema domovoma parlamenta, prav tako pa lahko pripravljajo tudi poročila, povezana s posamičnimi zadevami.

Nad izvajanjem pooblastil agencij in ministrstva za obrambo bdiata *pooblaščenec za obveščevalne službe*¹⁸ in *pooblaščenec za prestrazanje komunikacij*¹⁹. Instituciji sta bili vzpostavljeni leta 2000, v skladu z zakonom o ureditvi preiskovalnih pristojnosti. Oba morata biti sodnika z izkušnjami (aktualnimi ali v preteklosti). Pooblaščenec za obveščevalne službe ima možnost nadziranja uporabe nalogov za preiskave in odobritve operativnih aktivnosti (nadzora, spremljanja), torej vseh aktivnosti, ki jih lahko službe izvajajo v skladu z zakonom o obveščevalnih službah in zakonom o ureditvi preiskovalnih pristojnosti. Pooblaščenec za prestrazanje komunikacij nadzira ukrepe in odobritve prestrazanja pošte in telekomunikacij ter pridobivanje

¹⁶ Britanska obveščevalna skupnost je postavljena v jasno hierarhično strukturo, hkrati pa je odličen primer, kako sploščen in na načelu deliti z sistem lahko deluje. Britansko obveščevalno skupnost pod specifičnim britanskim nazivom sestavljajo: *Osrednja obveščevalna struktura* (ang. *Central Intelligence Machinery*) v kabinetu predsednika vlade; *Tajna obveščevalna služba* (ang. *Secret Intelligence Service*), znana tudi pod oznako 'MI6'; *Vladno komunikacijsko poveljstvo – VKP* (ang. *Government Communications Headquarters – GCHQ*); *Varnostna služba* (ang. *Security Service*), znana tudi pod oznako 'MI5'; *Obrambno obveščevalno poveljstvo – OOP* (ang. *Defence Intelligence Staff - DIS*); *Združen teroristični analitični center – ZTAC* (ang. *Joint Terrorism Analysis Centre – JTAC*). (*United Kingdom's intelligence machinery, National Intelligence Machinery, 2006, str. 19*)

¹⁷ V izvorniku so nazivi institucij naslednji: *Investigatory Powers Tribunal, Intelligence Services Commissioner, Interception of Communications Commissioner*.

¹⁸ *Letno poročilo za 2007 je dosegljivo na <http://www.officialdocuments.gov.uk/document/hc0708/hc09/0948/0948.pdf>.*

¹⁹ *Letno poročilo za 2006 dosegljivo na <http://www.official-documents.gov.uk/document/hc0708/hc02/0252/0252.pdf>.*

telekomunikacijskih podatkov, ki jih uporabljajo agencije, ministrstva za obrambo in službe, ki preiskujejo kazniva dejanja. Prav tako nadzira ukrepe za varovanje tako pridobljenih podatkov. Oba pooblaščenca lahko pri svojem delu zahtevata vpogled v vse podatke in dokumente, ki so na voljo in jih potrebujeta za svoje delo. Na letni ravni o svojem delu poročata predsedniku vlade in parlamentu, poročila pa so nato tudi javno objavljena. Pooblaščenca podpirata delo *Sodišča preiskovalnih pooblastil*, telesa, ki je bilo ustanovljeno oktobra 2000 in med drugim preiskuje tudi pritožbe posameznikov o ravnanju agencij zoper njih, vključno s prestrežanjem komunikacij. Sodišče prouči in razišče vsako pritožbo ter v primeru ugotovljenih nepravilnosti pri delu agencij ukrepa, kot se mu zdi primerno, vključno z odobritvijo finančnega nadomestila oškodovancem. V sedemčlanskem sodišču so izkušeni strokovnjaki s področja prava in sodstva.

3.2 Nadzor v Republiki Sloveniji

Slovenija ima danes v demokraciji vzpostavljenih vseh šest ravni nadzora nad obveščevalnimi službami. V osemdesetih letih prejšnjega stoletja, ko smo še sprejemali tajne uradne liste, smo imeli vzpostavljen le strokovni nadzor, delno parlamentarni (skupščinski) in delno sodni, vsi drugi pa so bili neznanka. Kot eno večjih demokratičnih pridobitev lahko omenimo, da ima demokratična Slovenija danes vzpostavljene vse oblike nadzora nad obveščevalnimi službami. V osemdesetih letih prejšnjega stoletja, ko smo še sprejemali tajne uradne liste, smo imeli vzpostavljen le strokovni in pozneje tudi parlamentarni nadzor.

V Sloveniji imamo danes dve obveščevalno-varnostni službi, Slovensko obveščevalno-varnostno agencijo (SOVA) in Obveščevalno varnostno službo (OVS) Ministrstva za obrambo, ki opravljata obveščevalno, protiobveščevalno in varnostno dejavnost. Zaposleni v SOVI imajo pooblastilo za posebne oblike pridobivanja podatkov, nimajo pa policijskih pooblastil, medtem ko imajo delavci OVS, ki opravljajo obveščevalne in protiobveščevalne naloge, enaka pooblastila kot delavci SOVE, delavci OVS, ki opravljajo varnostne naloge, pa imajo policijska pooblastila. Zgodovinsko gledano sta to dve popolnoma različni službi. SOVA je naslednica Varnostno informativne službe (VIS), ki je bila naslednica Službe državne varnosti (SDV), tako imenovane politične policije²⁰, ki je delovala v Sloveniji do uvedbe večstrankarskega sistema²¹, medtem ko je OVS služba, ki se je »rodila« z demokracijo, saj je nastala šele po prvih demokratičnih volitvah aprila 1990²². V devetdesetih letih prejšnjega stoletja je Slovenija prenovila normativni okvir za delovanje varnostnih in

²⁰ Še leta 1990 je zvezni sekretar za notranje zadeve v *Pravilih o delu službe državne varnosti* opredelil način, kako je lahko SDV posegala v človekove pravice svojih državljanov. Tako so lahko seveda brez predhodne sodne odobritve izvajali: tajno prisluškovanje, tajni nadzor telefonov in drugih telekomunikacijskih sredstev, tajni nadzor mednarodnega telefonskega in drugega telekomunikacijskega prometa, tajni nadzor pisem in drugih pošiljk, tajno snemanje in dokumentiranje, tehnični pregled in tehnična zaščita prostorov in objektov, tajne preiskave prostorov in tajno vzdrževanje zveze s sodelavci. Posegi so se lahko uporabljali začasno ali stalno.

²¹ Več o delovanju Službe državne varnosti in Varnostno-informativne službe v obdobju pred osamosvojitvijo Slovenije med njo in po njej v Brejc 1994.

²² O vlogi in pomenu OVS v obdobju pred osamosvojitvijo Slovenije, med njim in po njem glej Lovšin 2001 in Črnčec 2003a.

obveščevalnih struktur. Sodoben, demokratičen normativni okvir je omogočil dokaj preprosto vključevanje v ustrezne strukture in procese zveze Nato in Evropske unije. Varnostna služba, ki je predmet podobnega načina nadzora kot obe obveščevalno-varnostni službi, je poseben del Policije, in sicer Uprave kriminalistične policije.

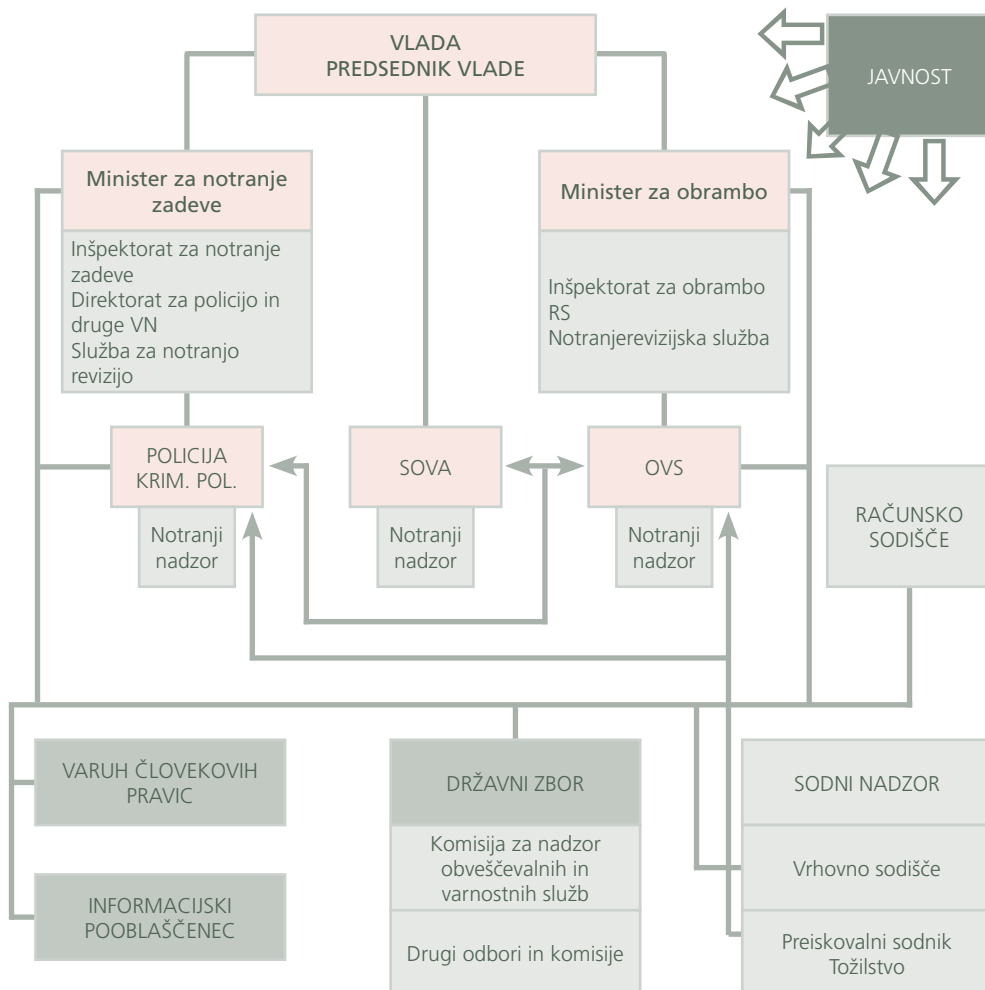
V Sloveniji je nadzor nad delom obveščevalnih in varnostnih služb zastavljen zelo široko in razpršen med številne različne neodvisne institucije. Kot je razvidno iz sheme 1, v prvi vrsti strokovni nadzor nad delom izvajata vlada in pristojni minister. Kot pomoč pri vodenju je direktorjem obeh služb na voljo notranji nadzor. Neposredno nad obema službama pa nadzor lahko in tudi dejansko izvajajo: sodišče, državni zbor, predvsem prek pristojne parlamentarne komisije, varuh človekovih pravic, informacijski pooblaščenec in računsko sodišče. Vse institucije skupaj pa so permanentno pod nadzorom javnosti. Vrhovno sodišče odobrava obema službama posege v komunikacijsko zasebnost. OVS pri preiskovanju suma storitev kaznivih dejanj posege v zasebnost odobrava pristojni tožilec ali preiskovalni sodnik. Varuh človekovih pravic lahko na podlagi pritožbe posameznika zahteva od obeh služb informacijo o njihovih morebitnih aktivnostih, povezanih s to osebo, ter o posegih služb v človekove pravice posameznika. Informacijski pooblaščenec posega v delovanje SOVE in OVS z dveh zornih kotov, prvi je z vidika varstva osebnih podatkov in drugi z vidika dostopa do informacij javnega značaja. Pri slednjem se lahko tehta interes javnosti za dostop do tajnih podatkov dveh najnižjih stopenj tajnosti, interno in zaupno. Računsko sodišče je vrhovni revizor porabe javnih sredstev, vključno s porabo sredstev v obeh službah. Leta 2007²³ je Računsko sodišče RS prvič uvedlo revizijo porabe posebnih sredstev SOVE in OVS, ki se uporabljajo za operativne namene oziroma za potrebe pridobivanja podatkov s posebnimi oblikami. Računsko sodišče je 8. 12. 2008 objavilo sporočilo za javnost, v katerem je sporočilo, da je SOVI za poslovanje v revidiranem obdobju izreklo negativno mnenje in OVS-u mnenje s pridržkom (<http://www.rs-rs.si>).

Parlamentarni (skupščinski) nadzor nad obveščevalno-varnostnimi službami se v Sloveniji izvaja enajst let. Leta 2003 je parlament sprejel sodoben zakon o parlamentarnem nadzoru nad obveščevalnimi in varnostnimi službami (ZPNOVS: Uradni list RS, št. 26/03), ki celovito ureja parlamentarni nadzor. Zakon ločuje službe na obveščevalne (obveščevalna in protiobveščevalna dejavnost) ter varnostne službe. V obrazložitvi zakona je sicer zapisano, da ni težnje spreminjati sedanje zakonske ureditve na tem področju, temveč velja ta opredelitev samo za potrebe ZPNOVS. Leta 2007 je bil ZPNOVS po odmevnih javnih razpravah tudi dopolnjen in spremenjen²⁴. Glede na to, da je bil v zadnjem obdobju spremenjen Zakon o kazenskem postopku, ki predvideva posebne ukrepe varnostnih služb, je bil skrajni čas, da se dopolni zakon, ki predvideva parlamentarni nadzor nad temi ukrepi. V javnosti pa je predvsem potekala razprava, kako »globoko« se lahko nadzorna komisija

²³ Revizija je bila uvedena s sklepom št. 1201-4/2007-2, z dne 22. 5. 2007, s ciljem izreka mnenja o pravilnosti poslovanja SOVE in OVS-a v letih 2005, 2006 in v prvi polovici leta 2007.

²⁴ Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o parlamentarnem nadzoru obveščevalnih in varnostnih služb, Uradni list RS, 67/07. Septembra 2007 je bilo objavljeno tudi uradno prečiščeno besedilo Zakona o parlamentarnem nadzoru obveščevalnih in varnostnih služb (ZPNOVS-UPB1), Uradni list RS, 93/07.

Shema 1:
Oblike nadzora
nad delom
Kriminalistične
policije, SOVE
in OVS



Vir: ZObr, ZSOVA, ZPNOVS in drugi zakoni; Črnčec, 2009.

(v nadaljevanju komisija) Državnega zbora seznanjeni z aktivnostmi služb, kadar jih izvajajo tajni delavci in sodelavci. Na koncu je bila sprejeta kompromisna rešitev, ki omogoča ustrezen nadzor, hkrati pa dopušča učinkovito operativno delo služb²⁵. Po razpravah je bila skupna ugotovitev, da je treba spremljati, kako bo v praksi omogočeno izvajanje nadzora v skladu z novimi zakonskimi rešitvami ter nato ukrepati v skladu z ugotovitvami.

Po ZPNOVS sta obveščevalni službi SOVA in del OVS, v katerih se uporabljajo pooblastila po Zakonu o SOVI (obveščevalna in protiobveščevalna dejavnost), varnostni

²⁵ Nov drugi odstavek 25. člena ZPNOVS se glasi: »Ne glede na določbe prejšnjega odstavka pooblaščená skupina ne sme imeti vpogleda v tisti del dokumentacije nadzorovane službe, iz katerega bi bilo lahko razvidno, da v postopku delujejo ali sodelujejo tajni delavci oziroma sodelavci po določbah ZKP, ZObr in ZSOVA oziroma bi bila lahko razkrita identiteta teh tajnih delavcev ali sodelavcev.«

službi pa sta policija in del OVS, v katerih se uporabljajo tako imenovana policijska pooblastila (del varnostne dejavnosti)²⁶. Za izvrševanje nadzora nad dejavnostjo obveščevalne službe ima komisija naslednje pristojnosti in naloge²⁷:

- nadzira dejavnost obveščevalne službe v skladu s sprejeto politiko nacionalne varnosti;
- obravnava letni program dela obveščevalne službe;
- obravnava poročila o delu in finančnem poslovanju obveščevalne službe;
- obravnava predlog državnega proračuna in predloge drugih aktov, ki se nanašajo na financiranje obveščevalne službe;
- obravnava predloge zakonov in drugih aktov, ki se nanašajo na delovanje obveščevalne službe;
- obravnava obvestila in pobude posameznikov ter organizacij, ki se nanašajo na pristojnosti in naloge komisije.

Za izvrševanje nadzora nad ukrepi obveščevalne službe ima komisija tudi pristojnosti in naloge, in sicer nadzira uporabo s sodno odločbo odrejenih nadzorovalnih ukrepov ter nadzira odreditev in uporabo nadzorovalnih ukrepov, ki se ne odredijo s sodno odločbo. Podobne pristojnosti ima komisija tudi pri nadzoru varnostne službe. Kot je razvidno, ima možnost širokega in vseobsegajočega nadzora nad delom obveščevalnih in varnostnih služb. Kot posebna oblika nadzora je komisiji dana možnost, da povabi na sejo zaposlene v teh službah. Zaposleni so se seje komisije dolžni udeležiti in tam v okviru svojih pooblastil pojasnjevati oziroma odgovarjati na vprašanja. ZPNOVS ne predvideva nobenega sankcioniranja, če službe ali Vlada niso kooperativni s komisijo, komisiji pa ostane možnost, da s tem seznanjeni Državni zbor ali javnost ter tako izpostavi vprašanje odgovornosti predstojnikov služb, ministrov ali Vlade.

Policija ima nato možnost, da uporabi celoten spekter prikritih ukrepov na način, kot to predvideva Zakon o kazenskem postopku. Seveda to ne pomeni, da policija sama ne izvaja preventivnih ukrepov, prej nasprotno. Zato je pomembno, da med ključnimi subjekti v Sloveniji (SOVO, Policijo in OVS) potekata sodelovanje in stalen pretok relevantnih podatkov. Veljavni normativni okvir to vsekakor omogoča oziroma nalaga. Tako v Zakonu o obrambi piše, da Obveščevalno varnostna služba Ministrstva za obrambo pri opravljanju svojih nalog sodeluje z ministrstvom, pristojnim za notranje zadeve, Policijo in Slovensko obveščevalno-varnostno agencijo ter z njimi izmenjuje obveščevalne informacije²⁸.

²⁶ V Sloveniji je služba z »dvojno« naravo OVS MO, medtem ko je v ZDA v podobnem položaju FBI, ki preiskuje skladno s policijskimi pooblastili kazniva dejanja, del FBI, ki je zadolžen za protiobveščevalno dejavnost pa deluje na način kot klasične obveščevalne službe. V ZDA so po 11. septembru 2001 celo olajšali izmenjavo podatkov med obema stebroma. Z vidika teorije so seveda dvojna pooblastila problematična, dejstvo pa je, da so posamezniki skladno z zakonom jasno vezani le na ena pooblastila. O dilemah nadzora nad notranjimi varnostnimi službami in priporočilih Parlamentarne skupščine Sveta Evrope glej Anžič, Golobinek, 2003.

²⁷ 13. člen ZPNOVS.

²⁸ Peti odstavek 33. člena Zakona o obrambi (Uradni list RS, št. 103/04).

Medtem ko lahko obe obveščevalni službi uporabita 24. člen ZSOVA, ki omogoča kontrolo pisem in drugih pošiljk ter nadzorovanje in snemanje telekomunikacij v Republiki Sloveniji, dovoli na predlog direktorja agencije (ministra za obrambo v skladu z ZObr.) s pisno odredbo za vsak primer posebej predsednik Vrhovnega sodišča Republike Slovenije, če je podana velika verjetnost, da obstaja nevarnost za varnost države, ki se kaže v tajnih aktivnostih, načrtih in pripravah za izvedbo mednarodnih terorističnih akcij zoper Republiko Slovenijo ter drugih nasilnih dejanj proti državnemu organu in nosilcem javnih funkcij v Republiki Sloveniji ter tujini. Cilj, h kateremu je treba stremeti, je pravočasno zagotoviti ustrezne informacije vsem tistim, ki jih potrebujejo za izvajanje svojih nalog. Ne glede na to, da Slovenija neposredno ni ogrožena, so stopnjo tveganja nekoliko povečale mednarodne aktivnosti in povezave, v katere je Slovenija integrirana, ter mednarodne operacije. Najboljši način soočanja s tveganjem je nedvomno preventivna dejavnost, ki temelji na pravočasno pridobljeni in posredovani informaciji ter na tej podlagi izvedenih ukrepih. Izkušnje drugih, nadgrajene z lastnimi izkušnjami in aplikacijo na domače razmere, so dober način, kako se pripraviti na sodobne obveščevalno-varnostne izzive ter za čas, ko in če bo, kot pravi dr. Anžič, Slovenija morda posredno in neposredno ogrožena.

Sklepne misli o sodobnih nadzornih izzivih

Slovenija v obdobju po 11. septembru 2001 ni spreminjala nacionalnovarnostnega sistema in tudi ne ustroja obveščevalnih služb. Posebej bi želel izpostaviti, da Slovenija ni tako kot nekatere države zapadla v evforijo zaostrovanja zakonodaje z namenom boja proti terorizmu. Terorizem v Sloveniji ostaja varnostna grožnja in kaznivo dejanje. Obveščevalne službe so predvsem tiste, ki so prve in najbolj poklicane, da detektirajo oziroma zaznajo teroristično grožnjo in če je ta realna in neposredna, so dolžne te podatke posredovati potencialnim oškodovancem, policiji in drugim subjektom nacionalnovarnostnega sistema. Slovenija ima normativno in sistemsko dobro vzpostavljen celovit demokratični nadzor nad delom obveščevalnih in varnostnih služb. So pa pri nas v zadnjih letih odmevala številna vprašanja, od tega, ali ima vlada pravico nadzirati lastno službo, do tega, ali je služba spremljala komunikacije vodje parlamentarne opozicije in s kakšno opremo za »prisluškovanje« razpolagajo službe.

Prav je, da je demokratična javnost senzibilna do vprašanj, povezanih z delovanjem obveščevalnih in varnostnih služb. Pa vendar se premalokrat ali skoraj nikoli ne izpostavljajo dileme, kakršno je zelo dobro opredelil ustavni sodnik dr. Petrič²⁹: »Razvidno je, da je zakonodajalec namerno želel ohraniti poseben sistem demokratičnega parlamentarnega nadzora obveščevalne službe, SOVE, ki ga z vsemi zakonsko določenimi pooblastili pa tudi omejitvami izvaja Komisija, da bi zagotovil ravnovesje med učinkovitostjo nadzornih mehanizmov, nujno za varstvo človekovih pravic (vključno s pravico do varstva osebnih podatkov), in

²⁹ Pritrdilno ločeno mnenje sodnika dr. Ernesta Petriča v zadevi U-I-45/08 Št.: U-I-45/08 z dne 15. 1. 2009 na http://www.us-rs.si/media/pritrdilno_lm_sodnika.dr.ernesta.petrica.pdf.

med potrebo po ohranitvi zaupnosti in manevrskega prostora³⁰, ki ga mora imeti obveščevalna služba na voljo za učinkovito delo.« Torej nadzor mora biti konstruktiven in ne destruktiven, mora biti v pomoč in ne ovira delu služb, stremeti mora k izboljšanju delovanja služb z namenom doseči cilje, za katere takšne službe v demokraciji sploh imamo.

Nekatere dileme o tem, kako lahko posamezne institucije nadzirajo delo služb, je v svoji odločitvi določilo Ustavno sodišče. Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem na zahtevo informacijske pooblaščenke, na seji 8. januarja 2009 sklenilo, da se zahteva za oceno ustavnosti prvega, drugega in tretjega odstavka 21. člena Zakona o Slovenski obveščevalno-varnostni agenciji (Uradni list RS, št. 81/06 – ur. p. b.) zavrže³¹. V obrazložitvi je US med drugim zapisalo, da »nadzor Komisije nad SOVO zajema tako zakonitost kot ustavnost njenega zbiranja in pridobivanja osebnih podatkov, torej mora Komisija v okviru nadzora ustavnosti tega delovanja zagotoviti tudi nadzor nad spoštovanjem človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki jih določa Ustava, in v tem okviru tudi spoštovanje 38. člena Ustave, ki ureja varstvo osebnih podatkov. Glede na to, da so pristojnosti in pravni položaj komisije »prikrojeni« stalnemu in kontinuiranemu nadzoru nad obveščevalnimi službami, se postavlja vprašanje, ali je z obstojem teh pristojnosti izključena pristojnost predlagateljice za nadzor obdelave osebnih podatkov v SOVI v tistem delu, ki se nanaša na njihovo zbiranje in pridobivanje, tudi s spremljanjem mednarodnih sistemov zvez«. In kar je posebej zanimivo, US se do tega ni opredelilo. Je pa zelo jasno stališče do tega vprašanja zavzel v ločenem pritrtilnem mnenju ustavni sodnik dr. Ernest Petrič³².

Zapisal je, da je ».../ SOVA obveščevalna služba, za katero je nadzor nad njenim delovanjem zakonodajalec poveril posebnemu parlamentarnemu telesu, to je komisiji. Če bi imel zakonodajalec namen z ZInFP³³ predlagateljici poveriti tudi nadzor nad ustavnostjo in zakonitostjo delovanja SOVE, kolikor gre za spoštovanje 38. člena Ustave, bi moral biti takšen namen zakonodajalca jasno razviden. Razvidne in opredeljene pa bi morale biti tudi specifičnosti tega nadzora, vključno z omejitvami, podobno kot je specifično opredeljen in tudi omejen nadzor parlamentarne komisije. V postopku sprejemanja ZPNOVS je bilo izrecno poudarjeno, da mora biti parlamentarni nadzor obveščevalno-varnostnih služb učinkovit in enoten, kar kaže na odločitev za izogibanje deljenim sistemom nadzora«. S strokovnega vidika nedvomno lahko pritrldimo temu, da mora biti nadzor tako učinkovit kot enoten, ne pomeni pa tudi nujno izogibanja deljenosti nadzora med različne institucije. Vsekakor je pravo vprašanje, ali je informacijski pooblaščenec prava institucija. Moj odgovor je zelo preprost, ne. Zakaj, zelo na kratko.

³⁰ Podčrtal D.Č.

³¹ Sklep US št. :U-I-45/08-21 z dne 8. 1. 2009 je US sprejelo soglasno. V svoji pobudi je Informacijska pooblaščenka navajala tudi spornost podobnih določb v Zakonu o obrambi, 4. odstavek 32. Člena Zobr. opredeljuje elektronsko spremljanje mednarodnih sistemov zvez, pomembnih za obrambne interese države.

³² Pritrtilno ločeno mnenje sodnika dr. Ernesta Petriča v zadevi U-I-45/08 Št.: U-I-45/08 z dne 15.1.2009 na http://www.us-rs.si/media/pritrtilno_lm_sodnika.dr.ernesta.petrica.pdf.

³³ Zakon o Informacijskem pooblaščenju Uradni list RS 113/05.

Predvsem je zaradi specifične narave dela obveščevalnih in varnostnih služb prav, da se, če se ugotovi, da nadzor komisije ne zadostuje, ustanovi posebni pooblaščenec za nadzor vseh zvrsti, s katerimi obveščevalne službe pridobivajo podatke. Na podlagi vsega navedenega lahko sklenemo: *Prvič*, da ima Slovenija sodoben, demokratičen obveščevalni in varnostni sistem ter temu primeren sistem nadzora nad temi službami. *Drugič*, sistem nadzora je heterogen, večplasten in razdeljen med vse tri veje oblasti. *Tretjič*, resorni službi imata močnejši strokovni nadzor nad svojim delom kot vladna agencija, in sicer zaradi umeščenosti v ministrstvo, ki s svojimi drugimi organi v resnici opravlja strokovni nadzor (inšpektorata, revizijska služba itn.). *Četrtič*, v Sloveniji po 11. septembru nismo izvajali temeljitih sistemskih sprememb in sprememb na področju pridobivanja dodatnih pooblastil za delo služb. Temu primerno se niso odpirala vprašanja, kot so legitimnost vs. legalnost posebnih metod zasliševanja, kot so vodno deskanje ali odrekanje spancu, metod, ki so nam znane iz medijskega poročanja in ki so se jih posluževale službe demokratični držav. Pri tem je treba izpostaviti, da so službe te metode uporabljale na podlagi navodil in pravnih mnenj, ki so to omogočala (sic!). *Petič*, lastne izkušnje in izkušnje drugih vendarle dajejo podlago za razpravo o sistemu nadzora, kot ga imamo v Sloveniji, in o možnosti njegovega izboljšanja. Omenil sem idejo, in sicer nedavno ustanovljeno delovno skupino o *pooblaščenca za policijska pooblastila*, če ga tako imenujem, ki kar sama ponuja rešitev v smeri *pooblaščenca za obveščevalno dejavnost*, ki bi s podobnimi pristojnostmi, kot jih ima britanski pooblaščenec, zelo dobro nadgradil in zaokrožil sistem nadzora nad obveščevalnimi službami v Sloveniji. Ni pa to edina možnost, menim, da bi do podobnega rezultata prišli tudi, če bi komisijo dodatno okrepili s strokovnjaki za obveščevalno in varnostno področje. Pri tem bi bilo treba stremeti k rešitvi, po kateri se vloga, položaj in pristojnosti teh strokovnjakov jasno normativno opredelijo v ZPNOVS, strokovnjaki s svojim vodjo pa so *sui generis* kot struktura podaljšana roka komisije. Vsem idejam mora ostati skupno, da je prednost na strani vsebine, tj. nadgradnje kvalitete izvajanja nadzora, in ne na strani »potrebe« po vzpostavljanju novih institucij. Velja pa ob razpravi o nadzoru še celovito pregledati, kako se lotiti nadgradnje obveščevalno-varnostnega sistema Slovenije, od proti-obveščevalne dejavnosti, umestitve služb (organi v sestavi ministrstev), izvajanja nalog po zvrsteh do optimiziranja koordinacije (Črnčec, 2009, str. 214–215). In če sklenem, se velja spomniti, da je nadzor sopotnik delovanja vsake organizacije ali sistema, omogoča, da se zadane naloge in odgovornosti še boljše izvajajo, hkrati pa preventivno deluje na pojav nepravilnosti. Tako kot je vsak sistem mogoče izboljšati, nadgraditi, velja to tudi za sistem nadzora nad obveščevalnimi in varnostnimi službami, pri tem pa velja ravnati preudarno in preiščljeno.

Literatura

1. Anžič, A., 1995. *Vloga parlamentarnega nadzorstva nad varnostnimi službami v sodobnih državah*, Doktorska disertacija. Ljubljana, FDV.
2. Anžič, A., 1996. *Vloga varnostnih služb v sodobnih parlamentarnih sistemih – nadzorstvo*. Ljubljana, ČZP Enotnost.
3. Anžič, A. in Golobinek, R., 2003. *Slovenski model parlamentarnega nadzorstva nad obveščevalnimi in varnostnimi službami. V: Teorija in praksa*, let. 40, št. 6, str. 1058–1073.
4. Born, H., 2006. *Parlamentarni nadzor nad varnostnim sektorjem: načela, mehanizmi in praksa*. Ženeva in Ljubljana: Interparlamentarna unija, Ženevski center za demokratični nadzor nad oboroženimi silami in Državni zbor Republike Slovenije.
5. Brejc, M., 1994. *Vmesni čas: varnostno informativna služba in nastajanje nove slovenske države 1990–1993*. Ljubljana, Mladinska knjiga.
6. Bučar, F., 1981. *Upravljanje*. Ljubljana, Cankarjeva založba.
7. Črnčec, D., 2003. *Obveščevalno varnostna služba Ministrstva za obrambo kot conditio sine qua non obveščevalno-varnostne skupnosti Republike Slovenije*, Dnevi varstvoslovja 2003.
8. Črnčec, D., 2009. *Obveščevalna dejavnost v informacijski dobi*. Ljubljana, Defensor.
9. Hughes, O. E., 2003. *Public management and administration*, 3rd edition. Hampshire, Palgrave Macmillan.
10. Kim, M.-C., 2004. *Surveillance Technology, Privacy and Social Control. With Reference to the Case of the Electronic National Identification Card in South Korea. V: International Sociology* 19(2), 193–213. SAGE.
11. Lovšin, A., 2001. *Skrita vojna*. Ljubljana, Alpe avto, d.o.o.
12. Meredith, J. R., in Gibbs, T.E., 1984. *The management of operations*, 2nd edition. New York, John Wiley & Sons.
13. Mintzberg, H., 1979. *The Structuring of Organizations*. New Jersey, Prentice-Hall, Inc.
14. Monks, R. A. G., in Minow, N., 2008. *Corporate governance*, 4th edition. Hoboken, NJ, John Wiley & Sons, Ltd.
15. Pečar, J., 1988. *Formalno nadzorstvo: kriminološki in kriminalnopolitični pogledi*. Ljubljana, Delavska enotnost.
16. Pečar, J., 1995. *Nadzorovanje kot najpomembnejša dejavnost. V: Teorija in praksa*, let. 32, št. 1/2, str. 130–137.
17. Richelson, J. T., 2008. *The U.S. Intelligence Community*, fifth edition. Boulder, Colorado, Westview Press.
18. Rieger, T., 1986. *Die Bundesnachrichtendienst in demokratischen Rechtsstaat*. Ellwangen, Roswitha Wimmer Verlag.
19. Svete, U., 2005. *Varnost v informacijski družbi*. Ljubljana, Fakulteta za družbene vede.
20. *National Intelligence Machinery* (2006), www.intelligence.gov.uk/upload/assets/www.intelligence.gov.uk/national_intelligence_booklet.pdf, 2.1.2008.
21. *Odlok o Svetu za nacionalno varnost*, Uradni list RS, št. 111/08.
22. *Zakon o Informacijskem pooblaščenju*, Uradni list RS, št. 113/05.
23. *Zakon o obrambi*, Uradni list RS, št. 82/94 s spremembami in dopolnitvami.
24. *Zakon o parlamentarnem nadzoru obveščevalnih in varnostnih služb*, Uradni list RS, št. 93/07 – UPB1.
25. *Zakon o policiji*, Uradni list RS, št. 49/98 in spremembe.
26. *Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske*, sprejel sabor 30. 6. 2006.
27. *Zakon o Slovenski obveščevalno-varnostni agenciji* (Uradni list RS, št. 23/99 s spremembami in dopolnitvami).

ZUNANJI NADZORNI MEHANIZMI NAD DELOM VARNOSTNIH SLUŽB POLICIJE V REPUBLIKI AVSTRIJI

EXTERNAL CONTROL MECHANISMS REGARDING THE WORK OF POLICE SECURITY SERVICES IN THE REPUBLIC OF AUSTRIA

Professional article

Povzetek Represivni organi imajo na podlagi pooblastil veliko pristojnosti, zato je zaradi možnosti morebitnih zlorab treba nad njimi zagotoviti ustrezen nadzor. To je razlog, da države namenjajo veliko pozornosti vprašanjem organizacije, ureditve stvarnega nadzora. Rešitve sicer izhajajo iz skupnega namena, razlikujejo pa se glede na zgodovinska dejstva in konkretne ureditve. Namen nadzorstva varnostnih služb policije je v zagotavljanju uspešnega opravljanja z zakonom določenih nalog ter posledično uživanja zaupanja in spoštovanja vse družbe. Predvsem pa je pomembno, da se z nadzorom zaščiti posameznika pred nezakonitimi posegi države.

Kršitve represivnega organa, policije, se ugotavlja z izvajanjem notranjega ali zunanjega nadzora nad njenim delom. Tema je zelo široka, zato se je avtorica osredotočila na zunanji nadzor varnostnih služb policije v Republiki Avstriji, in sicer bolj podrobno predstavi parlamentarni nadzor ter Sosvet za človekove pravice. Pomemben prispevek, tako za represivne organe kot za posameznika, pripisuje predvsem Sosvetu za človekove pravice, katerega neodvisnost je varovana z zakonom. Njegova naloga je nadzor nad upoštevanjem človekovih pravic pri izvajanju policijskih in varnostnih aktivnosti ter dajanje predlogov izboljšav in reform ministrstvu.

Ključne besede *Avstrija, zunanji nadzorni mehanizmi, varnostna služba policije, parlamentarni nadzor, Sosvet za človekove pravice.*

Abstract Pursuant to their authority, law enforcement bodies have many powers and thus require appropriate control in order to prevent potential abuse of them. This is the reason why countries devote much attention to organisation, regulation and actual control issues. Solutions arise from a common purpose, but differ with regard to historical facts and specific arrangements. The purpose of controlling police security services is to ensure successful implementation of statutory tasks and, consequently, to establish trust and respect in the society. It is especially important to use control for the protection of individuals against unlawful government interventions.

Violations by the police as a law enforcement body are determined on the basis of internal or external control of police work. This topic is very broad, so the author focuses on external control of police security services in the Republic of Austria, namely on parliamentary control and the Human Rights Advisory Council. The author attributes great importance, both with regard to law enforcement bodies and individuals, to the Human Rights Advisory Council, whose independence is protected by law. Its task is to monitor the respect of human rights in the implementation of police and security activities, and to make suggestions for improvements and reforms to the Ministry.

Key words *Austria, external control mechanisms, police security service, parliamentary control, Human Rights Advisory Council.*

Uvod Ohranjanje notranje in zunanje varnosti je zelo pomembno in hkrati nujno za varovanje vrednot in interesov vsake države. Da države lahko predvidijo, preprečijo ali se zavarujejo pred grožnjami o napadu na njeno nacionalno varnost, potrebujejo tudi učinkovite varnostne službe. Torej sta dobro strokovno znanje oseb, ki se ukvarjajo z omenjenim področjem ter njihova zmožnost za hitre in zakonite odločitve največje »bogastvo« vsake dobre vlade v boju proti grožnjam in napadom. Zelo pomembno je, da so natančno določene pristojnosti delovanja služb, ki pri svojem delu zbirajo informacije o ogroženosti države, kar pomeni tudi zbiranje podatkov o posameznikih. Posameznik mora biti zaščiten pred zlorabo in nezakonito uporabo informacij, zbranih o njem. Treba je preprečiti, da bi svoje široke pristojnosti prestopili in podlegli skušnjavi ter jih uporabljali za opravljanje nelegitimnih dejavnosti. Zato mora vsaka država postaviti učinkovit sistem odgovornega delovanja omenjenih služb in nadzora nad njimi. Znano je veliko različnih vzorcev organizacije nacionalne varnosti – tako da se pristojnost podeli le eni organizaciji ali pa se razdeli med več organizacij (npr. policija, obramba). Organizacijski okvir torej določa moč in vpliv organizacij.

1 VARNOSTNE SLUŽBE POLICIJE

Sodoben varnostni sistem se je začel razvijati predvsem po drugi svetovni vojni. Avstrijo je zaznamoval predvsem podpis Avstrijske državne pogodbe leta 1955, ko je država pridobila status nevtralne države. Ne glede na to pa se, tako kot v drugih demokratičnih ureditvah, tudi v Avstriji pristojne službe spopadajo z lovljenjem ravnovesja med zasledovanim ukrepom in ustavnim ter zakonskim predpisom in čim manjšim posegom v temeljne človekove pravice ter svoboščine (Bidar, 2000, str. 38).

Zvezni ustavni zakon Republike Avstrije (v nadaljevanju: Zvezni ustavni zakon)¹ določa, da je najvišji varnostni upravni organ zvezni minister za notranje zadeve.

¹ *Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich (Bundesverfassungsgesetz) BGBl. št. 1/1930, 55. člen zadnjič spremenjen z BGBl. I št. 100/2003, datum uveljavitve 1. 1. 2004.*

Zakon o varnostni policiji² opredeljuje pristojnosti vseh organov na področju varnostnega sistema države. Neposredno podrejene ministru so direkcije za varnost (v vsaki deželi, predstojnik pa se imenuje varnostni direktor); njim podrejeni so okrajni upravni organi, uprava za varnost v deželah in zvezne policijske direkcije.

12. decembra 2001 je avstrijski parlament na predlog zvezne vlade sprejel Varnostno in obrambno doktrino³. V njej je med instrumenti, ki so dobili nov pomen v spremenjenem varnostnem okolju, jasno opredeljena tudi obveščevalna dejavnost. Med ključnimi načeli zagotavljanja notranje varnosti je naveden tudi boj proti terorizmu, v okviru katerega je treba okrepiti sodelovanje na nacionalni ravni, kot tudi dvo- in večstransko sodelovanje znotraj EU prek okrepljenega zbiranja obveščevalnih podatkov na nacionalni ravni z okrepljeno izmenjavo informacij s partnerskimi državami (Črnčec, 2009, str. 169).

Na Zveznem ministrstvu za notranje zadeve Republike Avstrije (v nadaljevanju: ministrstvo za notranje zadeve), natančneje v Generalni direkciji za javno varnost (t. i. sekcija II) se ukvarjajo s protiobveščevalnim in varnostnim delom. Naloge izvajata Zvezni kriminalistični urad⁴ (v nadaljevanju BK) in Zvezni urad za varovanje ustavnega reda ter za boj proti terorizmu⁵ (v nadaljevanju BVT) z izpostavami.

Zvezni kriminalistični urad

BK je bil ustanovljen zaradi boja proti kaznivim dejanjem po vsej državi in za izvajanje osrednjih nalog na področju mednarodnega policijskega sodelovanja. Pravno podlago predstavlja Zvezni zakon o kriminalističnem uradu⁶. Z ustanovitvijo BK so se naloge na nacionalni ravni združile. Ustanovljena je bila ustanova, ki na podlagi svoje organizacije in opremljenosti, z osebjem in tehnično opremo podpira podrejene deželne kriminalistične urade oziroma BK vodi, koordinira in usmerja vse pomembne nadregionalne in mednarodne ukrepe za boj proti kriminalu. Trenutno ima BK približno 750 zaposlenih.

Zvezni urad za varovanje ustavnega reda in za boj proti terorizmu

Od 1. decembra 2002 ima Avstrija v okviru ministrstva za notranje zadeve protiobveščevalno in varnostno službo. BVT varuje ustavne ustanove Avstrije in njihovo opravilno sposobnost. BVT je politično-varnostni urad. Nasledil je Službo državne policije (*StaPo – Staatpolizei*), ki je bila predvsem regionalno organizirana. V nasprotju s *StaPo* je BVT enotna služba, ki je različne funkcije združila pod nadzor centra, pri delu pa uporablja devet regijskih enot Avstrije. Poudarek nove

² *Bundesgesetz über die Organisation der Sicherheitsverwaltung und die Ausübung der Sicherheitspolizei (Sicherheitspolizeigesetz - SPG), BGBl. št. 566/1991, zadnja sprememba z BGBl. I št. 2/2008, datum uveljavitve 1. 1. 2008.*

³ *Security and defense doctrine, angleški prevod Resolucije avstrijskega parlamenta.*

⁴ *Bundeskriminalamt, avstr. okrajšava.*

⁵ *Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung, avstr. okrajšava.*

⁶ *Bundesgesetz über die Einrichtung und Organisation des Bundeskriminalamtes (Bundeskriminalamt-Gesetz - BKA-G), BGBl. II št. 22/2002.*

službe je na mednarodnem sodelovanju in proučevanju pravočasnih groženj varnostnim interesom Avstrije. Eno od ključnih meril je hiter prenos ključnih informacij odločevalcem, vključno z na novo vzpostavljenim Svetom za nacionalno varnost (*Nationaler Sicherheitsrat*)⁷ ter izboljšano sodelovanje z notranjo industrijsko in trgovinsko dejavnostjo (Črnčec, 2009, str. 170).

Temeljne naloge BVT so boj proti ekstremizmu in terorizmu, vohunstvu, mednarodni trgovini z orožjem, trgovini z jedrskim materialom in organiziranemu kriminalu.

2 ZUNANJI NADZOR NAD DELOM VARNOSTNIH SLUŽB POLICIJE

2.1 Parlamentarno nadzorstvo

Dr. Anžič meni, da ima parlamentarno nadzorstvo nad varnostnimi službami lahko tri pomene: »Prvi se kaže v tem, da opredelitev različnih oblik in subjektov nadzorstva zagotavlja političnemu sistemu ustrezno stopnjo legitimnosti, kar povečuje zaupanje ljudi v sistem in varnostne službe. Drugi pomen se izraža v tem, da različne oblike nadzorstva lahko razumemo kot svojevrstno obliko nezaupanja v varnostne službe. Tretji pomen pa opozarja na nujnost dojemanja in razumevanja varnostnih funkcij varnostnih služb.« Avtor dodaja: »Ključnega pomena pri izvajanju parlamentarnega nadzorstva pa je to, da z njim želi in je pripravljena sodelovati tudi izvršilna oblast. La tako sistem zavor in ravnotežja lahko funkcionira. V kolikor pa prihaja zaradi pomanjkanja politične volje do blokad med zakonodajo in eksekutivo, potem funkcije političnega nadzorstva ni moč uresničiti.« (Anžič, 1996, str. 58)

Parlamentarno nadzorstvo varnostnih služb ima Avstrija opredeljeno v Zveznem ustavnem zakonu, ki je osrednji dokument in v členu 52. a določa izvajalce parlamentarnega nadzora. Postopek dela je opisan v Zakonu o poslovniku avstrijskega državnega zbora (v nadaljevanju Poslovník)⁸, ki določa pristojnosti in naloge nadzorovalcev.

Parlamentarno nadzorstvo je treba razumeti široko, saj Zvezni ustavni zakon v 74. členu določa, da je nadzor domena opozicije, čeprav tudi poslanci vladnih strank uporabljajo instrumente parlamentarnega nadzorstva. Ne gre le za preverjanje delovanja vlade in uprave v smislu kriterijev pravilnosti, varčnosti in smotrnosti, kot jih Zvezni ustavni zakon nalaga računskemu sodišču za njegovo dejavnost, temveč tudi pogoj za ustvarjanje razvidnosti, za razkrivanje potekov odločanja, opozarjanje na neizkoriščene možnosti ali alternativne možnosti delovanja – torej za kakovost procesa vladanja v najširšem smislu. Nenehno kritično opazovanje, ki ga opravlja opozicija, naj bi tako sililo vlado k zakonitemu »obnašanju«.

Parlamentarna preiskava je najmočnejši institut pri parlamentarnem nadzoru nad delom služb, ki jo vodi preiskovalna komisija. Uvede se na predlog državnega zbora

⁷ *Einrichtung eines Nationalen Sicherheitsrates und Änderung des Wehrgesetzes 1990, Bundesgesetzblatt, 16. 11. 2001.*

⁸ *Bundesgesetz über die Geschäftsordnung des Nationalrates (Geschäftsordnungsgesetz), BGBl.št. 410/1975, spremljen z BGBl. I št. 11/2010, datum uveljavitve 12. 2. 2010.*

ali na zahtevo tretjine poslancev; njen namen je raziskati nekatere nepravilnosti (npr.: zloraba pooblastil ali javnih funkcij ter druge kršitve), ki nastanejo pri kršenju ustave in zakonov ter drugih podzakonskih aktov.

V prvem odstavku 52. a člena Zveznega ustavnega zakona je določeno, da je za nadzor ukrepov za zaščito državnih ustanov in njihove sposobnosti delovanja s strani pristojne komisije državnega zbora izvoljen stalni pododbor za notranje zadeve. V pododbor je vključen vsaj en poslanec iz vsake stranke oziroma poslanskega kluba, ki je zastopana v glavnem odboru državnega zbora. Sestaja se vsaj enkrat na četrletje, njegov sklic pa lahko zahteva minister za notranje zadeve ali četrtnina članov. Nadzorni organ ima v razmerju do zvezne vlade pravico do obveščenosti ter vpogleda v dokumentacijo. Tega lahko zahteva z večino glasov vseh članov.

2.1.1 Preiskovalni odbor in pododbor državnega zbora

Pravico, da s sklepom ustanovi oziroma uporablja preiskovalne odbore, ima izključno državni zbor, njegove pristojnosti in organizacija pa so določene v Poslovniku. Na področju izvršbe države se lahko s pomočjo odborov nekateri dogodki preverijo. Sodišča in vse druge ustanove morajo ugoditi prošnji teh odborov glede pridobivanja dokazov; vsi javni zavodi pa morajo na zahtevo predložiti svoje spise. Preiskovalni odbori ugotavljajo le dejansko stanje in jih presoja v političnem pogledu.

55. člen Zveznega ustavnega zakona določa, da državni zbor izvoli glavni odbor iz svojih vrst po načelu razmerij. Glavni odbor izvoli stalni pododbor, ki ima po tem zakonu predpisana pooblastila oziroma pristojnosti. Volitve se izvršijo po načelu razmerij; ob upoštevanju tega načela mora biti v pododboru najmanj en član iz v glavnem odboru predstavljene stranke.

Parlament ima tudi odbor in njegov stalni pododbor:

- Odbor za notranje zadeve (26 članov),
- Stalni pododbor odbora za notranje zadeve (16 članov).

Princip parlamentarnega postopka je, da se, preden pride do sklepa o predmetu v plenumu državnega zbora, o tem posvetuje v odboru. To naj bi zagotovilo, da lahko poslanci, ki imajo ustrezno strokovno znanje, razpravljajo o strokovnih vprašanjih v ožjem krogu brez časovnega pritiska; v posvetih lahko sodelujejo tudi zunanji strokovnjaki. Dokončno odločitev prevzame plenum državnega zbora, ki pa se le redko razlikuje od rezultata posvetov odbora, saj zastopanost v odborih kaže zastopanost v državnem zboru. Posveti odborov praviloma niso javni.

Za predhodni posvet zahtevnejših in obsežnih predmetov odbori lahko ustanovijo pododbore; njihovi sestanki so praviloma zaprti za javnost. Imajo tudi možnost, da pritegnejo zunanje izvedence in strokovnjake za posvet. Odbori imajo pravico, da sami plenumu predlagajo zakone ali vloge, če se povezujejo z obravnavanim predmetom.

Za preverjanje politične odgovornosti članov zvezne vlade lahko državni zbor ustanovi za določene postopke preiskovalne odbore. Postopek v preiskovalnih odborih ureja Postopkovni red za parlamentarne preiskovalne odbore⁹.

Razlikovati je treba med pravico do informacij (*Enqueterecht*) preiskovalnih odborov in pravico do parlamentarnih anket v državnem zboru ter državnem svetu; te ankete so namenjene le informiranju poslancev, sklepov ni. Ankete so sestavljene iz pridobljenih pisnih izjav ter zaslišanja izvedencev in drugih oseb, ki imajo informacije o zadevah, pri katerih je zakonodaja v pristojnosti države. V državnem zboru so – razen če glavni odbor ni odločil drugače – ankete dostopne za predstavnike medijev.

Primere vlog in njenih sestavin določa Poslovnik v 33. členu, ki pripomore k temu, da formalne napake ne bi vplivale na vsebinska vprašanja.

Na podlagi vloge se iz različnih razlogov vzpostavi preiskovalni odbor. Lahko se vzpostavi na primer za natančnejšo preiskavo politične in pravne odgovornosti o vohunjenju sodelavcev ministrstva za notranje zadeve za poslanci in njihovimi sodelavci ali za političnimi funkcionarji. Predmet take preiskave je preiskava glede politične in pravne odgovornosti ministrstva o tem, ali so pripadniki ministrstva vohunili za poslanci in njihovimi sodelavci ali političnimi funkcionarji, in če je prišlo v določenem obdobju do kršitev temeljnih pravic poslancev ter njihovih sodelavcev ali političnih funkcionarjev.

Predmet preiskave je med drugim lahko tudi izdaja zaupnih podatkov; zloraba podatkov ene izmed parlamentarnih strank; vplivanje na politične stranke, širjenje domnevnih in deloma neresničnih dejstev s strani tuje obveščevalne službe, s čimer želijo vplivati na delo parlamenta in medijev; z določenim ciljem bi s pomočjo dezinformacij izvajali politični pritisk na organe oblasti¹⁰ itn.

Če ponovno pogledamo zgornji primer vohunjenja, mora preiskovalni odbor še posebno pozornost nameniti odgovorom na vprašanja, kot so:

1. Ali in s kakšnim namenom se je vohunilo za poslanci, sodelavci ali političnimi funkcionarji v okviru dejavnosti Urada za interne zadeve (v nadaljevanju: Urad) ali drugih zveznih ustanov?
2. Kateri poslanci so bili v okviru dejavnosti Urada ali drugih zveznih ustanov – ob neupoštevanju pravnih predpisov o imuniteti – obravnavani kot priče in tako nadzorovani?
3. Je v zadnjih letih prišlo do politično motiviranih protipravnih preiskav ob neupoštevanju pravice do imunitete?
4. Ali je v okviru dejavnosti Urada ali drugih zveznih ustanov prišlo do nadzorovalnih ukrepov, ki niso bili pravno utemeljeni, posebno zoper poslance, sodelavce ali politične funkcionarje?

⁹ Postopkovni red za parlamentarne preiskovalne odbore je v Zakonu o poslovniku državnega zbora

¹⁰ Pred kratkim so bila na primer poslanska vprašanja, še preden so po uradni poti prispela na ministrstva, po naročilu oficirjev tujih obveščevalnih služb prek avstrijskih državljanov posredovana tujim obveščevalnim službam.

5. So bili Urad ali druge zvezne ustanove zlorabljeni za strankarske politične namene?
6. Ali je v okviru navodil državnega tožilstva varnostnim organom – posebej Uradu – in ustreznih postopkov znotraj pravosodnega resorja prišlo do neobjektivnega diferenciranja glede na prizadetega v postopku?
7. So pripadniki ministrstva zlorabili svoje položaje v dejanjih zoper poslance, sodelavce ali politične funkcionarje?
8. Se je večje število pripadnikov enega ali celo več zveznih ministrstev politično motivirano združilo v skupino, da bi lahko vohunili za poslanci, sodelavci ali političnimi funkcionarji?
9. Ali in če že, kdo je pripadnike ministrstva napeljeval k zlorabi položaja?
10. Ali in s kakšnim namenom so pripadniki omenjenih ministrstev vohunili za poslanci, sodelavci in političnimi funkcionarji?
11. Ali in s kakšnim namenom so pripadniki ministrstva ob zlorabi infrastrukture in logistike javne službe opravili poizvedovanja zoper poslance, sodelavce ali politične funkcionarje?
12. Ali in s kakšnim namenom so pripadniki ministrstva dobili kaj v zameno za nadzorovanje ali poizvedovanje?

Naloge preiskave preiskovalnega odbora so, da preiskuje vse navedeno glede pravne in politične odgovornosti; pri tem uporablja vse v Postopkovnem redu za parlamentarne odbore predvidene možnosti, vpogleda v vse spise, celotno dokumentacijo in dokumentacijo omenjenih ministrstev.

Prav nadzorovanje avstrijskih politikov in vohunjenje za njimi je že imelo za posledico vzpostavitev preiskovalnega odbora za preiskavo prikrivanja afer v policiji in zlorabe politične oblasti na ministrstvu za notranje zadeve, vendar je takrat odbor zaradi izteka mandata vlade prenehal delovati, še preden je prišlo do preverjanja bistvenih predmetov preiskave.

2.2 Sosvet za človekove pravice

Sosvet za človekove pravice (*MRB – Menschenrechtsbeirates*, v nadaljevanju Sosvet)¹¹ svetuje ministru glede vprašanj varstva človekovih pravic in podpira dosledno ter sistematično orientacijo varnostne izvršne oblasti glede človekovih

¹¹ *Zakon o varnostni policiji 15 a, 15 b in 15 c členu BGBl. št. 566/1991 zadnja sprememba z BGBl. I št. 2/2008, datum uveljavitve 1. 1. 2008, ter Odlok II 1999/395 (MRB-V) vsebujejo določbe o organizaciji in nalogah Sosveta za človekove pravice.*

pravic s pomočjo opazovanja in spremljajočih preverjanj.¹² Poleg tega obiskuje kraje zadržanja, identificira primanjkljaje in predlaga konkretne rešitve. V smislu preglednosti upravljanja želijo, da ima tudi javnost dostop do teh informacij.

Sosvet je sestavljen iz 11 članov in 11 nadomestnih članov, ki so pri svojem delu neodvisni. Deluje lahko na lastno pobudo ali na zahtevo ministra za notranje zadeve. Predsednik ustavnega sodišča ima pravico predlagati predsednika/-co sosveta in njegovega/njenega namestnika/-co. Izvoliti jih je treba iz kroga članov ustavnega in upravnega sodišča ter oseb, ki imajo na eni od avstrijskih univerz pravico poučevati ustavno pravo. Po enega člana (nadomestnega člana) predlagata v imenovanje zvezni kancler in minister za pravosodje, pet članov (nadomestnih članov) pa predlagajo zasebne neprofitne ustanove, ki se ukvarjajo z varstvom človekovih pravic. Druge tri člane (nadomestne člane) imenuje minister za notranje zadeve. Izvoljeni so za dobo treh let (15. b člen Zakona o varnostni policiji).

Sosvet svetuje ministru za notranje zadeve o vprašanih varstva človekovih pravic. Zato ima nalogo, da s stališča varstva človekovih pravic opazuje in preverja ustanove ter organe, ki so sicer podrejeni ministrstvu za notranje zadeve, in so pooblaščen za neposredno izvajanje ukazov upravnih organov in prisilnih ukrepov. Sosvet deluje samostojno ali na prošnjo ministra za notranje zadeve; predlagati pa mu mora izboljšave (1. odst. 15. a člen Zakona o varnostni policiji).

Pooblaščen je, da z delegacijo ali komisijo obišče vsako službo varnostne izvršne oblasti in vsak kraj izvajanja ukazov upravnih organov in prisilnih ukrepov.

Spremljajoče preverjanje zadržanja oseb v prostorih varnostne izvršne oblasti opravlja šest komisij, ki jih je treba ustanoviti glede na regionalno razdeljenost v takem številu, da je zagotovljeno izvajanje nalog (1. odst. 15. c člen Zakona o varnostni policiji). Člani komisije (običajno od pet do osem, v vsako pa mora biti imenovana vsaj ena ženska) imajo privilegiran položaj, ki je pogoj za učinkovito izvajanje njihovih funkcij. Omogočiti jim je treba dostop do vseh prostorov in informacij. Ni

¹² *Druge naloge Sosveta za človekove pravice:*

- Svetovanje ministru za notranje zadeve o vprašanih varstva človekovih pravic.
- Opazovanje in spremljajoče preverjanje izvrševanja na tem področju.
- Dejavnost Sosveta se vsebinsko ne omejuje na preverjanje položaja zadržanih oseb glede na vidik človeka vredne obravnave (3. čl. Evropske konvencije o človekovih pravicah), temveč Sosvet lahko tudi preverja vse vidike človekovih pravic v smislu celotne dejavnosti varnostne izvršne oblasti. Sosvet ni omejen na opravljanje nadzora in opozarjanje na nepravilnosti.
- Sosvet lahko opravlja vidike opravljanja določenih nalog varnostne izvršne oblasti kot tudi organizacijske okvirne pogoje njene dejavnosti z vidika človekovih pravic, npr. poročila sosveta o spornih izgonih, medicinski oskrbi zadržanih oseb, uporabi prisilnih sredstev policije – gre za zmanjševanje tveganja v spornih situacijah in za obravnavo človekovih pravic v okviru izobraževanja in izpopolnjevanja varnostne izvršne oblasti.
- Dejavnost Sosveta torej ni usmerjena v nadzor v posameznem primeru ali posameznih oseb, temveč bolj na strukturno in institucionalno raven.
- Zagotavljanje vrednotenja nalog na vseh področjih državne ureditve z vidika človekovih pravic.
- Izostritev zavesti o varstvu človekovih pravic na področju varnostne izvršne oblasti.
- Izvajanje neodvisnega nadzora zadržanja oseb v prostorih varnostne izvršne oblasti ter opazovanje izvajanja ukazov in prisilnih ukrepov upravnih organov, predvsem pri množičnih prireditvah, demonstracijah in aretacijah.

jim treba izdati identitete zaslišanih oseb ali prijaviti sodnega kaznivega ravnanja – tako lahko zaslišani osebi zagotovijo zaupno obravnavo njenih informacij. Pri tem imajo pravico do neposrednega stika s pridržano osebo in brez navzočnosti tretje osebe. Obiske in opazovanja opravljajo komisije po eni strani rutinsko in po vsej Avstriji, po drugi strani na podlagi znanih okoliščin (npr. na podlagi anonimnih prijav, poročil v medijih, različnih informacij itn.). Teh ni treba najaviti. Predloge za izboljšave dajejo v obliki priporočil. Prav tako kot Sosvet morajo tudi komisije uradno tajnost varovati.

Leta 2002 je Sosvet sklenil, da bo glede na priporočila različnih komisij pripravil katalog o minimalnih standardih, ki upoštevajo stališča človekovih pravic in jih morajo varnostni organi pri pridržanju oseb upoštevati. Na podlagi izkušenj je lani izšla že peta predelana izdaja kataloga o standardih pridržanja. Vsebuje naslednja področja:

- pogoji pridržanja (glede na lego, velikost, opremljenost in stanje celice, zračenje, osvetlitev, sanitarije, ogroženost glede samopoškodbe pridržanih oseb, protipožarno zaščito);
- izvrševanje pripora (oblačila, možnosti zaposlenosti, gibanje na prostem, prehrana, kajenje, osebna higiena, možnosti tuširanja, stranišče, preskrba s sanitarnimi izdelki);
- stik z zunanjim svetom (možnosti sporazumevanja s stražarji (zvonec), med seboj, z zakonskim partnerjem; skrb med izgonskim priporom, diplomatsko predstavništvo, sporazumevanje z zaupnikom; možnost, da pridržana oseba dobi tolmača in pravnega zastopnika (dežurni odvetnik), telefonski pogovori, korespondenca in obiski).

Šest komisij Sosveta je v poročevalskem obdobju leta 2009 izvedlo 629 obiskov policijskih postaj in služb – od tega 332 obiskov v službah Zvezne policije¹³ in 167 obiskov v pripornih središčih. Opazovalo se je 111 akcij policije, pri katerih je prišlo do izvrševanja nalog upravnih organov in prisilnih ukrepov (aretacije/demonstracije)¹⁴. Poleg tega so obiskali 19 zaporov. O vsakem obisku in vsakem opazovanju so komisije poročale Sosvetu.

¹³ Po obisku policijske inšpekcije na Dunaju je komisija predložila Sosvetu za človekove pravice nujno poročilo, v katerem opozarja na nezadovoljive razmere v prostorih. Komisija je zahtevala srednjeročno učinkovito termoizolacijo stavbe, hitro preverjanje števila zaposlenih in po potrebi dodatne zaposlitve ter hitro ureditev ustreznih prostorov za hrambo službenega orožja in ustreznih prostorov za počitek, posebej za uslužbenke policije. Zvezno ministrstvo za notranje zadeve je v dopisu Sosvetu za človekove pravice menilo, da po njegovem stanju ni alarmantno, da takojšnje ukrepanje ni potrebno in da zadeva ni taka, da bi bilo treba sestaviti nujno poročilo. Glede posameznih točk je ministrstvo menilo, da ni treba storiti ničesar; omare za orožje, ki bi ustrezale zahtevam glede varne hrambe orožja, naj se postavijo v pisarno komandanta inšpekcije ali tja, kjer stojijo druge omare za orožje. Možnosti glede posebnega prostora za orožje in prostor za počitek za ženske pa naj se prouči (naveden je le eden izmed primerov).

¹⁴ V enem izmed priporočil, izvedenih na Dunaju, je zapisan primer: »Opazovanja prijavljene demonstracije »Ring Volkstreuer Verbände« (zveza ekstremnih desnih društev) v spomin padlih v svetovnih vojnah«. Policija je demonstrante obkrožila v velikem krogu. Morebitnim protidemonstrantom in tudi predstavnikom medijev so iz »varnostnih razlogov« onemogočil dostop do trga Heldenplatz. To je komisija imela za poseg v svobodo tiska, pomisleki zaradi ogrožene varnosti niso bili dovolj utemeljen razlog za tak ukrep.

Kot rezultat opazovanj in priporočil je nastal projekt POLIZEI.MACHT. MENSCHEN.RECHTE¹⁵, ki želi znotraj policijske organizacije opozoriti na to, da je policija predvsem ustanova za zaščito in uresničitev človekovih pravic. Najpomembnejši cilj je vsakega policista ozavestiti o tem, da je treba človekove pravice zaščititi vedno najprej z uradnim dejanjem.

Cilj izobraževanja glede človekovih pravic v policiji je torej v podpori policijskega odnosa, ki je skladen s človekovimi pravicami, in vpliva na vedenje policista. Vendar bi bilo premalo, če bi se omejili le na izobraževanje, potrebni so tudi konkretni rezultati. Nasprotno s splošnim izobraževanjem o človekovih pravicah, ki se začneja pri posamezniku, ima izobraževanje glede človekovih pravic v policiji določen organizacijski in poseben okvir delovanja, ki ga je treba upoštevati. Ravnanje posameznikov in organizacij ni določeno le skozi njihovo izobraževalno pot, temveč je zelo pomembna vladajoča kultura organizacije, ki je lahko v sozvočju ali pa tudi v nasprotju z vsebino izobraževanja. Izobraževanje glede človekovih pravic se razlikuje od klasičnega policijskega izobraževanja, ker gre predvsem za notranjo naravnost, za vprašanja vrednot in predstavo o človeku, manj pa za operativne kompetence, ki se jih je treba naučiti za neposredne policijske posege.

2.3 Drugi mehanizmi nadzora

Omenjanje drugih mehanizmov navajam predvsem zaradi popolnosti prikaza zunanjih nadzorstvenih mehanizmov nad delom varnostnih služb policije. Kot je omenjeno že na začetku članka, se zaradi prostorske omejenosti v podrobnosti v tem delu ne bom spuščala.

Pravica do interpelacije

Zvezna ustava predvideva dve obliki tako imenovane pravice do interpelacije. Klasična interpelacija je pravica postaviti pisna vprašanja zvezni vladi ali članu zvezne vlade, v tem primeru ministru za notranje zadeve. Za to je potrebna podpora določenega števila poslancev.

Vsako zasedanje državnega zbora in državnega sveta se začneja z uro za odgovore na poslanska vprašanja. Poslanci oziroma svetniki lahko (gre za drugo obliko pravice do interpelacije) ministru za notranje zadeve postavljajo kratka ustna vprašanja s področja varnostnega delovanja policije.

Nezaupnica

V zvezni ustavi je določeno, da državni zbor in državni svet lahko preiščeta delovanje varnostnih organov policije, zaslišita vse subjekte in zahtevata vse potrebne informacije. Sklepi državnega zbora in državnega sveta imajo – kot pokaže izraz »želja« – politični pomen; pravnih obveznosti upoštevanja ni. Vendar ob neupoštevanju državni zbor lahko izkoristi svojo pravico, da zvezni vladi ali ministru za notranje

¹⁵ Besedna igra. Lahko se razume kot: policija.dela.človekove.pravice ali kot: policija.oblast.ljudje.pravice.

zadeve z utemeljitvijo ali brez nje z izrecnim sklepom odreče zaupanje (nezaupnica – politična odgovornost ministra). Poleg tega ima državni zbor pravico, da pri ustavnem sodišču obtoži ministra za notranje zadeve zaradi kršitve zakona (pravna odgovornost ministra).

Računsko sodišče

Računsko sodišče mora državnemu zboru vsako leto posredovati poročilo o svojem delu pri preverjanju pravilnosti ukrepov finančnega poslovanja varnostnih služb, poleg tega lahko poroča državnemu zboru kadar koli o posameznih zaznavanjih ob morebitni vložitvi prošnje oziroma dajanju predloga. Predhodna obravnava poročil računskega sodišča je v pristojnosti parlamentarnega odbora za računsko sodišče. Parlamentarni odbor za računsko sodišče ima stalni pododbor, ki na podlagi sklepa ali zahteve določenega števila poslancev preveri postopke, ki so del zadev poslovanja države, ki spadajo v nadzorno pristojnost računskega sodišča. O rezultatu takega preverjanja mora stalni pododbor poročati parlamentarnemu odboru za računsko sodišče, ki lahko predloži poročilo državnemu zboru kot predmet obravnave.

Vsak član obeh stalnih pododborov lahko od ministra za notranje zadeve med zasedanjem pododbora zahteva informacije; na podlagi sklepa pododbora se lahko zahteva tudi vpogled v dokumentacijo.

Javno pravobranilstvo

Naloga javnega pravobranilstva¹⁶ je preverjanje pritožb zaradi domnevnih nepravilnosti na področju dela varnostnih služb. Ravno tako ima javno pravobranilstvo kot nosilec civilnega prava po uradni dolžnosti pravico preverjati zadevo, če meni, da gre za nepravilnost. Pri izvrševanju svoje funkcije je neodvisno.

Mednarodni instrumenti

Poleg državnega nadzora opravljata pomembno nalogo tudi mednarodni instituciji:

Evropsko sodišče za človekove pravice

Poleg zagotavljanja spoštovanja pravic in temeljnih svoboščin vzpostavlja tudi nadzorni mehanizem nad izpolnjevanjem prevzetih obveznosti držav pogodbenic. Pristojno je za sprejemanje in odločanje o individualnih pritožbah kršitev človekovih pravic.

Evropski odbor za preprečevanje mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja oziroma kaznovanja

Obišče lahko katero koli državo podpisnico in med obiskom opravi pregled vsakega prostora, v katerem so pridržani, priprti ali zaprti ljudje, ki jim je prostost odvzel kateri koli državni organ, z nalogo pomagati državi, da ravnanje s takimi osebami ne preraste v mučenje ali nehumano ravnanje.

¹⁶ Javno pravobranilstvo je opredeljeno v Zveznem ustavnem zakonu.

Sklep Avstrija ima na tem področju zelo raznolike mehanizme zunanjega nadzora policije, ki se hitro sprožijo, ko zaznajo, da je policija kršila zakonodajo ali človekove pravice in svoboščine.

Parlamentarna preiskava je najmočnejši institut pri parlamentarnem nadzoru nad delom varnostnih služb policije, avstrijska zakonodaja se na tem področju ne razlikuje pomembno od ureditev v drugih evropskih državah. Menim, da ima poleg omenjenega instituta v Avstriji zelo pomembno vlogo tudi neodvisni organ Sosvet za človekove pravice. Sestavljen je iz vrhunskih strokovnjakov, ki na podlagi opazovanj in sistematičnih preverjanj ugotovijo pomanjkljivosti in predlagajo ministru za notranje zadeve rešitve o vprašanih varstva človekovih pravic. Priporočila Sosveta so za vse uslužbence ministrstva za notranje zadeve zelo pomembna, saj so v njih zbrani različni položaji, v katerih se lahko znajdejo med opravljanjem svojega dela, hkrati pa so zapisane izbrane in priporočljive rešitve. Tako želijo doseči, da uslužbenci poznajo in spoštujejo pravice ustavnosti in zakonitosti, saj je tako manjša verjetnost, da bodo njihove odločitve o uporabi pooblastil in prisilnih ukrepov nezakonite in pristranske.

Kljub naštetim mehanizmom pa se, tako kot vse države z razvitim varnostnim sistemom, tudi Avstrija srečuje s težavami, kot so nezakoniti posegi v človekove pravice in temeljne svoboščine, osebne nepravilnosti in pripetljaji tako akterjev kot služb itn. Žal je nadzor velikokrat povezan tudi s političnimi manipulacijami in zlorabami.

Intelektualna konkurenca Sosveta za človekove pravice ni le potrebna, temveč tudi koristna. Potrebna je zato, ker omogoča nenehen in aktualen pretok informacij v obeh smereh, kar kaže na drug element koristnosti, in sicer v delu, ki se nanaša na dejstvo, da varnostni organi vidijo pravilnost (ustavnost in zakonitost) svojega dela skozi oči zainteresirane splošne/laične javnosti.

Literatura

1. Anžič, A., 1996. *Vloga varnostnih služb v sodobnih parlamentarnih sistemih – nadzorstvo*. Ljubljana: ČZP Enotnost.
2. Bidar, A., 2000. *Parlamentarno nadzorstvo nad delom obveščevalno-varnostnih služb v Republiki Avstriji*, Ljubljana: diplomsko delo, Ljubljana: Fakulteta za varnostne vede.
3. Črnčec, D., 2009, *Obveščevalna dejavnost v informacijski dobi*, Ljubljana: Defensor.
4. *Zvezni ustavni zakon – Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich (Bundesverfassungsgesetz)*, <http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Dokumentnummer=NOR40094653>, 18. 8. 2010.
5. *Zakon o poslovniku Državnega zbora – Bundesgesetz über die Geschäftsordnung des Nationalrates (Geschäftsordnungsgesetz)*, <http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Dokumentnummer=NOR11000578>, 16. 8. 2010.
6. *Zakon o varnostni policiji – Bundesgesetz über die Organisation der Sicherheitsverwaltung und die Ausübung der Sicherheitspolizei (Sicherheitspolizeigesetz - SPG)*, <http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Dokumentnummer=NOR30006187>, 18. 8. 2010.

7. *Zvezni zakon o kriminalističnem uradu – Bundesgesetz über die Einrichtung und Organisation des Bundeskriminalamtes (Bundeskriminalamt-Gesetz - BKA-G)*, http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/2002_22_1/2002_22_1.pdf, 14. 8. 2010.
8. *Smernice za strukturo in delovanje komisij, Pravila svetovalnega odbora o človekovih pravicah – Richtlinien für Struktur und Arbeitsweise der Kommissionen, Geschäftsordnung des Menschenrechtsbeirates (MRB-GO)* <http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Dokumentnummer=NOR30000219>, 19. 8. 2010.
9. *Javno pravobranilstvo – Volksanwaltschaft, Bundes- Verfassungsgesetz*, <http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Dokumentnummer=NOR40094653>, 19. 8. 2010.
10. *Security and defense doctrine*, www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=3604, 20. 8. 2010.
11. *Zakonodaja Republike Avstrije*, <http://www.ris.bka.gv.at>, 20. 8. 2010.
12. *Zvezno ministrstvo za notranje zadeve Republike Avstrije*, www.bmi.gv.at, 19. 8. 2010.
13. *Sosvet za človekove pravice*, www.menschenrechtsbeirat.at, 16. 8. 2010.
14. *Veleposlaništvo Republike Avstrije v Ljubljani*.

VAROVANJE (VOJAŠKE) KULTURNE DEDIŠČINE IN CIVILNI NADZOR

PROTECTION OF (MILITARY) CULTURAL HERITAGE AND CIVILIAN CONTROL

Review paper

Povzetek Kulturna dediščina oziroma dediščina so območja in kompleksi, grajeni in drugače oblikovani objekti, predmeti ali skupine predmetov oziroma ohranjena materializirana dela kot rezultat ustvarjalnosti človeka in njegovih različnih dejavnosti, družbenega razvoja in dogajanj, značilnih za posamezna obdobja v slovenskem in širšem prostoru, katerih varstvo je zaradi njihovega zgodovinskega, kulturnega in civilizacijskega pomena v javnem interesu. V Vojaškem muzeju Slovenske vojske je vzpostavljeno sistematično in v okviru pristojnih institucij nadzorovano ter usmerjano varovanje vojaške kulturne dediščine.

Ključne besede *Varovanje vojaške kulturne dediščine, Slovenska vojska, Vojaški muzej Slovenske vojske, civilni nadzor.*

Abstract Cultural heritage or simply heritage includes areas and buildings, built and otherwise designed facilities, objects or groups of objects, and preserved physical works. They are the result of human creativity and various activities, social development and events which are characteristic of certain periods in Slovenia and the wider environment. Due to their historical, cultural and social significance, their protection is in the public interest. The Military Museum of the Slovenian Armed Forces has established a systematic protection of military cultural heritage, controlled and directed by competent institutions.

Key words *Protection of military cultural heritage, Slovenian Armed Forces, Military Museum of the Slovenian Armed Forces, civilian control.*

Uvod Kulturna dediščina oziroma dediščina so območja in kompleksi, grajeni in drugače oblikovani objekti, predmeti ali skupine predmetov oziroma ohranjena materializirana dela kot rezultat ustvarjalnosti človeka in njegovih različnih dejavnosti, družbenega razvoja in dogajanj, značilnih za posamezna obdobja v slovenskem

in širšem prostoru, katerih varstvo je zaradi njihovega zgodovinskega, kulturnega in civilizacijskega pomena v javnem interesu. Dediščina so predvsem arheološka najdišča in predmeti; naselbinska območja, zlasti stara mestna in vaška jedra, oblikovana narava in kulturna krajina, stavbe, njihovi deli ali skupine stavb umetnostne, zgodovinske ali tehnične pričevalnosti; stavbe in drugi predmeti, ki se povezujejo s pomembnimi osebami in dogodki naše politične, gospodarske in kulturne zgodovine; arhivsko gradivo; knjižnično gradivo; predmeti ali skupine predmetov zgodovinskega, umetnostnozgodovinskega, arheološkega, umetnostnega, sociološkega, antropološkega, etnološkega ali naravoslovnega pomena, ki izpričujejo zgodovinska dogajanja na Slovenskem (Zakon o varovanju kulturne dediščine, dalje ZVKD, str. 555).

Varstvo dediščine je ohranjanje materialnih in vsebinskih lastnosti predmetov, skupin predmetov oziroma objektov ali območij, skrb za njihovo celovitost in neokrnjenost ter poudarjanje in zagotavljanje pomena, ki ga imajo kot bistvena sestavina sodobnega življenja. Temeljna vsebina in cilji varstva dediščine so vzdrževanje in obnavljanje dediščine ter preprečevanje njene ogroženosti; zagotavljanje materialnih in drugih pogojev za uresničevanje kulturne funkcije dediščine ne glede na njeno namembnost; zagotavljanje javne dostopnosti dediščine ter omogočanje njenega proučevanja in raziskovanja; preprečevanje posegov, s katerimi bi se lahko spremenile lastnosti, vsebina, oblike in s tem vrednost dediščine ter skrb za uveljavljanje in razvoj sistema varstva dediščine. Dediščino je treba ohranjati in varovati v vseh okoliščinah. (Ibd.)

Izredne razmere in vojne vedno pomenijo resno grožnjo integriteti kulturne dediščine države, na ozemlju katere so razglašene oziroma potekajo. Ogroženost se najpogosteje materializira kot destrukcija nepremične in premične kulturne dediščine.

V zgodovini poznamo primere ustreznega in neprimerne varovanja spomenikov. Kot svarilni primeri so: vojna na Hrvaškem, ki je sinonim za popolno nepripravljenost, zaradi česar so bili spomeniki trajno uničeni; Kočevska, ki je primer oboroženega vojnega konflikta in povojnega nasilja z izbrisom kulturne dediščine ter nerešenim problemom restitucije premične kulturne dediščine z Italijo. Kot primer primerne ravnanja s kulturno dediščino lahko štejemo obsežno ohranjeno dokumentacijo in fizično zaščito spomenikov iz prve svetovne vojne na območju soške fronte ter sistematično dokumentacijo stropnih poslikav v Nemčiji med drugo svetovno vojno, ki je omogočila rekonstrukcijo spomenikov.

Kulturna dediščina je nenadomestljiva vrednota, njeno uničenje pa ogroža identiteto naroda. S poružitvijo spomenikov se izbriše evidenca o preteklosti, kulturi in dediščini posamezne države. Republika Slovenija je podpisnica Haaške konvencije za zaščito kulturne dediščine v primeru oboroženih spopadov (Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict) in se je tako zavezala k varovanju kulturne dediščine, k vzpostavitvi sistema za zaščito spomenikov državnega pomena, ki bi moral obsegati vzpostavitev sistema zaščite

kulturnih spomenikov na lastnem ozemlju (pripravo inventarjev, zaščitnih ukrepov proti poružitvi, požaru, pripravo metodologije varovanja ter evakuacije premične dediščine, obveščanje javnosti o problematiki in izobraževanje), razglasitvi in evidenci spomenikov državnega pomena, razširitvi besedila Haaške konvencije ter sodelovanju predstavnikov oboroženih sil s civilnimi strokovnjaki (Chamberlain, 2004, str. 5–10; Murovec, 2007, str. 4; Perčič, 2000, str. 5).

Pravno podlago in zavezo za delovanje Slovenske vojske pri ohranjanju kulturne dediščine zagotavljata Zakon o obrambi in Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami. Podrobneje pa je njeno delovanje opredeljeno v aktih Generalštaba Slovenske vojske, in sicer v Usmeritvah za izdelavo načrtov delovanja Slovenske vojske pri zaščiti, reševanju in pomoči ter v Načrtu delovanja Slovenske vojske v primeru naravnih in drugih nesreč. Takrat se enote in poveljstva Slovenske vojske aktivirajo po načrtih UJME, in sicer od POPLAVE/UJMA-1 do ukrepov zaščite in reševanja ob uporabi orožja ali sredstev za množično uničevanje v teroristične namene oziroma ob terorističnem napadu s klasičnimi sredstvi – UJMA-11. (Zakon o obrambi, Zakon o varstvu, Usmeritve za izdelavo, Načrt delovanja Slovenske vojske).

V Slovenski vojski deluje Vojaški muzej Slovenske vojske (dalje VMSV) kot matična ustanova za spremljanje, ohranjanje in proučevanje vojaške in vojne zgodovine Slovencev in slovenskega etničnega prostora ter razvoja obrambnih sil. Sistematično raziskuje, evidentira, dokumentira, inventira, zbira, proučuje, hrani in ščiti, strokovno in znanstveno obdeluje, razstavlja predmete in objavlja rezultate proučevanj vojaškozgodovinskega gradiva in nematerialne kulture oziroma kulturne dediščine. (Pravilnik)

Kulturna dediščina nekega naroda je temelj njegove nacionalne identitete, pravica do nacionalne kulturne dediščine pa sodi med temeljne človekove pravice. Kulturna dediščina je še posebej ogrožena v kriznih razmerah, ob naravnih nesrečah in oboroženih spopadih, tako je premična dediščina izpostavljena odtujevanju zlasti svoje materialne vrednosti, nepremična pa pogosto cilj uničevanja zaradi simbolnega in identifikacijskega pomena. Ogroženost kulturne dediščine in tudi zavest o nujnosti njene zaščite imata že dolgo zgodovino, kot na primer Lincolnov dekret iz leta 1863, sklepi Bruseljske konference 1874 ter mednarodni konferenci v Haagu leta 1899 in 1907 ter njuni konvenciji. Po obeh svetovnih vojnah se je še posebej zaostрила potreba po ureditvi teh vprašanj tako na pravni kot na civilizacijski ravni. Rezultat je bila mednarodna konferenca pod okriljem Unesca v Haagu leta 1954 s Haaško konvencijo in njenima protokoloma 1954 in 1999. Z dopolnitvijo nekaterih poznejših mednarodnopravnih konvencij in Unescove deklaracije o namernem uničevanju kulturne dediščine 2003 ostaja Haaška konvencija temeljni pravni akt na področju zaščite kulturne dediščine ob oboroženem spopadu pa tudi drugih kriznih situacijah. Republika Slovenija je sprejela Haaško konvencijo in njen prvi protokol z nasledstveno notifikacijo 5. 11. 1992 in pristopila k drugemu protokolu 13. 4. 2004.

Haaška konvencija zavezuje podpisnice k zaščiti lastne kulturne dediščine ob oboroženem spopadu. Poleg sprejetja ustrezne zakonodaje so najpomembnejši ukrepi, ki jih mora država podpisnica izvajati zlasti v obdobju miru:

- priprava zaščite: sestava inventarjev, načrtovanje varnostnih ukrepov proti požaru in poružitvi, priprava premične dediščine za evakuacijo oziroma zagotovitev možnosti zavarovanja in situ ter opredelitev odgovornosti, ki je uporabna tudi ob drugih oblikah ogroženosti dediščine;
- določitev omejenega števila spomenikov, ki jih je mogoče postaviti pod posebno zaščito oziroma v mednarodni register kulturne dediščine;
- oprema spomenikov z zaščitnim znakom za lažjo identifikacijo;
- načrtovanje posebej izurjenega osebja oziroma posebnih služb, ki bodo znotraj oboroženih sil zagotavljale spoštovanje do kulturne dediščine in sodelovanje s civilnimi oblastmi;
- čim širša popularizacija besedil konvencije in drugega protokola;
- odstranitev premične kulturne dediščine iz bližine vojaških objektov in potencialnih ciljev ter preprečitev postavljanja vojaških objektov v bližini kulturne dediščine (Murovec, 2007, str. 4 in 5).

1 VAROVANJE KULTURNE DEDIŠČINE OB OBOROŽENEM SPOPADU ALI DRUGEM OGROŽANJU

Mednarodnopravno varstvo kulturne dediščine obsega sistem pravil, ki urejajo odnose v mednarodni skupnosti priznanih subjektov glede varstva kulturne dediščine. Za mednarodnopravno varstvo kulturne dediščine in za mednarodno pravo sploh so najpomembnejši formalni viri, meddržavni pogovori, splošni ali posebni, in mednarodni običaji kot dokaz splošne prakse, ki so sprejeti kot pravo. Po zakonu o zunanjih zadevah je mednarodna pogodba sporazum, ki ga Republika Slovenija sklene pisno z eno ali več državami ali mednarodnimi organizacijami in za katerega velja mednarodno pravo ne glede na njegovo posebno ime, kot na primer konvencija, akt, protokol, sporazum, deklaracija, pakt, listina. V Sloveniji mednarodne pogodbe ratificira Državni zbor, protokole, programe in podobne akte, podpisane zaradi uredničenja sklenjenih mednarodnih pogodb, ki ne vsebujejo novih obveznosti, pa z uredbo Vlada Republike Slovenije. Za mednarodne pogodbe velja pravilo *pacta sunt servanda*, vsaka veljavna pogodba zavezuje pogodbene stranke, ki jo morajo izpolnjevati v dobri veri, ki pa jo lahko tudi sporazumno spremenijo ali dopolnijo, posamezna pogodbeni stranka pa lahko od pogodbe odstopi ali se ji odpove. Po ustavi Republike Slovenije se ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe uporabljajo neposredno, zakoni in drugi predpisi pa morajo biti skladni s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z mednarodnimi pogodbami, ki zavezujejo Slovenijo (Perčič, 2000, str. 5–7; Uradni list RS, št. I/91-I.).

Parlament Republike Slovenije je ratificiral precej mednarodnih sporazumov, ki obravnavajo kulturno dediščino. Od dvostranskih pogodb so pomembni sporazumi o sodelovanju v izobraževanju in kulturi ter na obrambnem področju. Primer mednarodne dvostranske pogodbe za varstvo kulturne dediščine je Sporazum med Vlado

Republike Slovenije in Vlado Združenih držav Amerike o zaščiti in ohranjanju nekaterih kulturnih predmetov in dobrin (Zakon o ratifikaciji).

Od mednarodnih multilateralnih pogodb s področja varstva kulturne dediščine je parlament Republike Slovenije leta 1999 ratificiral Evropsko konvencijo o varstvu arheološke dediščine (Zakon o ratifikaciji Evropske konvencije).

Na področju obrambnega sodelovanja pa je to dvostranski dogovor o sodelovanju med slovenskim in madžarskim državnim vojaškim muzejem, ki je bil sklenjen ob odprtju razstave Obrambna vojna v Sloveniji 1991, s katero je Vojaški muzej SV gostoval v vojaškem muzeju madžarske vojske, ta pa v prostorih Vojaškega muzeja SV v Parku vojaške zgodovine Pivka z več razstavami o prvi svetovni vojni. V veljavi pa so še vedno multilateralne pogodbe, ki jih je sklenila Jugoslavija. Po aktih o notifikaciji nasledstva je Republika Slovenija pravna naslednica naslednjih mednarodnih pogodb (Akt o notifikaciji nasledstva glede konvencij UNESCO):

- Konvencije o varstvu kulturnih dobrin ob oboroženem spopadu (Haaške konvencije) s pravilnikom za njeno izvajanje;
- Protokola k Haaški konvenciji;
- Konvencije o ukrepih za prepoved in preprečevanje nedovoljenega uvoza in izvoza kulturnih dobrin ter prenosa lastninske pravice na njih;
- Konvencije o varstvu svetovne kulturne in naravne dediščine;
- Konvencije o varstvu stavbne dediščine Evrope.

V obdobju obeh Jugoslavij je bilo kar nekaj muzejskih eksponatov, pomembnih mejnikov v slovenski (vojaški) zgodovini, ki so bili iz Slovenije preneseni v vojni muzej v Beograd, zato je Ministrstvo za obrambo dalo pobudo Ministrstvu za zunanje zadeve, da v delovno skupino za sukcesijo/nasledstvo po nekdanji SFRJ glede kulturne dediščine uvrsti tudi predstavnike Ministrstva za obrambo RS oziroma Vojaškega muzeja Slovenske vojske, ki bodo lahko strokovno pomagali.

Cilj varstva dediščine je torej njena ohranitev. Dediščini grozi propadanje zaradi vse bolj številnih velikih posegov v prostor, nenadzorovanega in slabo naravnane razvoja, zaradi naravnih nevarnosti, premajhne ozaveščenosti javnosti, industrijskega onesnaževanja, množičnega turizma, grabežljivosti in nezakonitih ter neznanstvenih izkopavanj. Zato se sprejemajo posebni varstveni ukrepi in pravni sistem za varstvo dediščine, ki vključuje vzpostavitev uradne evidence, registra, zavarovanje območij, določitev postopkov za varstvo, izdajo dovoljenj, določitev obveznosti lastnikom in drugim imetnikom. Vendar to pravo ne ščiti le fizične stvari, temveč ga moramo razumeti kot celostno, integralno varstvo, tako da se zahteve varstva povezujejo z drugimi dejavnostmi in se z njimi usklajujejo (Perčič, 2000, str. 7).

2 ZGODOVINSKI RAZVOJ MEDNARODNOPRAVNEGA VARSTVA

V mednarodnopravnem varstvu kulturne dediščine sta se uveljavili delitvi na varstvo v vojnem in mirnem času. Skrb za obvarovanje kulturnih spomenikov, umetnin in

zgodovinskih dokumentov pred nevarnostmi oboroženega spopada je že stara, glede njihovega varovanja v mirnem času pa so se dogovori o tem začeli šele v 20. stoletju (Ibd. str. 8).

Kot začetek mednarodnega sistema varstva kulturnih dobrin lahko upoštevamo določilo delfske zveze starogrških držav iz leta 1100 pred našim štetjem, ki prepoveduje rušenje mest do temeljev. Prvi poskus kodificiranja pravil, ki urejajo ravnanje bojujočih se strani in obsegajo varstvo kulturnih dobrin, sega v 19. stoletje, v čas ameriške državljanske vojne. Vrhovno poveljstvo Zvezne vojske je leta 1863 izdalo navodila, znana kot »Lieber Code«, ki so določala, da je treba ohraniti kulturne dobrine kot zasebno lastnino, ki ne more biti predmet zaplembe ali prisvojitve in se mora varovati pred poškodbami. Na konferenci v Bruslju je bil leta 1874 pripravljen osnutek mednarodne deklaracije o zakonih in pravilih ravnanja v vojni, ki sicer ni bil sprejet, so pa v njem zapisana načela, ki obravnavajo tudi kulturne dobrine in so v teoriji in praksi prevladovala vse do sprejetja Konvencije o varstvu kulturnih dobrin ob oboroženem spopadu leta 1954. Med drugim je bilo določeno, da je ob napadu treba zavarovati stavbe, namenjene bogoslužju, umetnosti, znanosti, pod pogojem, da se te stavbe ali prostori ne izrabljajo v vojaške namene, in preganjati vsako uničenje ali namerno poškodovanje zgodovinskih spomenikov, umetniških del in znanstvenih predmetov (Brguljan, 1985, str. 11–12; Seršić, 1996, str. 5–6; Komelj, 1981, str. 14).

Haaška konvencija o pravilih vojskovanja na kopnem (II) iz leta 1899 vsebuje dve pravili o varstvu kulturnih dobrin. 27. člen določa, da je treba pri obleganjih in bombardiranjih ukreniti vse, da se zavarujejo objekti in zgradbe, namenjeni umetnosti, znanosti in religiji. Te objekte je treba pravočasno označiti, napadalec pa mora biti o tem obveščen. Drugo pravilo v 56. členu prepoveduje plenjenje, uničevanje in poškodovanje zgradb, zgodovinskih spomenikov, umetniških in znanstvenih del. Oboje je potrdila tudi Haaška konvencija o pravilih in običajih vojskovanja na kopnem (IV) iz leta 1907 (Perčič, 2000, str. 9; Chamberlain, 2004, str. 7–10).

Tako opredeljeno varstvo pa ni preprečilo velike škode na spomenikih, kar se je pokazalo v prvi svetovni vojni. Škoda, nastala med letoma 1914 in 1918, je bila v mnogih primerih predvsem posledica dejstva, da varnostni ukrepi niso ustrezali in zadostovali napredku vojaške tehnike. Nizozemsko arheološko društvo je že oktobra 1918 svojemu ministru za zunanje zadeve predložilo poročilo o pomanjkljivostih Haaške konvencije s priporočili, saj ta ni določala primernih varstvenih ukrepov, ki bi jih bilo treba organizirati že v mirnem času. Pred drugo svetovno vojno je bil leta 1935 podpisan prvi mednarodni dogovor, namenjen le varstvu kulturnih dobrin v vojni nevarnosti. To je bil Washingtonski pakt ali Roerichov pakt o varstvu umetniških in znanstvenih ustanov ter zgodovinskih spomenikov, katerega temeljna načela so bila:

- kulturnemu bogastvu pripadata enako spoštovanje in varstvo v mirnem in vojnem času,
- kulturno bogastvo velja za nevtralno dobro, ki jo morajo spoštovati in varovati vojskujoče se države,

- varovani morajo biti vsi zgodovinski spomeniki, muzeji, znanstvene, umetniške, izobraževalne in kulturne ustanove, tako v javni kot zasebni lasti, ter osebe omenjenih ustanov;
- kulturno bogastvo se zaznamuje s posebno zastavo.

Pod okriljem društva narodov je Mednarodni muzejski urad pripravil osnutek konvencije o varstvu zgodovinskih stavb in umetnin med vojno, v katerem se spomeniki in umetniška dela ne varujejo le kot nacionalna, temveč tudi kot svetovna dediščina z njihovim dejanskim varstvom že v mirnem času. Osnutek je predvideval seznam, organizacijo in nadzor zavarovanih zaklonišč za najdragocenejše kulturne zaklade in nevtralnost zavarovanih področij s spomeniki. Društvu narodov je bil predložen leta 1938, vendar je njegovo sprejetje preprečila vojna, načelno izjavo o njenem sprejetju pa sta podpisali samo Nizozemska in Belgija. Med vojno so v Londonu leta 1943 18 zavezniških vlad in francoski nacionalni komite sprejeli deklaracijo o prepovedi ropanja kulturnih dobrin, ki je temeljila na Haaški konvenciji in obsegala tudi prepoved odtujevanja pod prisilo (Ibd.).

Med drugo svetovno vojno ni bilo uničeno le veliko izjemnih kulturnih spomenikov, znamenitih starih mestnih jeder (Varšava, Lübeck, Dresden ...), temveč ponekod skoraj celotna pomembna kulturna dediščina. Nemška organizacija Einsatzstab Rosenberg je načrtno ropala kulturno bogastvo zasedenega ozemlja, zato je bila po končani vojni mednarodna dejavnost usmerjena predvsem v iskanje učinkovitih načinov, ki bi preprečili uničenje kulturnega bogastva v morebitnih naslednjih oboroženih spopadih.

3 VARSTVO KULTURNIH DOBRIN OB OBOROŽENEM SPOPADU

Leta 1946 je bil ustanovljen Unesco, ki je v ustanovni listini med svoje cilje uvrstil tudi ohranitev in varstvo svetovne dediščine, to je knjig, umetniških del ter spomenikov, ki imajo zgodovinsko in umetniško vrednost. Prva konvencija, ki jo je pripravil Unesco, je bila Konvencija o varstvu kulturnih dobrin ob oboroženem spopadu (Haaška konvencija), ki zajema kulturne dobrine v širokem pomenu: stavbe, spomenike, znanstvene in pomembne knjižne zbirke, arhive, dokumentacije o dediščini, muzeje, knjižnice, arhivska skladišča, zaklonišča premičnih kulturnih dobrin ter središča, v katerih je večje število kulturnih dobrin (spomeniški centri). 3. člen določa, da države podpisnice že v mirnem času pripravijo in organizirajo ustrezno varstvo pred mogočimi posledicami oboroženega spopada ter izvedejo vse potrebne ukrepe. V 4. členu je prepovedana uporaba kulturnih dobrin in okolice v namene, ki bi ob oboroženem spopadu povzročili uničenje ali poškodbe (razen ko bi to zahtevala vojna nuja). 5. člen prepoveduje krajo, ropanje ali kakršno koli odtujevanje, vandalsko vedenje ali represalije proti kulturnim dobrinam ter določa, da se jih ob zasedbi zavaruje. 7. člen predpisuje, da se v vojaške pravilnike ali vojaška navodila vnesejo določila, ki zagotavljajo izpolnjevanje konvencije. V 8. in 9. členu konvencije so določila glede posebnega varstva za objekte pod določenimi pogoji, ki ne smejo biti v bližini velikih industrijskih

središč ali vojaških objektov, ki se uporabljajo v oboroženem spopadu. Treba jih je vpisati v posebni register – Mednarodni register kulturnih dobrin pod posebnim varstvom. Posebno varstvo torej pomeni imuniteto. Dobrine morajo biti prepoznavno označene ter dostopne mednarodnemu nadzoru. S konvencijo je bil sprejet tudi protokol, ki prepoveduje odstranitev kulturne dobrine z zasedenega ozemlja in zapoveduje njeno vrnitev (Ibd.).

Določila Haaške konvencije so se v zadnjih oboroženih spopadih, obeh Zalivskih vojnah, vojnah v nekdanji Jugoslaviji in drugje pokazala za premalo učinkovita. Sodobno orožje ima tako moč, da so kulturne dobrine poškodovane zaradi sekundarnih učinkov tudi, če niso neposredno napadene. Kljub opozorilom je Unesco šele leta 1991 začel pripravljati spremembe in dopolnila Haaške konvencije, tudi zaradi pritiska mednarodne javnosti po velikem uničenju kulturnih dobrin na Hrvaškem ter v Bosni in Hercegovini. Protokol k Haaški konvenciji, ki dopolnjuje konvencijo z ukrepi za izvajanje določil konvencije in protokola ter razširja uporabo tudi na oborožene spopade, ki nimajo mednarodnega pomena, je bil sprejet 26. marca 1999. V mirnem času so kot pripravljalni ukrepi predvideni popisi, načrtovanje nujnih ukrepov za varstvo pred požarom ali zrušitvijo, priprav za selitev premičnih kulturnih dobrin ali zagotovitev ustreznega varstva dobrin ter določitev pristojnih oblasti, odgovornih za njihovo varovanje. Vendar je še vedno v veljavi določilo vojne nuje, in sicer je dopuščena opustitev zapovedanega spoštovanja kulturnih dobrin, če in dokler kulturna dobrina zaradi svoje vloge postane in ostane vojaški cilj in ni druge možnosti, da bi pridobili vojaško prednost. Tako odločitev lahko sprejme poveljnik bataljona ali nižji častnik. Pred napadom pa morajo pogodbenice drugega protokola preveriti, ali napadeni cilji niso kulturne dobrine, in odpovedati ali začasno ustaviti napad, da kulturno dobrino zaščitijo. Naklepno uničevanje, prisvajanje, ropanje po konvenciji in protokolu varovanih kulturnih dobrin, ciljanje kulturnih dobrin s povečanim varstvom in uporaba neposredne okolice v podporo vojaškemu delovanju so opredeljeni kot kazniva dejanja, ki jih morajo pogodbenice sankcionirati z notranjo zakonodajo (Perčič, 2000, str. 10–12).

4 SISTEM VARSTVA KULTURNE DEDIŠČINE V REPUBLIKI SLOVENIJI

Sistem varstva spomenikov v Sloveniji ureja Zakon o varstvu kulturne dediščine, ki je bil sprejet leta 2008. Po tem zakonu enoten sistem varstva predvideva pravno in strokovno varstvo ter javno financiranje.

V opravljanja javne službe na področju varstva dediščine sodijo naloge: evidentiranje dediščine in posredovanje podatkov v register dediščine; priprava strokovnih podlag za razglasitvene akte in soglasij za upravne postopke; vključevanje v sistem varstva dediščine ob oboroženem spopadu in varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami; uresničevanje raziskovalnih projektov z metodami, ki pomenijo poseg v dediščino; spremljanje vzdrževanja, posegov, rabe in prometa dediščine; spremljanje upravljanja dediščine v lasti države oziroma lokalnih skupnosti; priprava smernic s področja dediščine v postopkih sprejemanja prostorskih in planskih aktov;

usmerjanje in spremljanje dela izvajalcev dejavnosti varstva dediščine; priprava restavratorskih in konservatorskih programov ter izdajanje navodil lastnikom spomenikov oziroma dediščine.

Za delovanje javne službe na področju varstva nepremične premične kulturne dediščine, ki je njen sestavni del, je država ustanovila javni Zavod za varstvo kulturne dediščine, ki s svojimi organizacijskimi enotami pokriva celotno območje Republike Slovenije. Za delovanje javne službe na področju varstva premične dediščine država ustanavlja državne muzeje, skupaj z lokalnimi skupnostmi pa je določila mrežo pokrajinskih in mestnih muzejev, ki so pristojni za vse vrste premične dediščine in celotno območje Slovenije. Zavod za varstvo kulturne dediščine še: proučuje, raziskuje, inventarizira in dokumentira nepremično dediščino oziroma spomenike; zagotavlja valorizacijo nepremične dediščine; pripravlja elaborate za varovanje, obnavljanje in revitalizacijo dediščine; oblikuje metode in standarde ter usmerja, usklajuje in spremlja njihovo uresničevanje; usmerja izobraževanje in usposabljanje kadrov na področju varstva dediščine; sodeluje v upravnih postopkih, ki se nanašajo na varovanje in rabo dediščine ter pripravlja strokovne podlage za upravne postopke, ki jih vodi ministrstvo; sodeluje z lastniki nepremičnih spomenikov in drugimi, ki imajo interese s posameznim spomenikom, ter jim posreduje pojasnila, nasvete in navodila; popularizira dediščino in njeno varstvo ter načrtuje in vodi najzahtevnejša konservatorska dela. Na področju restavratorske dejavnosti zavod usklajuje restavratorsko dejavnost, skrbi za razvoj restavratorske stroke in jo usmerja; organizira pripravo restavratorskih projektov, usmerja in spremlja restavratorske posege ter zagotavlja dokumentacijo restavratorske dejavnosti; sodeluje pri presoji in skrbi za materialno stanje dediščine in spomenikov; izvaja zahtevnejše restavratorske posege na spomenikih; sodeluje pri izpopolnjevanju in usposabljanju kadrov na področju restavratorstva; sodeluje z drugimi javnimi zavodi na področju varstva kulturne dediščine, posebej s tistimi, ki opravljajo tudi restavratorske naloge.

Javno službo na področju varstva premične dediščine izvajajo državni muzeji skupaj z mrežo pokrajinskih, medobčinskih in mestnih muzejev ter posebni muzeji, ki skupaj sestavljajo muzejsko mrežo. Narodni muzej Slovenije je pristojen za premično kulturno dediščino s področja arheologije, numizmatike ter zgodovine in uporabne umetnosti; Slovenski etnografski muzej za etnološko premično dediščino; Tehniški muzej Slovenije za tehniško premično dediščino; Prirodoslovni muzej Slovenije za naravno premično dediščino; Muzej novejšje zgodovine Slovenije za premično dediščino novejšje zgodovine od začetka dvajsetega stoletja dalje; Slovenska kinoteka – filmski muzej za premično dediščino filma in kinematografije; Slovenski gledališki muzej za premično dediščino gledališke in baletne ustvarjalnosti; Slovenski šolski muzej za premično dediščino zgodovine šolstva; Narodna galerija za likovno umetnost od visokega srednjega veka do dvajsetega stoletja; Moderna galerija za likovno umetnost od začetka dvajsetega stoletja dalje; Muzej športa za premično dediščino zgodovine športa in Vojaški muzej Slovenske vojske za vojaško kulturno dediščino.

Istega leta je bil sprejet Odlok o spremembah in dopolnitvah prostorskih sestavin dolgoročnega in srednjeročnega družbenega načrta RS, ki je kot obvezno izhodišče ovrednotil 1421 objektov in 60 območij kulturne dediščine. Merila za izbor so bili »izvirnost, izjemnost, tipičnost, visoka pričevalna vrednost« in da »izkazujejo razvojno kontinuiteto, bogastvo in različnost ter prepletanje kulturnih pojavov«. Leta 2002 je Uprava RS za kulturno dediščino sprejela Stokovne podlage s področja varstva kulturne dediščine za prostorski načrt Slovenije 2000–2020. V njih je pripravila oceno stanja na področju vrednotenja kulturne dediščine in razvojne usmeritve, opredelila mednarodna izhodišča in obveznosti Slovenije pri celostnem ohranjanju dediščine, definirala je območja celostnega ohranjanja kulturne dediščine, analizirala razvojne možnosti ter pripravila predlog z izhodišči za celostno ohranjanje dediščine. Tako je bilo leta 2002 na podlagi strokovnih podlag razglašanih 132 državnih spomenikov, 1222 valoriziranih enot kulturne dediščine pa predvidenih za razglasitev v obdobju 2001–2006. Dediščino, ki je razglašena za državni spomenik, je v strokovnih podlagah opredeljena kot obvezno izhodišče za pripravo prostorskih načrtov. Leta 2003 je Uprava za kulturno dediščino pri Ministrstvu za kulturo pripravila nov dokument, Smernice za načrtovanje za strategijo prostorskega razvoja Slovenije, v katerih je zasnova varstva nepremične kulturne dediščine v Sloveniji. Po podatkih je bilo na dan 30. 5. 2003 1084 enot valoriziranih in 143 enot razglašanih za spomenik državnega pomena. V smernicah je nepremična dediščina na novo razdeljena v varstvene skupine: arheološko; stavbno dediščino, ki je lahko profana, sakralna ali sakralno profana; memorialno dediščino (objekti ali urejena zemljišča, javni spomeniki, spomeniki, pokopališča, grobnice), ki zaznamuje zgodovinske dogodke ali spomin na zgodovinsko osebo; vrtno arhitekturno dediščino; naselbinsko dediščino; dediščinsko kulturno krajino in območja kompleksnega varstva. Delitev se razlikuje od tiste, ki je navedena v zakonu in ni skladna s tradicionalno delitvijo kulturne dediščine med različne stroke, saj ne omenja etnološke in tehnične dediščine, hkrati pa govori o kulturni krajini in območjih integralnega varstva, kar sta pravzaprav enaki kategoriji (Mihelič, 2003, str. 3–4).

Država je po sprejetju Zakona o kulturni dediščini leta 1999 začela razglašati spomenike državnega pomena. Za spomenike državnega pomena je bilo leta 2001 ovrednotenih 1222 enot dediščine. Po stanju iz leta 2002 je bilo za državne spomenike razglašanih 134 enot dediščine, in sicer 6 arheoloških spomenikov, 8 memorialnih spomenikov, 89 spomenikov profane arhitekture, med katere so uvrščeni etnološki, tehniški spomeniki, umetnostni spomeniki in javni spomeniki, 24 spomenikov sakralne dediščine ter 9 spomenikov vrtno arhitekturne dediščine. Leta 2007 jih je 164 (Register).

5 VAROVANJE KULTURNE DEDIŠČINE V SLOVENSKI VOJSKI

Zakon o službi v Slovenski vojski varovanje kulturne dediščine v Slovenski vojski v 85. členu citira: »spominske sobe, muzejske in druge zbirke, povezane z zgodovino in dejavnostjo enot, vojaško zgodovino ali obrambo nacionalne samobitnosti, nacionalnega ozemlja in samostojnosti, se organizirajo v okviru klubov v vojašnicah

ali kot del javnih muzejev ali muzejskih zbirk. Ministrstvo za obrambo lahko s tem namenom javnim muzejem in javnim muzejskim zbirkam neodplačno pogodbeno prenese vojaško orožje in opremo, izloženo iz operativne uporabe, kot muzejske eksponate. Enako lahko ravna ministrstvo tudi v primeru posameznih registriranih zbiralcev, vendar odplačno.

Čeprav je bil Zakon o službi v Slovenski vojski sprejet pozneje, pa ohranjanje vojaške kulturne dediščine v Slovenski vojski podrobneje urejajo Pravilnik o muzejski dejavnosti v Slovenski vojski, ki ga je leta 2005 predpisal minister za obrambo RS, ter dva akta načelnika Generalštaba Slovenske vojske, in sicer Ukaz za vodenje kronik enot in poveljstev ter urejanje spominskih zbirk v vojašnicah ter Direktiva za načrtovanje in pripravo enot Slovenske vojske za sodelovanje v operacijah kriznega odzivanja (Zakon o službi v Slovenski vojski; Pravilnik; Ukaz za vodenje kronik; Direktiva).

Ohranjanje vojaške kulturne dediščine in identitete posameznih poveljstev in enot Slovenske vojske obsega sistematično raziskovanje, zbiranje, proučevanje, hrambo in zaščito, strokovno in znanstveno obdelavo, razstavljanje predmetov in objavljanje rezultatov proučevanj vojaškozgodovinske materialne kulturne oziroma kulturne dediščine. Strokovni organ, ki skrbi za ohranjanje vojaške kulturne dediščine in identitete Slovenske vojske kot celote je Vojaški muzej SV. V državni sistem varovanja kulturne dediščine je umeščen s članstvom v Skupnosti muzejev Slovenije in s pooblastilom Ministrstva za kulturo RS, da deluje v državni muzejski mreži kot poseben muzej za ohranjanje nacionalne vojaške kulturne dediščine. Posamezna poveljstva in enote Slovenske vojske pa to izpolnjujejo v obliki vodenja Kronike poveljstva oziroma enote ter s spominskimi sobami poveljstva oziroma enote. V Slovenski vojski se ohranja vojaški zgodovinski spomin, kar obsega ohranjanje vojaške kulturne dediščine in identitete posameznih poveljstev ter enot tudi v mirovnih operacijah in misijah (MOM), in sicer v obliki vodenja kronike MOM, spominske sobe MOM v poveljstvu sodelujoče enote in zbiranja ter hrambe in zaščite vojaške kulturne dediščine MOM. Priprave za uresničevanje vojaškozgodovinskega spomina vodi Vojaški muzej SV, ki mu poveljnik slovenskega kontingenta MOM po končani operaciji preda kroniko MOM in kopijo operativnega dnevnika, ki sta zaupna in se lahko uporabljata samo v znanstvenoraziskovalne namene, po preteku 40 let pa postaneta javna dokumenta. Skrbi tudi za spominsko sobo, ki je bila postavljena v času delovanja MOM; komplet uniforme in oznak MOM; orožje in opremo, ki je bila poškodovana med operacijami in na misijah ter je za nadaljnjo uporabo neprimerna, in drugo vojaškokulturno dediščino, pridobljeno v času operacije. Ob tem je pripadnikom MOM prepovedano predajati predmete vojaške kulturne dediščine, pridobljene med MOM, posameznikom in organizacijam zunaj Vojaškega muzeja Slovenske vojske.

Zamisel o slovenskem vojaškem muzeju je tesno povezana z ustanavljanjem Slovenske vojske, ko je major Janez J. Švajncer, pomočnik načelnika Republiškega štaba za Teritorialno obrambo Republike Slovenije, poleg svojih rednih nalog, ki

so obsegale oblikovanje oznak in uniform nove vojske, začel uresničevati projekt Vojni muzej v ustanavljanju, vendar zaradi različnih razlogov do njegove ustanovitve ni prišlo. Zamisel o sistematičnem ohranjanju vojaške kulturne dediščine je bila ponovno oživiljena leta 1999 ter opredeljena z Direktivo za programsko delovanje Centra za vojaškozgodovinsko dejavnost (CVZD) Ministrstva za obrambo ter njegovo formalno ustanovitvijo. Njegov prvi načelnik je bil brigadir mag. Viktor Krajnc. CVZD je postal leta 2001 sestavni del Centra vojaških šol in se leta 2004 preoblikoval v Vojaški muzej SV.

Vojaški muzej SV je matična muzejska ustanova Slovenske vojske, katere temeljno poslanstvo je ohranjanje vojaške vojne kulturne dediščine. Sistematično zbira, raziskuje, proučuje in strokovno obravnava muzejsko gradivo. S pomočjo logističnih enot Slovenske vojske opravlja konservatorska in restavratorska dela ter pripravlja muzejsko gradivo za trajno shranjevanje in javno razstavljanje, objavlja rezultate proučevanj gradiva in ga uporablja za kulturne, znanstvene in izobraževalne namene; raziskuje vojaške arheološke značilnosti; ocenjuje muzejsko vojaškozgodovinsko gradivo; opravlja znanstvenoraziskovalno delo ter objavlja strokovna in znanstvena dela ter izdaja priložnostne publikacije; sistematično zbira in hrani strokovno literaturo s področja delovanja; organizira muzejske razstave in druge oblike muzejske dejavnosti, ki imajo širši družbeni ter kulturni pomen; vodi muzeološko evidenco in dokumentacijo o muzejskem gradivu ter muzejski dejavnosti; posreduje muzejsko gradivo in svoje publikacije drugim muzejem ter podobnim ustanovam v državi in tujini; spremlja in izmenjuje izkušnje o sodobni muzeologiji v državi in svetu; organizira muzejske razstave v okviru spomeniških kompleksov velikih spopadov in bitk na Slovenskem, zlasti v obdobju osamosvojitvene vojne leta 1991; organizira dejavnosti glede odpiranja muzejev rodov in služb Slovenske vojske ter spominskih sob; ukvarja se s pedagoško promocijskim in vzgojno-izobraževalnim delom; prek strokovnega organa nadrejenega poveljstva načrtuje finančna sredstva za svojo dejavnost; upravlja materialna in denarna sredstva ter opravlja materialno in finančno poslovanje skladno s predpisi o sredstvih in financiranju Slovenske vojske ter z določbami pravilnika in opravlja tudi druge zadeve glede muzejske dejavnosti (Pravilnik).

Muzejsko gradivo Vojaškega muzeja SV se sistematično zbira, raziskuje, proučuje in strokovno obravnava v muzejskih zbirkah in podzbirkah Vojaškega muzeja SV. Oblikovane so te zbirke in podzbirke muzejskega gradiva: orožje s podzbirkama: hladno orožje in ognjeno orožje; tekstilije s podzbirkama: uniforme in zastave; vojaške opreme; vozila s podzbirkama: bojna vozila in nebojna vozila; arhivalij s podzbirkami: dokumenti, plakete, priznanja, zahvale, diplome in plakati; insignije s podzbirkami: medalje, medaljoni, odlikovanja, ordeni, bojni znaki, oznake, čini in značke; pokali; table; fototeka s podzbirkami: fotografije, diapozitivi in razglednice; videoteka in filmoteka; avdioteka s podzbirkami: plošče, ploščki in avdio-kasete; negoteka; zemljevidi; slike; pečati, štampljke in knjižno gradivo. Gradivo je predstavljeno s stalno zbirko in tematskimi razstavami. Tako na primer skupaj z občino Pivka v Parku vojaške zgodovine v Pivki pripravljajo postavitve stalne zbirke oklepne in artilerijskega orožja ter podmorništv. V letalski bazi Cerklje

ob Krki nastaja v sodelovanju z domačimi zbiratelji vojaške kulturne dediščine in izmenjavo muzealij s češkim vojaškim muzejem stalna zbirka vojaškega letalstva in zračne obrambe. Kot najpomembnejše pa v Kadetnici v Mariboru postavljajo stalno razstavo slovenske vojaške zgodovine. Vojaški muzej pridobiva muzealije v svoje zbirke ob rednih odpisih orožja in vojaške opreme iz enot in poveljstev Slovenske vojske ter drugih organizacijskih enot v sestavi Ministrstva za obrambo RS z donacijami in zapuščinami, izmenjavami z drugimi muzeji ter z odkupi slovenske vojaške kulturne dediščine.

Civilni nadzor nad delovanjem Vojaškega muzeja SV oziroma varovanjem vojaške kulturne dediščine v Slovenski vojski je vzpostavljen na več ravneh. Podlaga so zakonski in drugi normativni akti s področja obrambe in kulture, nadzor pa opravljajo pristojne inšpekcije na področju obrambe in kulture. Stalni in operativni nadzor nad delovanjem Vojaškega muzeja SV na področju varovanja (vojaške) kulturne dediščine v vojaškem muzeju in tudi v vojski pa opravlja Svet Vojaškega muzeja SV, v katerem so zastopani institucionalni predstavniki vojske, ministrstev za obrambo in kulturo ter predstavniki zainteresiranih skupnosti in društev, kot so Skupnost muzejev Slovenije, Zveze veteranov vojne za Slovenijo, Zveze slovenskih častnikov in drugi (Ibd.).

6 PRIMER SODELOVANJA SLOVENSKE VOJSKE PRI ZAŠČITI KULTURNE DEDIŠČINE – BOLNIŠNICA FRANJA

Med vodno ujmo 18. septembra 2007, ki je v zahodni Sloveniji prizadela zlasti prebivalce porečja Selške Sore, je bila močno poškodovana tudi partizanska bolnišnica Franja v soteski Pasice nad vasjo Dolenji Novaki. Neposreden vzrok za katastrofo je bila skoraj sedem metrov visoka zaježitev, ki je nastala za zamaškom iz debel, vejevja in listja v tesni tik nad bolnišnico in je pri nenadni sprostitvi odplavila večino objektov in naprav bolnišnice, vključno s podlago. Večina materiala, ostankov barak in muzealij se je ustavila v soteski Čerinščice, precej kosov pa je bilo pobranih tudi iz struge potoka Cerknice, pri čemer je posamezne kose bolnišničnega inventarja voda nesla celo do več kot 30 kilometrov oddaljenega izliva Idrijce v Sočo. Veliko gradiva so domačini prinesli v cerkljanski muzej, ki je organiziral reševalno akcijo in čiščenje ruševin. Zaradi bojazni, da bi lahko prišlo do nenadzorovanega plenjenja izpostavljenega gradiva, kot naj bi se to zgodilo ponekod ob toku navzdol, je Mestni muzej Idrija poklical na pomoč tudi specializirane enote Slovenske vojske.

Pobudi se je odzval Vojaški muzej Slovenske vojske in k sodelovanju povabil še 14. inženirski bataljon, ki je dal na voljo šest pripadnikov z detektorji kovin. V dveh celodnevnikih akcijah, 2. in 10. oktobra 2007, je bila sistematično pregledana celotna struga od ohranjene vstopne barake v Franji do izliva potoka v Cerknico, v skupni dolžini 950 metrov.

Precej spremenjena struga ima v prvem delu znaten padec, kar se kaže v globoko v apnenčasto podlago vrezani ozki debri s slapovi in tolmuni. V osrednjem delu je strmec manjši, v drugi polovici, od parkirišča navzdol, pa struga ponovno preide

v strme kaskade z balvani in zaježitvami. V zadnjem, bolj položnem odseku pred izlivom je povodenj ponekod odprla novo strugo in izpostavila matično laporno podlago, na tem delu je tudi največ akumuliranega kamnitega in gruščnatega materiala, ostankov barak in drevesnih debel.

Pregled z detektorjem sta oteževala razmeroma velik pretok in velika količina novo naplavljenega kamnitega in peščenega gradiva, saj so nanosi ponekod višji od treh metrov. Zato so bili predmeti odkriti predvsem v do 60 centimetrov debelem površinskem segmentu, globlje ležečih delov pa se ni dalo preiskovati zaradi posipanja sedimentov in tudi več stokilogramskih skal v nekonsolidirani legi.

Metodologija preiskave je obsegala lociranje predmeta, odstranitev sedimenta, določitev in oceno pomembnosti najdbe, dodelitev oznake in fotografsko dokumentiranje pomembnejših predmetov *in situ* ter vris najdišča v skico struge v merilu 1:500 metrov. Po pričakovanju je bilo precej časa porabljenega za preverjanje odbojev, in sicer so bili to odvrženi žebli in pločevinke ipd. Odpadni material novejšega izvora je bil odstranjen iz struge, da ne bi motil naslednjih iskalnih akcij. Glede na razmerje med zalitim delom struge, ki se ga ni dalo učinkovito preiskovati zaradi kalne vode, in kopnimi deli nanosov lahko ocenimo, da je bila pregledana okoli tretjina površine območja pojavljanja najdb.

Muzealsko zanimivi kovinski predmeti, ki so ostali po prvih pregledih po ujmi, so bili najdeni na celotnem preiskovanem odseku, in sicer po vsej preiskovani globini sedimenta, brez kakršnega koli prepoznanega vzorca glede na površino ali specifično težo predmeta. Najdeni ostanki odplavljenega materiala so bili gradbeno železo, in sicer traverze, kotni profili in palice, razmetane po vsem odseku, večji žebli ter ostanki inventarja.

Najpomembnejši kosi, kot so nosilec in premična gred rentgenske naprave, so bili najdeni 20 metrov pod izvorno lokacijo, deli operacijske mize v tolmunu pod najvišjim slapom, več delov litoželezne kadi, deli peči, železna sekira, ki zaradi obrabljenosti ostanka toporišča domnevno pripada še obdobju gradnje ali eni od obnov, skoraj popolnoma razbit pisalni stroj na začetku ravnega dela struge, kirurško orodje iz medicinskega jekla, najdeno pod mostom, elektromotor med balvani pod zidano pregrado, več kosov železnih cevi elektrarne v osrednjem delu struge, več žičnih opornic za imobilizacijo ter precej povsem deformiranih ostankov aparatov, kovinskih posod in kant. Med najdbami sta bila tudi italijanski naboj za puško in nemška minometna mina z armiranim vžigalnikom, najdena ob začetku vzpona dostopne poti, ki potrjuje podatek o obstreljevanju bolnišnice proti koncu vojne.

Vsi predmeti razen mine, za katero je poskrbel regijski pirotehnik Civilne zaščite, so bili po končanih akcijah predani Muzeju v Cerknem.

Rezultate skupnih prizadevanj lahko ocenimo pozitivno. Uspešno je bil pregledan površinski del sedimentov na najbolj obetajočem odseku poti odplavljanja gradiva,

najdeni eksponati pa so dobrodošel prispevek k ponovni vzpostavitvi muzejske zbirke. V načrtu sta ciklični ponovitvi iskalne akcije po novembrskih in spomladanskih visokih vodah, ki bodo vsaj delno izpostavile trenutno zasuto gradivo oziroma ga bodo detektorji lažje zaznali. Po umiritvi vodnih razmer bo treba pregledati tudi kotanje tolmunov v debri pod bolnišnico (Gaspari, 2007).

Sklep V Sloveniji materialni viri predstavljajo nepremično in premično kulturno dediščino, ki obsega območja in komplekse, grajene in drugače oblikovane objekte, predmete ali skupine predmetov oziroma ohranjena materializirana dela kot rezultat ustvarjalnosti človeka in njegovih različnih dejavnosti, družbenega razvoja in dognanj, značilnih za posamezna obdobja v slovenskem in širšem prostoru, katerih varstvo je zaradi njihovega zgodovinskega, kulturnega in civilizacijskega pomena v javnem interesu.

Dediščina so predvsem arheološka najdišča in predmeti; naselbinska območja, zlasti stara mestna in vaška jedra, oblikovana narava in kulturna krajina, stavbe, njihovi deli ali skupine stavb umetnostne, zgodovinske ali tehnične pričevalnosti; stavbe ali drugi predmeti, povezani s pomembnimi osebami in dogodki naše politične (vojaške), gospodarske in kulturne zgodovine, predmetov zgodovinskega, umetnostnozgodovinskega, arheološkega, umetnostnega, sociološkega, antropološkega, etnološkega ali naravoslovnega pomena, ki izpričujejo zgodovinska dogajanja na Slovenskem. Pri tem pa je zelo pomembno njeno varstvo, ki obsega ohranjanje materialnih in vsebinskih lastnosti predmetov, skupin predmetov oziroma objektov ali območij, opredeljenih kot kulturna dediščina, skrb za njihovo celovitost in neokrnjenost ter poudarjanje in zagotavljanje pomena, ki ga imajo kot bistvena sestavina sodobnega življenja.

Tako so temeljna vsebina in cilj varstva dediščine: vzdrževanje in obnavljanje dediščine ter preprečevanje njene ogroženosti; zagotavljanje materialnih in drugih pogojev za uresničevanje kulturne funkcije dediščine, ne glede na namembnost; zagotavljanje javne dostopnosti dediščine ter omogočanje njenega proučevanja in raziskovanja; preprečevanje posegov, s katerimi bi se lahko spremenili lastnosti, vsebina, oblike in vrednost dediščine ter skrb za uveljavljanje in razvoj sistema varstva dediščine, katere hranjenje in varovanje mora biti skrb vseh in vsakogar.

Republika Slovenija sicer še nima izdelanega inventarja najpomembnejše kulturne dediščine, kakršnega predvideva in zahteva Haaška konvencija, vendar se že pripravlja. Deloma ga predstavlja Register nepremične kulturne dediščine, ki ga je sestavilo Ministrstvo za kulturo, vendar je njegovo dopolnjevanje oziroma uvrščanje kulturnih spomenikov na njegov seznam neažurno in nesistematično. Prav tako ni načrtno urejenega ohranjanja umetnostnozgodovinske dediščine v vojnih spopadih. Da bi sistematično uredili to pomembno področje varovanja kritične infrastrukture v Republiki Sloveniji – kulturno dediščino v okviru Ciljnih raziskovalnih programov Znanje za varnost in mir 2006–2010, potekata dva projekta, ki ju financira Ministrstvo za obrambo RS, strokovno pa nadzoruje Vojaški muzej SV.

Tako je namen prvega projekta z naslovom Varovanje kulturne dediščine v izrednih razmerah (nosilec projekta ddr. Mitja Guštin) preverjanje in kritično vrednotenje dokumentiranosti kulturne dediščine ter oblikovanje vzorčnih primerov ter smernic za ustreznejše varovanje kulturne dediščine v izrednih razmerah. Saj te, poleg izpostavljenosti okolju ter nestrokovnim posegom, pomenijo največjo grožnjo za kulturno dediščino. V preteklosti je bilo na območju Slovenije največ objektov in predmetov uničenih in odtujenih prav v vojnih razmerah, vendar zaradi neustreznih tehnik ohranjanja dokumentacije obnovitev objektov velikokrat ni bila mogoča oziroma ni bila mogoča sleditev ter povrnitev predmetov. Drugi projekt, Izdelava in demonstracija modela za načrtovanje ohranjanja umetnostnozgodovinske dediščine v vojnih spopadih (nosilec projekta dr. Barbara Murovec), pa načrtuje izdelavo modela za načrtovanje ohranjanja umetnostnozgodovinske dediščine v vojnih spopadih s prevodi konvencij, protokolov in drugih relevantnih aktov ter pripravo zemljevida 70 vrhunskih umetnostnih spomenikov državnega pomena za potrebe Ministrstva za obrambo in Slovenske vojske. Oblikovana bodo merila za sistematično pravno zaščito spomenikov, pripravljena dokumentacija za še nerazglašene spomenike državnega pomena, pripravljena metodologija za oceno ogroženosti (glede na lokacijo, bližino vojaških objektov, morebitno nevarnost terorističnih napadov, stanje ohranjenosti materialov itn.) in sistem zaščite, vzpostavljen arhiv spomenikov s fotografsko dokumentacijo s podatki o materialih in tehnikah ter pripravljeno gradivo za pripadnike oboroženih sil.

S tako zastavljenimi projekti, ki zagotavljajo interdisciplinarno povezavo strok na področju ohranjanja kulturne dediščine in vojaških veččin, se v Sloveniji vzpostavlja sistem zaščite kritične infrastrukture – kulturne dediščine, za katerega se je država zavezala z ratifikacijo mednarodnih pogodb.

Literatura

1. *Akt o notifikaciji nasledstva glede konvencij Sveta Evrope, ženevskih konvencij in dodatnih protokolov o zaščiti žrtev vojne in mednarodnih sporazumov s področja kontrole oborožitve, za katere so depozitarji tri glavne jedsrke sile. Ljubljana: Uradni list RS, št. 4/92.*
2. *Akt o notifikaciji nasledstva glede konvencij UNESCO, mednarodnih večstranskih pogodb o zračnem prometu, konvencij mednarodne organizacije dela, konvencij mednarodne pomorske organizacije, carinskih konvencij in nekaterih drugih mednarodnih večstranskih pogodb. Ljubljana: Uradni list RS, Mednarodne pogodbe, št. 15/92.*
3. *Brguljan, V., 1985. Međunarodni sistem zaštite kulturnih i prirodnih dobara. Zagreb – Beograd: Republički zavod za zaštitu spomenika kulture.*
4. *Chamberlain, K., 2004. War and Cultural Heritage. Leicester: Institute of art and Law.*
5. *Gaspari, A., 2007. Poročilo o pomoči VMSV in 14. INŽBAT pri reševanju bolnišnice Franja, številka 621-1/2007-24, z dne 16. 10. 2007. Ljubljana: Vojaški muzej Slovenske vojske.*
6. *Direktiva za načrtovanje in pripravo enot Slovenske vojske za sodelovanje v operacijah kriznega odzivanja. Ljubljana: Generalštab Slovenske vojske, številka 871-3/2007-9 z dne 19. 6. 2007.*
7. *Komelj, I., 1981. Varstvo kulturnih dobrin v vojni, Varstvo spomenikov. Ljubljana: Vestnik.*
8. *Mihelič, B. (vodja projekta), 2003. Zaključno poročilo o rezultatih opravljenega raziskovalnega dela na področju ciljnih raziskovalnih programov, Konkurenčnost*

- Slovenije 2001–2006, Projekt Kriteriji za razglašanje spomenikov državnega pomena in opredelitev varstvenih režimov kot osnova aktivnega varstva. Ljubljana: Urbanistični inštitut RS.*
9. Murovec, B. (vodja projekta), 2007. Program dela na raziskovalnem projektu M4-0207 v okviru Ciljnega raziskovalnega programa Znanje za varnost in mir 2006–2010, Izdelava in demonstracija modela za načrtovanje ohranjanja umetnostnozgodovinske dediščine v vojnih spopadih. Ljubljana: ZRC SAZU.
 10. Načrt delovanja Slovenske vojske v primeru naravnih in drugih nesreč. Ljubljana: Generalštab Slovenske vojske, šifra 842-00-2/01-62 z dne 17. 5. 2002.
 11. Odlok o spremembah in dopolnitvah prostorskih sestavin dolgoročnega in srednjeročnega družbenega plana RS. Ljubljana: Uradni list št. 7/99.
 12. Perčič, M., 2000. Mednarodno pravno varstvo kulturne dediščine, Ljubljana: Vestnik.
 13. Pravilnik o muzejski dejavnosti v Slovenski vojski. Ljubljana: Ministrstvo za obrambo, šifra 007-7/2005-1 z dne 16. 11. 2005.
 14. Register nepremične kulturne dediščine. Ljubljana: Ministrstvo za kulturo RS, www.mk.gov.si.
 15. Seršič, M., 1996. Protection of Cultural Property in Time of Armed Conflict. Netherlands Yearbook of International Law, Vol. XXVII.
 16. Ukaz za vodenje kronik enot in poveljstev in urejanje spominskih zbirk v vojašnicah. Ljubljana: Generalštab Slovenske vojske, številka 812-2/2007-10 z dne 16. 3. 2007.
 17. Usmeritve za izdelavo načrtov delovanja Slovenske vojske pri zaščiti, reševanju in pomoči. Ljubljana: Generalštab Slovenske vojske, šifra 842-00-2/99 z dne 10. 3. 1999.
 18. Zakon o obrambi. Ljubljana: Uradni list RS, št. 82/94, 44/97, 87/97 in 47/02.
 19. Zakon o ratifikaciji Evropske konvencije o varstvu arheološke dediščine. Ljubljana: Uradni list RS, Mednarodne pogodbe, št. 7/99.
 20. Zakon o ratifikaciji sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Vlado Združenih držav Amerike o zaščiti in ohranjanju nekaterih kulturnih predmetov in dobrin. Ljubljana: Uradni list RS, Mednarodne pogodbe, št. 15/96.
 21. Zakon o službi v Slovenski vojski. Ljubljana: Uradni list RS 68/2007.
 22. Zakon o varstvu kulturne dediščine. Ljubljana: Uradni list RS 16/2008.
 23. Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami. Ljubljana: Uradni list RS, 64/94.

Avtorji

Authors



Branimir Furlan

Brigadir mag. Branimir Furlan je magister obramboslovja, opravil je tudi magistrski študij na Army War College v ZDA. Je brigadir Slovenske vojske, trenutno opravlja dolžnosti poveljnika sil SV. Med pomembnejšimi dolžnostmi, ki jih je pred tem opravljal, sta dolžnosti namestnika načelnika Generalštaba SV in namestnika poveljnika PDRIU. Je urednik in eden soavtorjev Vojaške doktrine (2006), najvišjega vojaškostrokovnega dokumenta o organiziranju in delovanju SV.

Brigadier General Branimir Furlan holds a master's degree in defence studies. He also completed master's programme at the Army War College in the USA. He is a Brigadier General of the Slovenian Armed Forces and currently performs the duty of Commander, SAF Force Command. Important duties which he had performed before include Deputy Commandant of the Doctrine, Development, Education and Training Command, and Commander, 1st Brigade. Brigadier General Furlan is editor and one of the co-authors of the Military Doctrine (2006), the most important military expert document on the organisation and operation of the Slovenian Armed Forces.



Klemen Grošelj

Dr. Klemen Grošelj je doktor znanosti, asistent z doktoratom na Katedri za obramboslovje na Fakulteti za družbene vede v Ljubljani. Sodeluje pri predmetih s področij obramboslovna geografija, vojaška zgodovina in teorija civilne obrambe. Občasno predava na Natovih tečajih v Oberammergau. Raziskovalno pa deluje na naslednjih področjih: ruski nacionalnovarnostni sistem in obrambno-varnostna politika, konflikti na območju Skupnosti neodvisnih držav, krizno upravljanje in vodenje, mirovne operacije, naravne nesreče, mednarodna varnost, konfliktna območja srednje Azije, parlamentarni nadzor nad varnostnim sektorjem. Ja avtor več znanstvenih in strokovnih člankov.

Klemen Grošelj holds a PhD and works as teaching assistant with a PhD at the Chair of Defence Studies, Faculty of Social Sciences of the University in Ljubljana. He participates in the subjects of geography for defence studies, military history and civil defence theory. Occasionally, he holds lectures in NATO courses in Oberammergau. He conducts research in the following areas: Russian national security system and defence and security policy, conflicts in the area of the Commonwealth of Independent States, crisis management, peace operations, natural disasters, international security, conflict areas of Central Asia, and parliamentary control over the security sector. He has authored several scientific papers and professional articles.



Vladimir Prebilič

Dr. Vladimir Prebilič je magister obramboslovja. S pomočjo štipendije komisije EU je v okviru magistrskega študija proučeval konverzijo vojaških objektov v Zvezni republiki Nemčiji, Združenih državah Amerike in Veliki Britaniji. Kot štipendist nemškega zveznega obrambnega ministrstva – štipendija Manfreda Wörnerja, je pripravil doktorsko disertacijo z naslovom *Vojaška logistika nemških oboroženih sil v drugi svetovni vojni*, s katero je doktoriral na Fakulteti za družbene vede. Od leta 2007 je predstojnik Katedre za obramboslovje na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani in od leta 2010 tudi izredni profesor.

Vladimir Prebilič, PhD holds a master's degree in defence studies. With the help of EU scholarship, he carried out master's research on the conversion of military facilities in the Federal Republic of Germany, United States of America and United Kingdom. As a holder of the Manfred Wörner fellowship of German Federal Ministry of Defence, he prepared a doctoral dissertation entitled *Military Logistics of German Armed Forces During World War II* and obtained his doctoral degree at the Faculty of Social Sciences. Since 2007, he has held the Chair of Defence Studies, and since 2010, he has worked as associate professor at the Faculty of Social Sciences.



Pavel Vuk

Mag. Pavel Vuk je univerzitetni diplomirani politolog in magister politoloških znanosti, oba študija je končal na Fakulteti za družbene vede v Ljubljani. Na Ministrstvu za obrambo je zaposlen od leta 1992. Od leta 2007 vodi Center za strateške študije v Sektorju za obrambno planiranje v Direktoratu za obrambno politiko. Posebej dejaven je na področjih nacionalne varnosti in obrambe, mednarodne varnosti in obrambnega planiranja. Je avtor številnih strokovnih člankov v slovenskih publikacijah.

Pavel Vuk, M.Sc. is Bachelor of political sciences and holds a master's degree in political sciences. He obtained both degrees at the Faculty of Social Sciences of the University in Ljubljana. He has been employed with the Ministry of Defence since 1992. Since 2007, he has managed the Strategic Studies Centre of the Defence Planning Division at the Defence Policy Directorate. He is especially active in the areas of national security and defence, international security and defence planning. He has published several professional articles in Slovenian publications.

Renata Vertovšek je končala univerzitetni študij politologije. Svojo študijsko pot nadaljuje na Fakulteti za družbene vede, kjer končuje podiplomski znanstveni študij obramboslovja. Kot štipendistka se je na Ministrstvu za obrambo zaposlila leta 2004. V Sektorju za obrambno planiranje v Direktoratu za obrambno politiko je vključena v procese s področij nacionalne in mednarodne varnosti in obrambe ter obrambne politike in planiranja.

Renata Vertovšek graduated in political sciences. She continues her studies at the Faculty of Social Sciences where she will soon complete postgraduate scientific programme in defence studies. As a scholarship holder she was employed by the Ministry of Defence in 2004. At the Defence Planning Division of the Defence Policy Directorate, she participates in the processes concerning national and international security and defence as well as defence policy and planning.



Gregor Dolenc

Gregor Dolenc je na Fakulteti za družbene vede diplomiral na študijskem programu politologija, smer obramboslovje. Od leta 2008 je zaposlen na Ministrstvu za obrambo v Sektorju za evro-atlantske integracije v Direktoratu za obrambno politiko. Je avtor številnih člankov na temo sodobne vojaške tehnike in sodobnih oboroženih spopadov.

Gregor Dolenc graduated in political sciences – defence studies at the Faculty of Social Sciences. Since 2008, he has been employed with the Ministry of Defence at the Euro-Atlantic Integration Division of the Defence Policy Directorate. He has authored several articles on modern military technique and modern armed conflicts.



Sabina Perko

VVU XII. razreda Sabina Perko je končala Pravno fakulteto v Mariboru in ima opravljen pravniški državni izpit. Na Ministrstvu za obrambo je zaposlena od leta 2001, leta 2002 je končala Šolo za častnike. V Slovenski vojski od takrat opravlja dela in naloge pravnega svetovalca. Leta 2005 je bila kot pravna svetovalka poveljnika napotena na mirovno operacijo EUFOR v Sarajevu. Trenutno je razporejena na dolžnost načelnice Oddelka za mednarodnopravne zadeve, v Sektorju za pravne zadeve Generalštaba Slovenske vojske.

Senior uniformed specialist, Class XII (OF-3) Sabina Perko graduated from the Faculty of Law in Maribor and has passed bar examination. She has been employed with the Ministry of Defence since 2001. In 2002, she completed training at the Officer Candidate School. Ever since, she has performed duties of legal adviser in the Slovenian Armed Forces. In 2005, she was deployed to peace operation EUFOR, Sarajevo as Commander's legal adviser. She currently works as Chief of the International Law Section at the Legal Affairs Division of the General Staff of the Slovenian Armed Forces.



Janez Žokalj

VVU IX. razreda Janez Žokalj je končal Pravno fakulteto v Ljubljani in je na Ministrstvu za obrambo zaposlen od leta 2008. Med študijem je bil posebej dejaven na področju mednarodnega vojnega in humanitarnega prava. Leta 2005 je z ekipo Pravne fakultete iz Ljubljane zasedel prvo mesto na tekmovanju v poznavanju mednarodnega humanitarnega prava. Trenutno je razporejen na dolžnost višjega vojaškega uslužbenca za pravne zadeve v Oddelku za mednarodnopravne zadeve, v Sektorju za pravne zadeve Generalštaba Slovenske vojske.

Senior uniformed specialist, Class IX (OF-1) Janez Žokalj graduated from the Faculty of Law in Ljubljana and has been employed with the Ministry of Defence since 2008. During his studies, he has been especially active in the field of international law of armed conflict and humanitarian law. In 2005, as member of the Faculty of Law team from Ljubljana, he won the first place in an international law competition. He currently performs the duty of senior uniformed specialist for legal affairs in the International Law Section at the Legal Affairs Division of the General Staff of the Slovenian Armed Forces.



Alenka Petek

Major Alenka Petek je univerzitetna diplomirana pravnica in specialistka za obramboslovje. V Slovenski vojski je kot častnica zaposlena od leta 1996. V sestavi bataljonske bojne skupine je sodelovala v operaciji Kfor na Kosovu. Trenutno opravlja dolžnost načelnice štaba brigade.

Major Alenka Petek graduated in law and is a specialist in defence studies. She has worked as officer in the Slovenian Armed Forces since 1996. She has been deployed to operation KFOR in Kosovo as member of a battalion-sized battle group.



Denis Čaleta

Višji vojaški uslužbenec XIV. razreda dr. Denis Čaleta je naziv doktor znanosti pridobil leta 2007 na Fakulteti za državne in evropske študije. Raziskovalno se ukvarja z vprašanji nacionalne in mednarodne varnosti, znotraj tega pa še posebej s transnacionalnimi grožnjami sodobni varnosti. Poleg tega raziskuje tudi sistemske vidike varovanja tajnosti v demokratični družbi in s tem povezane procese. Trenutno je član treh raziskovalnih ustanov, in sicer Fakultete za državne in evropske študije, Fakultete za varnostne vede in Inštituta za korporativne varnostne študije.

Senior military specialist, Class XIV (OF-6) Denis Čaleta, PhD obtained his doctoral degree in 2007 at the Faculty of State and European Studies. His research concerns the issues of national and international security, more specifically transnational threats to modern security. In addition, he researches systemic views of protecting confidentiality in a democratic society and related processes. He is currently member of three research institutions, namely the Faculty of State and European Studies, Faculty of Criminal Justice and Security, and Institute of Corporative Security Studies.



Vojko Obrulj

Podpolkovnik mag. Vojko Obrulj, diplomirani politolog – obramboslovec, magister politoloških znanosti, je prve vojaške izkušnje začel pridobivati leta 1986 v ŠRO Bileča. Pozneje je diplomiral na vojaški akademiji – višja vojaška smer. Od leta 1991 je bil zaposlen na poveljniških dolžnostih v 30. razvojni skupini TO – MORiS, v enoti za hitre intervencije, nato pa v Centru vojaških šol kot poveljnik učne enote, učitelj in vršilec dolžnosti načelnika Šole za častnike. Leta 2009 je končal generalštabno šolanje.

Lieutenant Colonel Vojko Obrulj, M.Sc., graduated in political sciences – defence studies and holds a master's degree in political sciences. He acquired his first military experiences in 1986 at the Reserve Officer School in Bileča and later graduated from military academy – higher military programme. Since 1991, he has performed commanding duties in the 30th Territorial Defence Development Group – MORiS and the fast intervention unit. Later, he continued at the Military School Centre as commander of an education unit, educator and acting Chief of Officer Candidate School. In 2009, he completed general staff education.



Andrej Anžič

Dr. Andrej Anžič je doktor politoloških znanosti, ki opravlja pedagoško in znanstvenoraziskovalno delo kot redni profesor na Evropski pravni fakulteti, Fakulteti za varnostne vede, Fakulteti za državne in evropske študije ter kot gostujoči profesor na Fakulteti za družbene vede in Fakulteti kriminalističnih nauk v Sarajevu. Je avtor številnih člankov na področjih kriminalistike, mednarodne in nacionalne varnosti, obveščevalno-varnostne dejavnosti in človekovih pravic ter mentor ali somentor študentom na prvi, drugi in tretji stopnji študija. Je nosilec najvišjega državnega odlikovanja častni znak svobode.

Andrej Anžič, PhD, holds a PhD in political sciences and performs his pedagogic and scientific research work as full professor at the European Faculty of Law, Faculty of Criminal Justice and Security, Faculty of State and European Studies, and as a visiting professor at the Faculty of Social Sciences and Faculty of Criminal Justice Science in Sarajevo. He authored numerous articles in the field of criminal justice, international and national safety, intelligence and security, and human rights. He mentored or co-mentored students at the first, second and third level of studies. He is a holder of the highest state award – order of freedom.



Damir Črnčec

Dr. Damir Črnčec je diplomirani politolog – obramboslovec ter magister in doktor politoloških znanosti. Končal je usposabljanje s področja mednarodnih in varnostnih zadev v Evropskem centru za varnostne študije George C. Marshall ter usposabljanje s področja nacionalne in mednarodne varnosti na univerzi Harvard. Je (so)avtor številnih strokovnih in znanstvenih člankov ter dveh znanstvenih monografij. Po različnih operativnih, analitičnih in vodstvenih nalogah v Obveščevalno-varnostni službi Ministrstva za obrambo je od decembra 2005 njen generalni direktor. Od leta 2010 je docent za obrambni in varnostni sistem.

Damir Črnčec, PhD, graduated in political sciences – defence studies, and obtained his master's degree and PhD in political sciences. He completed training in the area of international and security affairs at the George C. Marshall European Centre for Security Studies, as well as in the area of national and international security studies at the Harvard University. He has (co) authored numerous professional and scientific articles and two scientific monographs. After carrying out several operational, analytical and leadership assignments at the Intelligence and Security Service of the Ministry of Defence, he was assigned to his present post as Director-General in December 2005. Since 2001, he has worked as Assistant Professor of defence and security studies.



Nataša Globočnik

Mag. Nataša Globočnik je zaposlena na Ministrstvu za notranje zadeve, v Službi za evropske zadeve in mednarodno sodelovanje, kjer med drugim dela tudi na področju dvostranskega sodelovanja z Avstrijo in Italijo v policijskih zadevah. Je tudi asistentka na Fakulteti za državne in evropske študije, in sicer pri predmetu evropske varnostne integracije.

Nataša Globočnik, M.Sc. has been employed at the European Affairs and International Cooperation Service of the Ministry of Internal Affairs. In addition to other tasks, she works in the field of police bilateral cooperation with Austria and Italy. She works as teaching assistant at the Faculty of State and European Studies in the subject of European security structures.



Tomaz Kladnik

Polkovnik dr. Tomaž Kladnik je doktor zgodovinskih znanosti in docent za vojaško zgodovino na Filozofski fakulteti v Mariboru ter aktivni častnik Slovenske vojske. Vojaško kariero je začel v Centru za usposabljanje Pekre leta 1991, pozneje pa je opravljal različne dolžnosti na področju izobraževanja in usposabljanja. Od 2005 do 2009 je bil načelnik Vojaškega muzeja Slovenske vojske, od leta 2009 pa je načelnik Poveljniško-štabne šole ter avtor številnih člankov in monografij iz vojaške zgodovine.

Colonel Tomaž Kladnik, PhD holds a PhD in historical sciences. He works as assistant professor for military history at the Faculty of Arts in Maribor and is an active officer of the Slovenian Armed Forces. He started his military career at the Training Centre Pekre in 1991 and later performed various duties in the field of education and training. Between 2005 and 2009 he was Chief of the Military Museum of the Slovenian Armed Forces. Since 2009, he has worked as Chief of the SAF Command and Staff School. He has authored many articles and monographs on military history.

Navodila avtorjem
za oblikovanje prispevkov

Instructions for the authors
of papers

NAVODILA AVTORJEM ZA OBLIKOVANJE PRISPEVKOV ZA BILTEN SLOVENSKE VOJSKE IN VOJAŠKOŠOLSKI ZBORNİK

Vsebinska navodila

Splošno **Bilten Slovenske vojske** je interdisciplinarna znanstveno-strokovna publikacija, v kateri se objavljajo prispevki o aktualnih temah, raziskavah, znanstvenih in strokovnih razpravah, tehničnih ali družboslovnih analizah z varnostnega, obrambnega in vojaškega področja.

Vojaškošolski zbornik je vojaškostrokovna in informativna publikacija, namenjena izobraževanju in obveščanju o dosežkih ter izkušnjah na področju vojaškega izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja.

Kaj objavljamo?

Objavljamo prispevke v slovenskem jeziku s povzetki, prevedenimi v angleški jezik, in po odločitvi uredniškega odbora prispevke v angleškem jeziku s povzetki, prevedenimi v slovenski jezik.

Objavljamo prispevke, ki še niso bili objavljeni ali poslani v objavo drugi reviji. Pisec je odgovoren za vse morebitne kršitve avtorskih pravic. Če je bil prispevek že natisnjen drugje, poslan v objavo ali predstavljen na strokovni konferenci, mora to avtor sporočiti uredniku in pridobiti soglasje založnika (če je treba) ter navesti razloge za ponovno objavo.

Tehnična navodila

Omejitve dolžine prispevkov Prispevki naj obsegajo 16 strani oziroma 30.000 znakov s presledki (avtorska pola), izjemoma najmanj 8 strani oziroma 15.000 znakov ali največ 24 strani oziroma 45.000 znakov.

Recenzije Prispevki se recenzirajo. Recenzija je anonimna. Glede na oceno recenzentov uredniški odbor ali urednik prispevek sprejme, če je treba, zahteva popravke ali ga zavrne. Pripombe recenzentov avtor vnese v prispevek.

Zaradi anonimnega recenzentskega postopka je treba prvo stran in vsebino oblikovati tako, da identiteta avtorja ni prepoznavna.

Avtor ob naslovu prispevka napiše, v katero kategorijo po njegovem mnenju in glede na klasifikacijo v COBISS njegov prispevek spada. Klasifikacija je dostopna na spletni strani revije in pri odgovornem uredniku. Končno klasifikacijo določi uredniški odbor.

Lektoriranje Lektoriranje besedil zagotavlja OE, pristojna za založništvo. Lektorirana besedila se avtorizirajo.

- Prevajanje** Prevajanje besedil ali povzetkov zagotavlja OE, pristojna za prevajanje.
- Navajanje avtorjev prispevka** Navajanje avtorjev je skrajno zgoraj, levo poravnano.
Primer:
 Ime 1 Priimek 1,
 Ime 2 Priimek 2
 V opombi pod črto se za slovenske avtorje navede, iz katere ustanove prihajajo. Pri tujih avtorjih je treba navesti tudi ime države.
- Naslov prispevka** Navedbi avtorjev sledi naslov prispevka. Črke v naslovu so velike 16 pik, natisnjene krepko, besedilo naslova pa je sredinsko poravnano.
- Povzetek** Prispevku mora biti dodan povzetek, ki obsega največ 1200 znakov (20 vrstic). Povzetek naj na kratko opredeli temo prispevka, predvsem naj povzame rezultate in ugotovitve. Splošne ugotovitve in misli ne spadajo v povzetek, temveč v uvod.
- Povzetek v angleščini** Avtorji morajo oddati tudi prevod povzetka v angleščino. Tudi za prevod povzetka velja omejitev do 1200 znakov (20 vrstic).
- Ključne besede** Ključne besede (od 3 do 5, tudi v angleškem jeziku) naj bodo natisnjene krepko in z obojestransko poravnavo besedila.
- Besedilo** Avtorji naj oddajo svoje prispevke na papirju formata A4, s presledkom med vrsticami 1,5 in velikostjo črk 12 pik Arial. Na zgornjem in spodnjem robu naj bo do besedila približno 3 cm, levi rob naj bo širok 2 cm, desni pa 4 cm. Na vsaki strani je tako približno 30 vrstic s približno 62 znaki. Besedilo naj bo obojestransko poravnano, brez umikov na začetku odstavka.
- Kratka predstavitev avtorjev** Avtorji morajo pripraviti kratko predstavitev svojega strokovnega oziroma znanstvenega dela. Predstavitev naj ne presega 600 znakov (10 vrstic). Če je avtorjev več, se predstavi vsak posebej, čim bolj zgoščeno. Avtorji naj besedilo umestijo na konec prispevka po navedeni literaturi.
- Strukturiranje besedila** Posamezna poglavja v besedilu naj bodo ločena s samostojnimi podnaslovi in ustrezno oštevilčena (členitev največ na 4 ravni).
Primer:
 1 Uvod
 2 Naslov poglavja (1. raven)
 2.1 Podnaslov (2. raven)
 2.1.1 Podnaslov (3. raven)
 2.1.1.1 Podnaslov (4. raven)

Oblikovanje seznama literature

V seznamu literature je treba po abecednem redu navesti le avtorje, na katere se sklicujete v prispevku, celotna oznaka vira pa mora biti skladna s harvardskim načinom navajanja. Če je avtorjev več, navedite vse, kot so navedeni na izvirnem delu.

Primeri:

a) knjiga:

Priimek, ime (začetnica imena), letnica. *Naslov dela*. Kraj: Založba.

Na primer: Urlich, W., 1983. *Critical Heuristics of Social Planning*. Chicago: University of Chicago Press.

b) zbornik:

Samson, C., 1970. Problems of information studies in history. V S. Stone, ur. *Humanities information research*. Sheffield: CRUS, 1980, str. 44–68. Pri posameznih člankih v zbornikih na koncu posameznega vira navedemo strani, na katerih je članek, na primer:

c) članek v reviji

Kolega, N., 2006. Slovenian coast sea flood risk. *Acta geographica Slovenica*. 46-2, str. 143–167.

Navajanje virov z interneta

Vse reference se začenjajo enako kot pri natisnjenih virih, le da običajnemu delu sledi še podatek o tem, kje na internetu ste dokument našli in kdaj. Podatek o tem, kdaj ste dokument dobili, je pomemben zaradi pogostega spreminjanja spletnega okolja.

Urlich, W., 1983. *Critical Heuristics of Social Planning*. Chicago: University of Chicago Press, str. 45–100. <http://www.mors.si/index.php?id=213>, 17. 10. 2008.

Pri navajanju zanimivih internetnih naslovov v besedilu (ne gre za navajanje posebnega dokumenta) zadošča navedba naslova (<http://www.vpvs.uni-lj.si>). Posebna referenca na koncu besedila v tem primeru ni potrebna.

Sklicevanje na vire

Pri sklicevanju na vire med besedilom navedite le priimek prvega avtorja in letnico izdaje. *Primer:* ... (Smith, 1997) ...

Če dobesedno navajate del besedila, ga ustrezno označite z narekovaji, v oklepaju pa poleg avtorja in letnice navedite stran besedila, iz katerega ste navajali.

Primer: ... (Smith, 1997, str. 15) ...

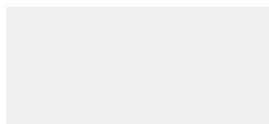
Pri povzemanju drugega avtorja napišite besedilo brez narekovajev, v oklepaju pa napišite, da gre za povzeto besedilo. *Primer:* (po Smith, 1997, str. 15). Če avtorja navajate v besedilu, v oklepaju navedite samo letnico izida in stran (1997, str. 15).

**Slike,
diagrami
in tabele**

Slike, diagrami in tabele naj bodo v posebej pripravljenih datotekah, ki omogočajo lektorske popravke. V besedilu mora biti jasno označeno mesto, kamor je treba vnesti sliko. Skupna dolžina prispevka ne sme preseči dane omejitve.

Če avtor iz tehničnih razlogov grafičnih dodatkov ne more oddati v elektronski obliki, je izjemoma sprejemljivo, da slike priloži besedilu. Avtor mora v tem primeru na zadnjo stran slike napisati zaporedno številko in naslov, v besedilu pa pustiti dovolj prostora zanjo. Prav tako mora biti besedilo opremljeno z naslovom in številčenjem slike. Diagrami se štejejo kot slike. Vse slike in tabele se številčijo. Številčenje poteka enotno in ni povezano s številčenjem poglavij. Naslov slike je naveden pod sliko, naslov tabele pa nad tabelo. Navadno je v besedilu navedeno vsaj eno sklicevanje na sliko ali tabelo. Sklic na sliko ali tabelo je: ... (slika 5) ... (tabela 2) ...

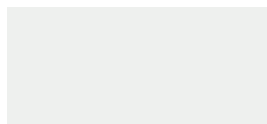
Primer slike:



Slika 5: Naslov slike

Primer tabele:

Tabela 2: Naslov tabele



**Opombe
pod črto**

Številčenje opomb pod črto je neodvisno od strukture besedila in se v vsakem prispevku začne s številko 1. Posebej opozarjamo avtorje, da so opombe pod črto namenjene pojasnjevanju misli, zapisanih v besedilu, in ne navajanju literature.

Kratice

Kratice naj bodo dodane v oklepaju, ko se okrajšana beseda prvič uporabi, zato posebnih seznamov kratic ne dodajamo. Za kratico ali izraz v angleškem jeziku napišemo najprej slovensko ustreznico, v oklepaju pa angleški izvirnik in morebitno angleško kratico.

**Format
zapisa
prispevka**

Uredniški odbor sprejema prispevke, napisane z urejevalnikom besedil MS Word, izjemoma tudi v besedilnem zapisu (samo besedilo).

**Naslov
avtorja**

Prispevkom naj bosta dodana avtorjeva naslov in internetni naslov ali telefonska številka, na katerih bo dosegljiv uredniškemu odboru.

**Kako poslati
prispevek**

Na naslov uredništva ali članov uredniškega odbora je treba poslati tiskano in elektronsko različico prispevka.

**Potrjevanje
sprejetja
prispevka**

Uredniški odbor avtorju pisno potrdi prejetje prispevka. Avtorjem, ki sporočijo tudi naslov svoje elektronske pošte, se potrditev pošlje po tej poti.

Korekture

Avtor opravi korekture svojega prispevka v treh dneh.

**Naslov
uredniškega
odbora**

Ministrstvo za obrambo
Generalštab Slovenske vojske
Bilten Slovenske vojske
Uredniški odbor
Vojkova cesta 55
1000 Ljubljana
Slovenija
Elektronski naslov
Odgovorna urednica: liliana.brozic@mors.si

Prispevkov, ki ne bodo urejeni skladno s tem navodilom, uredniški odbor ne bo sprejemal.

INSTRUCTIONS FOR THE AUTHORS OF PAPERS FOR THE BULLETIN OF THE SLOVENIAN ARMED FORCES AND THE MILITARY EDUCATION JOURNAL

Content-related instructions

General **The Bulletin of the Slovenian Armed Forces** is an interdisciplinary scientific expert magazine, which publishes papers on current topics, researches, scientific and expert discussions, technical or social sciences analysis from security, defence and military field.

The Military Education Journal is a military professional and an informative publication intended for education and informing on achievements and experiences in the field of military education, training and improvement.

What do we publish?

We publish papers in Slovenian with abstracts translated into English and, based on the decision of the editorial board, we also publish papers in English with abstracts translated into Slovenian.

We publish papers, which have not been previously published or sent to another magazine for publication. The author is held responsible for all eventual copyright violations. If the paper has already been printed elsewhere, sent for publication or presented at an expert conference, the author must notify the editor, obtain the publisher's consent (if necessary) and indicate the reasons for republishing.

Technical instructions

Limitations regarding the length of the papers

The papers should consist of 16 typewritten double-spaced pages or 30,000 characters, at a minimum they should have 8 pages or 15,000 characters and at a maximum 24 pages or 45,000 characters.

Reviews The papers are reviewed. The review is anonymous. With regard to the reviewers assessment, the editorial board or the editor either accepts the paper, demands modifications if necessary or rejects it. After the receipt of the reviewers' remarks the author uses them in his paper.

Due to an anonymous review process the first page must be designed in the way that the author's identity cannot be revealed.

Next to the title the author indicated the category the paper belongs to according to him and according the classification in the COBISS. The classification is available at the magazine's internet page and at the responsible editor. The editorial board determines the final classification.

- Proof-reading** The organizational unit responsible for publishing provides the proofreading of the papers. The proofread papers have to be approved.
- Translating** The translation of papers or abstracts is provided by the organizational unit competent for translation or the School of Foreign Languages, DDETC.
- Indicating the authors of the paper** The authors' name should be written in the upper left corner with left alignment.
Example:
Name 1 Surname 1,
Name 2 Surname 2,
Slovenian authors should indicate the institution they are coming from in the footnote. Foreign authors should also indicate the name of the state they are coming from.
- Title of the paper** The title of the paper is written below the listed authors. The letters in the title are bold with font size 16. The text of the title is centrally aligned.
- Abstract** The paper should have an abstract of a maximum 1,200 characters (20 lines). It should briefly present the topic of the paper, especially the results and the findings. General findings and reflections do not belong in the abstract, but rather in the introduction.
- Abstract in English** The authors must also submit the translation of the abstract into English. The translation of the abstract is likewise limited to a maximum of 1,200 characters (20 lines).
- Key words** Key words (3-5 also in the English language) should be bold with a justified text alignment.
- Text** The authors should submit their papers on a A4 paper format, with a 1,5 line spacing written in Arial and with font size 12. At the upper and the bottom edge, there should be approx. 3 cm of space, the left margin should be 2 cm wide and the right margin 4 cm wide. Each page should consists of approx. 30 lines with 62 characters. The text should have a justified alignment, without indents at the beginning of the paragraphs.
- A brief presentation of the authors** The authors must prepare a brief presentation of their expert or scientific work. The presentation should not exceed 600 characters (10 lines). If there are several authors, each should be presented individually as short and as concise as possible. These text should be placed at the end of the paper, after the cited bibliography.

Text structuring

Individual chapters should be separated with independent subtitles and adequately numbered.

Example:

- 1 Introduction
- 2 Title of the chapter (1st level)
- 2.1 Subtitle (2nd level)
- 2.1.1 Subtitle (3rd level)
- 2.1.1.1 Subtitle (4th level)

Referencing

In the bibliography only the authors of the references you refer to in the paper have to be listed alphabetically. The entire reference has to be in compliance with the Harvard citing style.

Example:

Surname, name (the initial of the name), year. *Title of the work*. Place. Publishing House.

Example:

Urlich, W., 1983. *Critical Heuristics of Social Planning*. Chicago: University of Chicago Press.

At certain papers published in a collection of papers, at the end of each reference a page on which the paper can be found is indicated.

Example:

Urlich, W., 1983. *Critical Heuristics of Social Planning*. Chicago: University of Chicago Press. p. 45–100.

Referencing internet sources

All references start the same way as the references for the printed sources, only that the usual part is followed by the information about the internet page on which the document was found as well as the date on which it was found. The information on the time the document was taken off the internet is important because the WWW environment constantly changes.

Urlich, W., 1983. *Critical Heuristics of Social Planning*. Chicago: University of Chicago Press. p. 45–100. <http://www.mors.si/index.php?id=213>, 17 October 2008.

When referencing interesting WWW pages in the text (not citing an individual document) it is enough to state only the internet address (<http://www.vpvs.uni-lj.si>). A separate reference at the end of the text is therefore not necessary.

More on the Harvard referencing style in the A Guide to the Harvard System of Referencing, 2007; <http://libweb.anglia.ac.uk/referencing/harvard.thm#1.3>, 16 May 2007.

Citing

When citing references in the text, indicate only the surname of the author and the year of publication. *Example:* (Smith, 1997) ...

If you cite the text literary, that part should be adequately marked “text”...after which you state the exact page of the text in which the cited text is written.

Example: ... (Smith, 1997, pp 15) ...

Figures, diagrams, tables

Figures, diagrams and tables in the paper should be prepared in separate files that allow proofreading corrections. The place in the text where the picture should be inserted must be clearly indicated. The total length of the paper must not surpass the given limitation.

If the author cannot submit the graphical supplements in the electronic form due to technical reasons, it is exceptionally acceptable to enclose the figures to the text. In this case the author must write a sequence number and a title on the back of each picture and leave enough space in the text for it. The text must likewise contain the title and the sequence number of the figure. Diagrams are considered figures. All figures and tables are numbered. The numbering is not uniform and not linked with the numbering of the chapters. The title of the figure is listed beneath it and the title of the table is listed above it.

As a rule at least one reference to a figure or a table must be in the paper. Reference to a figure or a table is: (figure 5) (table 2)

Example of a figure:

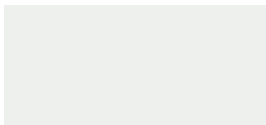
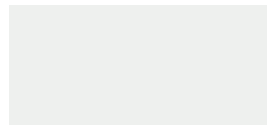


Figure 5: Title of the figure

Example of a table:

Table 2: Title of the table



Footnotes

Numbering footnotes is individual from the structure of the text and starts with the number 1 in each paper. We want to stress that the footnotes are intended for explaining thoughts written in the text and not for referencing literature.

Abbreviations

When used for the first time, the abbreviations in the text must be explained in parenthesis, for which reason non additional list of abbreviations is needed. If the abbreviations or terms are written in English we have to write the appropriate Slovenian term with the English original and possibly the English abbreviation in the parenthesis.

Format type of the paper

The editorial board accepts only the texts written with a MS Word text editor and only exceptionally texts in the text only format.

Title of the author

Each paper should include the author's address, e-mail or a telephone number, so the editorial board could reach him or her.

Sending the paper

A print or an electronic version of the paper should be sent to the address of the editorial board or to the members of the editorial board.

Confirmation of the reception of the paper

The editorial board sends the author a written confirmation regarding the reception of the paper. The authors that also list their e-mails receive the confirmation via e-mail.

Corrections The author makes corrections to the paper in three days.

**Editorial
board
address** Ministrstvo za obrambo
Generalštab Slovenske vojske
Bilten Slovenske vojske
Uredniški odbor
Vojkova cesta 55
1000 Ljubljana
Slovenia
Electronic address
Editor in Chief: liliana.brozic@mors.si

Editorial board will not accept papers, which will not be in accordance with the above instructions.

Branimir Furlan	UVODNIK EDITORIAL
Branimir Furlan	UČINKOVITOST UDEJANJANJA PARLAMENTARNEGA NADZORA V SLOVENIJI EFFECTIVENESS OF PARLIAMENTARY CONTROL IMPLEMENTATION IN SLOVENIA
Klemen Grošelj, Vladimir Prebilič	PARLAMENTARNI NADZOR NAD OBRAMBNIIM SEKTORJEM PARLIAMENTARY CONTROL OF THE DEFENCE SECTOR
Pavel Vuk, Renata Vertovšek, Gregor Dolenc, Sabina Perko, Janez Žokalj	PRAVNI VIDIKI SODELOVANJA REPUBLIKE SLOVENIJE V AFGANISTANU LEGAL ASPECTS OF THE REPUBLIC OF SLOVENIA'S INVOLVEMENT IN AFGHANISTAN
Alenka Petek	KDO DOLOČA NALOGE SLOVENSKE VOJSKE? WHO DETERMINES THE TASKS OF THE SLOVENIAN ARMED FORCES?
Denis Čaleta	LEGALNOST IN LEGITIMNOST DELOVANJA SLOVENSKE VOJSKE V PROCESIH ZOPERSTAVLJANJA TERORIZMU V KONTEKSTU CIVILNO-VOJAŠKIH ODNOSOV LEGALITY AND LEGITIMACY OF SLOVENIAN ARMED FORCES' COUNTERTERRORISM OPERATIONS IN THE CONTEXT OF CIVIL-MILITARY RELATIONS
Vojko Obrulj	RAZSEŽNOSTI INŠPEKCIJSKEGA NADZORA NA OBRAMBNEM PODROČJU DIMENSIONS OF INSPECTION ACTIVITY IN THE FIELD OF DEFENCE
Andrej Anžič	PARLAMENTARNI NADZOR OBVEŠČEVALNIH DEJAVNOSTI IN POLICIJSKIH PRIKRITIH UKREPOV – SLOVENIJA MED TEORIJO IN PRAKSO PARLIAMENTARY CONTROL OF INTELLIGENCE ACTIVITIES AND COVERT POLICE MEASURES – SLOVENIA BETWEEN THEORY AND PRACTICE
Damir Črnčec	SODOBNI IZZIVI NADZORA NAD OBVEŠČEVALNIMI SLUŽBAMI MODERN CHALLENGES OF INTELLIGENCE SERVICES CONTROL
Nataša Globočnik	ZUNANJI NADZORNI MEHANIZMI NAD DELOM VARNOSTNIH SLUŽB POLICIJE V REPUBLIKI AVSTRIJI EXTERNAL CONTROL MECHANISMS REGARDING THE WORK OF POLICE SECURITY SERVICES IN THE REPUBLIC OF AUSTRIA
Tomaž Kladnik	VAROVANJE (VOJAŠKE) KULTURNE DEDIŠČINE IN CIVILNI NADZOR PROTECTION OF (MILITARY) CULTURAL HERITAGE AND CIVILIAN CONTROL