

OSNOVE NACIONALNE SIGURNOSTI*

4.4. Obavještajni sustav kao dio sustava nacionalne sigurnosti

Suvremeni svijet suočen je sa nizom sigurnosnih problema. To dokazuje da zahtjevi za radikalnim smanjenjem broja obavještajnih i sigurnosnih institucija, pa i njihovim ukidanjem, nakon pada berlinskog zida i promjene režima u istočnoeuropskim državama sa početka devedesetih godina prošlog stoljeća, nisu bili utemeljeni. U idealnim uvjetima u kojima bi buduće ponašanje svih aktera na unutarnjoj i međunarodnoj sceni bilo predvidivo, miroljubivo, pravno dopušteno, politički i moralno prihvatljivo, bez ikakvih ugrožavajućih iznenađenja, kooperativnog ili kompetitivnog karaktera usmjereno općem dobru, obavještajne, protuobavještajne i sigurnosne institucije ne bi bile potrebne. No, suvremeni svijet daleko je od idealnog. Koncept "novog svjetskog poretka" koji uključuje vladavinu prava, mirno rješavanje sporova, snažnu demokraciju i solidarnost protiv agresije, smanjivanje i kontrolu vojnih arsenala, jačanje Ujedinjenih naroda i pravedno tretiranje svih ljudi,¹ unatoč značajnim pomacima, u svojoj provedbi, još uvijek nije stvorio mehanizme koji bi osigurali prihvatljivu razinu sigurnosti i stabilnosti. Suvremeni svijet i dalje je opterećen nizom suprotnosti različitog karaktera koje djeluju kao generatori problema, suočen je s nizom kriznih situacija i s velikim neizvjesnostima u pogledu budućih kretanja. U takvim uvjetima učinkovite su obavještajne, protuobavještajne i sigurnosne institucije uvijek potrebne. Štoviše, u usporedbi s ranijim razdobljem, posljednjih godina pred njih su postavljeni dodatni zadaci čime im je djelovanje još i otežano.² U relativno stabilnoj bipolarnoj situaciji kakva je vladala tijekom, gotovo, pedesetogodišnjeg sukoba između Istoka i Zapada obavještajni sustavi imali su jasne strategijske odrednice koje su postavljale okvire njihovog djelovanja. Obavještajni sustavi i Istoka i Zapada imali su jasno određenje što je njihova "najvažnija misija." Raspadom komunističkog bloka "najvažnije misije" prestale su postojati. Istovremeno pojavila su se mnoga nova krizna žarišta. Posljednjih godina svijet se,

* Tatalović, S. i Bilandžić, M., *Osnove nacionalne sigurnosti*, Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Zagreb, 2006.

¹ Sloan, R.S. The U.S. role in a new world order: Prospects George Bush's Global Vision, Congressional Research Center, Washington, 1991, navedeno u: Vukadinović, R. Izazovi sigurnosti u europskom prostoru, u: Grupa autora, *Međunarodni odnosi: Izabrane teme*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 1995, str. 89

² U američkim smjernicama za djelovanje Obavještajne zajednice u 21. stoljeću, između ostalog, je navedeno kako "....SAD i dalje trebaju snažnu, visokoosposobljenu i sve fleksibilniju obavještajnu zajednicu. Završetkom hladnog rata te se potrebe nisu smanjile. I doista, trenutna međunarodna situacija umnogome još je složenija i teža za snalaženje nego što je to bila relativno stabilna bipolarna situacija u hladnom ratu." (Citat prema: Guiding concepts of "IC21", Intelligence Community Act, 104th Congress, 2nd Session, June 13, 1996)

Do sličnih zaključaka nakon raspada istočnoeuropskih režima došle su i druge države. (Vidi npr u: Adams, J. *The New Spies: Exploring the Frontiers of Espionage*, Pimlico, London, 1995)

kao što smo vidjeli iz prethodnih razmatranja, suočio s opasnostima i prijetnjama koje su možda složenije nego ikada.

4.4.1. Pojmovno određenje, uloga i karakteristike

Polazeći od općeg značenja riječi sistem ili sustav (uređenje, pravilnost, skladnost, sredenost, organiziranost) možemo reći da obavještajni sustav podrazumijeva organiziranost i uređenost obavještajne djelatnosti u jednoj državi³ radi izvršenja obavještajnih zadaća. U modernim državama te zadaće određene su obavještajnom politikom i obavještajnim strategijama koje predstavljaju sastavni dio opće strategije nacionalne sigurnosti odnosno politike nacionalne sigurnosti. Iako u različitim državama obavještajne sustave, kao i njihove komponente karakterizira niz specifičnosti (model organiziranja, broj i vrsta službi, način njihovog organiziranja, mjesto i uloga u sustavu nacionalne sigurnosti, mjesto i uloga u sustavu državne uprave, njihov utjecaj na politički sustav i obratno itd.) pažljivijim analiziranjem uočava se nekoliko zakonitosti.

Prije svega, obavještajni sustavi imaju jedinstvenu misiju: ostvarenje nacionalne sigurnosti i nacionalnih interesa. To znači da se obavještajne, protuobavještajne i sigurnosne institucije ne bi smjele upotrebljavati za ostvarenje nikakvih partikularnih interesa odnosno da može bitna njihova uporaba za bilo što izvan ostvarenja nacionalne sigurnosti i nacionalnih interesa predstavlja njihovu zlouporabu.⁴ Obavještajni sustav čine obavještajne i protuobavještajne institucije te službe sigurnosti, kao i tijela zadužena za upravljanje sustavom, koordinaciju njegovih aktivnosti, pružanje različitih oblika logističke potpore (financije, izobrazba) te tijela zadužena za nadzor zakonitosti njegovog rada. U pogledu

³ Treba istaknuti da države nemaju monopol na organiziranje i institucionalizaciju obavještajne djelatnosti. Organiziranu obavještajnu djelatnost provodi i niz drugih subjekata, primjerice terorističke organizacije, politički i dr. pokreti, multinacionalne kompanije itd.

⁴ U demokratskim državama nastoje se precizno odrediti okviri djelovanja obavještajnih sistema odnosno njegovih pojedinih elementa. Primjerice, u Ujedinjenom Kraljevstvu prigodom donošenja Zakona o službi sigurnosti (Security Service Act) 1989. određeno je da "Zakon ne daje Službi sigurnosti nikakve ovlasti da pokazuje bilo kakav interes za bilo koju osobu ili organizaciju ili tvrtku koja ne predstavlja bilo kakvu opasnost po sigurnost nacije kao cjeline....Uski stranački politički interesi trenutne vlade nemaju nikakvu ulogu u odlučivanju da li će se Služba u nešto uključiti. Njezin kriterij jest...postoji li namjeran cilj podriivanja parlamentarne demokracije i predstavlja li to opasnost po sigurnost nacije" (Navedeno prema: MI5 The Security Service, HMSO, London, 1993)

Analiza ukazuje da su, unatoč takvim odredbama, obavještajne, protuobavještajne i sigurnosne institucije i država sa dugom demokratskom tradicijom u određenim uvjetima i u određenim razdobljima djelovale s drugu stranu zakona, s drugu stranu morala, s drugu stranu ljudskih i građanskih prava. Od većeg broja izvora koji to dokazuju ovdje izdvajamo tek nekoliko: Halperin, H.M.; Berman, J.J.; Borosage, L.R.; Marwick, M.C. The Lawless State: The Crimes of the U.S. Intelligence Agencies, Penguin Books, New York, 1977; Prados, J. President's Secret Wars: CIA and Pentagon Covert Operations Since World War II, William Morrow and Company Inc., New York, 1986; Davies, N. Ten-Thirty-Three: The Inside Story of Britain's Secret Killing Machine in Northern Ireland, Mainstream Publishing Company, Edingurgh and London, 1999; Dan, U. MOSSAD: 50 godina tajnog rata, Naklada Jurčić, Zagreb, 1999

upravljanja obavještajni sustavi su centralizirani sustavi. Obavještajni poslovi ne odvijaju se stihijski. To mora biti pažljivo i sistematično planirana i pripremana te sinkronizirano provedena aktivnost usmjerena ostvarenju precizno utvrđenih ciljeva. Na vrhu upravljačke piramide obavještajnih sustava nalaze se najviša tijela vlasti (šef države, predstavnici vlade) koja daju opći okvir. Odmah ispod njih su određeni oblici političko-izvršnih tijela koja razrađuju opće smjernice, dok su na dnu piramide operativno-koordinacijska tijela i operativne institucije obavještajnog sustava koji su zaduženi za neposredno izvršenje zadaća. S druge strane, u funkcionalnom smislu, bez obzira na organizacijske specifičnosti u pojedinim državama, obavještajni sustav je decentraliziran što znači da svaka komponenta sustava, u zadatim okvirima, autonomno obavlja zadaće iz svojeg djelokruga rada i za njih snosi odgovornost. Etiološki promatrano, sve vrste, područja i modaliteti djelovanja (protuobavještajno, tajna/prikrivena djelovanja, djelovanja službi sigurnosti) ukazuju na njihovo generiranje iz obavještajnog područja, posebno u pogledu tehnologije tajnog djelovanja i struktura koje se koriste. Ustvari, to su različite strane, izvorno jednog te istog posla. Unatoč tome, kao i činjenici da svaka od tih institucija u svojem radu koristi instrumente neke druge (primjerice, obavještajna služba koristi protuobavještajne tehnike, dok se i protuobavještajna služba bavi prikupljanjem podataka, dakle obavještajnim radom) ispravno je ta područja promatrati kao zasebna, stručna područja: obavještajno (*intelligence*), protuobavještajno (*counterintelligence*) i sigurnosno (*security*).

Promatranjem cjelokupnog sustava nacionalne sigurnosti uočava se da su obavještajni sustavi ustvari podsustavi sustava nacionalne sigurnosti. U tim okvirima, obavještajni sustavi su zaduženi za realizaciju nekoliko primarnih funkcija iz obavještajnog kompleksa: pružanje potpore državnom čelništvu u procesu donošenja i realizacije političkih odluka; pružanje potpore vojnim zapovjednicima glede pripreme i izvođenja vojnih operacija; pružanje potpore policijskim i pravosudnim tijelima u otkrivanju i sankcioniranju počinitelja kaznenih djela; protuobavještajno djelovanje; protuterorističko djelovanje te izvođenje tzv. tajnih operacija/prikrivenih djelovanja. Opseg i intenzitet uporabe bilo koje od ovih funkcija ovisi o nizu okolnosti: određenju i "shvaćanju" nacionalne sigurnosti i nacionalnih interesa u svakoj pojedinoj državi; stupnju dostignute razine demokracije i funkcioniranju pravne države u nekoj državi; političkoj i sigurnosnoj situaciji unutar nje; uvjetima međunarodne sigurnosti i ukupnoj međunarodnopolitičkoj situaciji; međunarodnopravnoj utemeljenosti namjeravanih akcija; bilateralnim odnosima između dviju država itd. Sasvim je sigurno da je u uvjetima kriza, nestabilnosti, nesigurnosti, nepostojanja i nepoštivanja demokratskih standarda, nefunkcioniranja pravne države, zategnutih odnosa sa drugim državama, postojanja

ekspanzionističkih ciljeva i agresivne vanjske politike uporaba obavještajnog sustava radi realizacije određenih ciljeva intenzivnija i znatno šireg opsega. S druge strane, u uvjetima mira, stabilnosti, sigurnosti, poštivanja međunarodnog poretka, mogućnosti ostvarenja nacionalnih interesa kroz međunarodne političke i ekonomske institucije, opseg i intenzitet su na znatno nižoj razini.

Pojam "obavještajno"

Obavještajne službe i njihova aktivnost obilježene su nizom specifičnosti. Specifičnost predstavlja sam karakter obavještajnih agencija, tehnike, resursi i modaliteti djelovanja, zadaci i ciljevi koji se pred njih postavljaju, njihov utjecaj na politički vrh, ali i političkog vrha na njih, mjesto i uloga u sustavu nacionalne sigurnosti itd. I pitanje vrsta obavještajnih službi je specifično te izaziva neslaganja među teoretičarima. Prema predmetu širih interesa one se dijele na civilne i vojne; prema razini na strategijske i taktičke, pri čemu se strategijske bave dalekosežnim političkim, vojnim i gospodarskom pitanjima, a taktičke problemima tekućeg karaktera; prema cilju na ofenzivne i defenzivne, gdje ofenzivne narušavaju suverenitet drugih država, dok defenzivne imaju prvenstveni cilj zaštititi vlastitu državu od inozemnih djelovanja. U različitim su državama različito određeni mjesto i uloga obavještajnih institucija u organizaciji državne uprave. Negdje su zasebna tijela civilnog ili vojnog karaktera,⁵ negdje zasebna tijela koja uključuju i civilnu i vojnu sferu,⁶ negdje zasebna tijela civilnog ili vojnog karaktera koja kao jedinstvene institucije uključuju i obavještajnu i protuobavještajnu dimenziju⁷, a negdje, pak, obavještajne službe djeluju u okviru širih tijela uprave, npr. ministarstva vanjskih poslova, ministarstva obrane itd.⁸ Sve ovo zajedno ukazuje na slojevitost i kompleksnost obavještajnog fenomena.

⁵ Primjerice u SAD postoje zasebne civilna (Centralna obavještajna agencija-Central Intelligence Agency/CIA) i vojna obavještajna služba (Obrambena obavještajna služba-Defense Intelligence Agency/DIA).

⁶ U Saveznoj Republici Njemačkoj ne postoji zasebna vojna obavještajna služba, već Savezna obavještajna služba (Bundesnachrichtendienst-BND) kao civilna obavještajna institucija unutar sebe ima i vojni dio koji je odgovoran za obavještajno djelovanje u vojnom području.

⁷ Slovenska obavještajno-sigurnosna agencija (Slovenska obveščevalno-varnostna agencija-SOVA) kao jedinstvena institucija je zadužena za realizaciju obavještajnih i protuobavještajnih poslova u civilnom području, dok je Obavještajno-sigurnosna služba (Obveščevalno-varnostna služba-OVS) zadužena za realizaciju tih poslova u vojnom području. Isti je slučaj i u Republici Italiji gdje, također, djeluju dvije službe: Vojna obavještajno-sigurnosna služba (Servizio per le Informazioni e la Sicurezza Militare-SISMI) i Služba za informacije i sigurnost demokracije (Servizio Informazioni Sicurezza Democratica-SISDE).

⁸ Za razliku od američke CIA-e ili njemačkog BND-a koji su kao samostalna tijela uprave odgovorni predsjedniku odnosno saveznom kancelaru, Tajna obavještajna služba (Secret Intelligence Service-SIS/MI6) Ujedinjenog Kraljevstva djeluje u okviru ministarstva vanjskih poslova (Foreign Office) i odgovorna je ministru vanjskih poslova.

Generička i općeprihvaćena definicija pojma "obavještajno" (*intelligence*)⁹ ne postoji. Pod tim pojmom *Random House Dictionary* podrazumijeva "prikupljanje ili distribuciju informacija, posebno tajnih informacija; informacija o protivniku ili potencijalnom protivniku."¹⁰ Određenje slično tom "obavještajno" shvaća kao "informaciju koja je prikupljena, uspoređena i analizirana i iz koje je izvučen zaključak koji predstavlja odgovor na prethodni zahtjev krajnjih potrošača."¹¹

Analiza navedenih definicija ukazuje na složenost pojma "obavještajno." S jedne strane, pod tim se podrazumijeva informacija o drugima, a s druge, djelatnost za pribavljanje takvih informacija odnosno organizacija koja, provodeći takvu djelatnost, ima zadatak pribaviti informacije o drugima.¹² Dakle, pojam "obavještajno" podrazumijeva i informaciju i djelatnost i organizaciju.

U suvremenim uvjetima obavještajne institucije obavljaju tri kategorije poslova: prikupljanje obavještajnih podataka, zaštita vlastitih operacija i provođenje prikrivenih djelovanja. Prikupljanje informacija, njihova analiza i prerada u "znanje" te prezentacija gotovog rezultata akterima nadležnim za donošenje odluka u matičnoj državi, tradicionalno je najvažnija kategorija obavještajne aktivnosti. No, gotovo je nemoguće jasno odrediti kategorizaciju informacija koje se prikupljaju. Primjerice, vojno-obrambeni resori trebaju informacije vojnog karaktera, resori vanjskih poslova informacije političkog karaktera, resori gospodarstva informacije gospodarskog karaktera, resori tehničko-tehnološkog karaktera upravo takve informacije itd. S druge strane, državni vrh za donošenje pravodobnih i kvalitetnih političkih odluka zahtijeva i više od amalgama svih tih informacija. Ipak, uvažavajući dosadašnju obavještajnu praksu moguće je ukazati na najznačajnije vrste obavještajnih informacija odnosno područja interesa obavještajnih institucija. To su, prije svega, informacije političkog karaktera, vojnog karaktera, znanstveno-tehnološkog karaktera, ekonomskog karaktera te informacije iz socijalnog područja i područja zaštite okoliša.

⁹ Prema navodima Oxford English Dictionary, pojam "obavještajno", kao pojam koji je označavao veze sa tajnim agentima i špijunima javlja se u 16. stoljeću, dok se od 18. stoljeća pod tim podrazumijeva i agencija koja ima za cilj prikupljanje tajnih podataka. (O'Toole, G.J.A. *The Encyclopedia of American Intelligence and Espionage: From the Revolutionary War to the Presents, Facts and Files*, New York/Oxford, 1988, str. 239

¹⁰ Navedeno prema: Adams, J. *New Spies: Exploring the Frontiers of Espionage*, Pimlico, London, 1995, str. xxvii

¹¹ Polmar, N.; Allen, B.T. *The Encyclopedia of Espionage*, Gramercy Books, New York, 1997, str. xviii

¹² Počeci ovakvog shvaćanja "obavještajnog" potječu od uglednog američkog znanstvenika i političkog i obavještajnog stratega Shermana Kenta koji je smatrao da obavještajna djelatnost uključuje znanje potrebno za ispravno odlučivanje, instituciju koja teži određenoj vrsti znanja te djelatnost koja uključuje prikupljanja, procjene, istraživanja, analize, proučavanja, prezentacije i dr. Vidi: Watson, W.B.; Watson, W.S.; Hopple, W.G. (eds.) *United States Intelligence: An Encyclopedia*, Garland, New York, 1990, str. 296

Ovdje je potrebno istaknuti da se obavještajna djelatnost ne odvija stihijski. U procesu rada na prikupljanju podataka i informacija obavještajnog karaktera koji se nakon odgovarajućeg postupka dostavljaju krajnjim korisnicima postoje uobičajena pravila. Ta su pravila strukturirana u tzv. obavještajnom ciklusu/krugu (*Intelligence Circle*). U američkoj literaturi, obavještajni ciklus se definira kao "proces kojim se pribavljene informacije pretvaraju u gotove obavještajne proizvode i čine dostupnima kreatorima politike."¹³ Iako u literaturi postoje različita određenja i podjele u pogledu faza obavještajnog procesa, većina se autora ipak slaže da su njegovi osnovni elementi: planiranje i upravljanje obavještajnim procesom, prikupljanje podataka, analiza podataka i distribucija i korištenje obavještajnog proizvoda.

U prvoj fazi (planiranje i upravljanje) državno čelništvo obavještajnoj instituciji prezentira konkretne zahtjeve i interese. To je neophodno budući obavještajna služba mora imati jasnu predodžbu o tome kakve podatke mora prikupiti. Nakon što se utvrde zadaci pristupa se detaljnijem planiranju njihova izvršenja. Poslije dodjele konkretnih zadaća pristupa se procesu prikupljanja podataka prema jasno utvrđenom planu. Obavještajne institucije podatke prikupljaju na tajni način i iz otvorenih, svima dostupnih i legalnih izvora.¹⁴ Tajnim putem informacije se prikupljaju posredstvom ljudskih izvora (*Human Intelligence-HUMINT*), te tehničkim putem odnosno kontrolom različitih sredstava veze koja emitiraju određene signale, a što se naziva skupnim imenom SIGINT (*Signal Intelligence*). Veliki broj podataka koji se slijevaju u sjedišta obavještajnih institucija obrađuje se na jednom mjestu te se potom izrađuju odgovarajuće analize. Obavještajne interese analize sagledavaju u cijelosti, što podrazumijeva procjenu stvarnog stanja, ali i budućeg razvoja događaja. Izradom obavještajnih analiza koje se potom dostavljaju na uporabu državnom vrhu završava se postojeći obavještajni ciklus te ujedno, najčešće, započinje i novi.

U ukupnom obavještajnom spektru zaštita vlastitih tajni jedna je od vitalnih funkcija obavještajnih institucija. Izvršavajući tu funkciju, obavještajne se institucije ustvari bave protuobavještajnom djelatnošću. Obavljajući zadatke iz protuobavještajnog spektra, iako to nije njihova primarna djelatnost, obavještajne institucije štite vlastite tajne podatke te ostvaruju zaštitu kako vlastitih akcija tako i izvora podataka.

¹³ Central Intelligence Agency, *Intelligence: The Acme of Skill*, citat prema: Richelson, T.J. *The U.S. Intelligence Community*, Westview Press, Boulder/Oxford, 1995, str. 3

¹⁴ Prema procjenama američke CIA-e u demokratskim državama se relativno malo informacija nalazi u području tajnosti, dok u nedemokratskom državama tajne informacije čine između 10 i 20% ukupnih informacija. Vidi u: Vukadinović, R. *Politika i diplomacija*, Otvoreno sveučilište, Zagreb, 1994, str. 205

Izradom obavještajnih analiza obavještajne institucije imaju potpurnu funkciju u procesu donošenja odluka iz spektra nacionalne sigurnosti, konkretno vanjskopoličkih odluka. Za razliku od toga, izvođenjem tzv. tajnih akcija obavještajne agencije se pretvaraju u neposrednog realizatora tih odluka. Nakon što su se neposredno nakon Drugog svjetskog rata pokazale kao efikasno sredstvo za ostvarenje nacionalne sigurnosti i nacionalnih interesa, tajne su akcije u potpunosti institucionalizirane. Time su ujedno obavještajne institucije pozicionirane kao akter i instrument vanjske politike. Pod pojmom tajne akcije podrazumijevaju se "pokušaji vlade da utječe na događaje u drugim državama ili teritorijima bez otkrivanja svoje umiješanosti."¹⁵ Sadržajno promatrano, tzv. tajne operacije (*covert operations*)¹⁶ odnose se na uporabu tehnika u području tajnih intervencija i utjecanja na poslove drugih zemalja, kojima njihov inicijator nastoji postići konkretan vanjskopolički cilj. Analiza instrumenta vanjske politike ukazuje da su tajne operacije locirane između diplomatskih i vojnih sredstava. Tajne se operacije poduzimaju kada diplomatska akcija više nije djelotvorna, a usmjeravanje vojnih snaga u pravcu vođenja širih ratnih operacija je neadekvatno za postizanje konkretnog vanjskopoličkog cilja. Veza između onoga tko je inicirao tajnu akciju, tijeka same akcije i popratnih zbivanja te krajnjeg rezultata mora ostati apsolutno skrivena. Temeljna je zakonitost pri poduzimanju tajnih akcija ostavljanje mogućnosti da njezin idejni začetnik može "uvjerljivo negirati" svoju uključenost u slučaju eventualne kompromitacije. Upravo je taj element "uvjerljivog negiranja/pobijanja" ključni element pri razlikovanju prikrivenih djelovanja od područja javnih, političkih odnosno diplomatskih i vojnih djelovanja kojima se želi intervenirati i izravno utjecati na politička zbivanja u konkretnoj državi, a koja se mogu dovesti u izravnu vezu odnosno pripisati vladi koja ih poduzima.¹⁷

¹⁵ Godson, R. (ed.) *Intelligence Requirements for the 1980's: Covert Action*, National Strategy Information Centre, Washington, 1981, str. 1

¹⁶ Pored pojmova "tajne akcije" i "tajne operacije", za ovaj tip aktivnosti obavještajnih institucija u literaturi se mogu naći i drugi nazivi: "pokrivena djelovanja", "akcije tihe opcije", "akcije treće opcije", "specijalne aktivnosti." U britanskoj terminologiji ovaj tip aktivnosti se naziva "akcijama koje izazivaju poremećaj/deorganizaciju" (*disruptive action*), dok ruska/sovjetska terminologija to naziva "aktivnim mjerama" (*active measures*).

¹⁷ Iako na teorijsko-terminološkoj razini instrumenti prikrivenih djelovanja nisu u potpunosti definirani i izgrađeni, ipak je moguće razlikovati nekoliko područja u kojima se razvijaju posebni modeli operacija. To su područje političke akcije, propagandno-psihološko područje, područje gospodarskih akcija i paravojno područje. Konkretno to znači da tajne operacije uključuju: pružanje političkih savjeta; pružanje financijske pomoći pojedincima; pružanje financijske i tehničke pomoći političkim strankama; pružanje različitih oblika potpore privatnim organizacijama, sindikatima i tvrtkama; operacije prikrivene/crne propagande; pružanje izobrazbe različitim individuama; ekonomske operacije; paravojne ili političke akcije kojima je cilj srušiti ili podržati vlast u pojedinim državama te atentate. Vidi u: Richelson, T.J. *The U.S. Intelligence Community*, Westview Press, Boulder/Oxford, 1995, str. 342

Upravo su tzv. tajne akcije zbog svojeg karaktera i značaja jedno od najkontroverznijih pitanja kada se promatra aktivnost obavještajnih institucija. Ujedno je to i instrument koji daje posebnu ulogu obavještajnim agencijama u sustavima nacionalne sigurnosti pojedinih država. One ne samo da su značajan instrument nacionalne sigurnosti, već su i više od toga. Obavještajne institucije najmoćnijih država, primjerice američka Centralna obavještajna agencija (*Central Intelligence Agency* - CIA), zbog svojeg globalnog djelovanja, utjecaja koji imaju na političke kreatore, sredstava kojima raspolažu i učinaka koje ostvaruju u realizaciji ciljeva iz sfere nacionalne sigurnosti, zasigurno imaju status subjekta međunarodnih odnosa.¹⁸

Radi ilustracije, navest ćemo samo nekoliko primjera tajnih operacija koje dokazuju da je CIA subjekt međunarodnih odnosa tj. nositelj neke aktivnosti koja utječe na međunarodne odnose. U razdoblju 1947.-1948. Centralna obavještajna agencija odnosno njezina preteča za tajne operacije u političkom području Ured za koordinaciju poslova (*Office of Policy Coordination* - OPC) bila je angažirana u Italiji. Administracija predsjednika Harryja Trumana, zabrinuta da bi izbore mogla osvojiti talijanska Komunistička partija, a što bi predstavljalo opasnost za američku nacionalnu sigurnost, naložila je CIA-i da intervenira u talijanske izbore. CIA-in tajni angažman omogućio je pobjedu Demokršćanskoj stranci (osvojila 307 od ukupno 574 parlamentarna mjesta) i eliminirao komuniste iz sudjelovanja u talijanskoj vladi.

U narednih nekoliko godina CIA je bezuspješno poduzela niz operacija u istočnoeuropskim komunističkim državama i SSSR-u s ciljem podupiranja raznih pokreta otpora ili rušenja režima kao što je bio slučaj u Albaniji (operacija "Dragocjen). Nasuprot tome, svoju uspješnost CIA je potvrdila 1953. godine. Zajedno sa britanskom Tajnom obavještajnom službom (*Secret Intelligence Service* - SIS) CIA je srušila (operacija "Ajax") iranskog premijera Mohameda Mossadegha te na vlast dovela prozapadnog šaha Rezu Pahlavija. Godinu dana kasnije ista se stvar ponovila i u Guatemali. Tajnom operacijom "Uspjeh" bila je srušena vlada Jacobo Armenez Guzmána. Početkom 1960-ih CIA je

¹⁸ Vukadinović, R. Međunarodni politički odnosi, Barbat, Zagreb, 1998, str. 115; Bilandžić, M. Tajne operacije CIA-e kao komponenta vanjske politike SAD, magistarski rad, Fakultet političkih znanosti, Sveučilište u Zagrebu, 1996

Prema politološkom određenju subjekt međunarodnih odnosa je svaki nositelj neke aktivnosti koja utječe na međunarodne odnose u pozitivnom ili negativnom stanju. Pri tome se kao bitni kriteriji takvog određenja navode trajnost djelovanja, svijest da se nešto učini ili ne učini te posljedice koje moraju imati međunarodno značenje. Međunarodnopravno određenje subjekta međunarodnih odnosa nešto je šire. Prema njemu, subjekt međunarodnog prava ili međunarodna osoba je svatko tko je po odredbama međunarodnog prava nositelj prava i dužnosti, djeluje izravno po propisima tog prava i izravno je podvrgnut međunarodnom pravnom poretku. Politološka i pravna kategorizacija subjekata međunarodnih odnosa nije identična. No, nesporno je da je i za jednu i za drugu znanost država središnji subjekt međunarodnih odnosa. Vidi: Vukadinović, R. Međunarodni politički odnosi, Barbat, Zagreb, 1998, str. 101-118; Andrassy, J. Međunarodno pravo, Školska knjiga, Zagreb, 1990, str. 49-136

protuvladine snage pokrenula na državni udar u Zairu. Neposrednim aktivnostima CIA-e sa vlasti je u rujnu 1960. srušen te tri mjeseca kasnije i ubijen premijer Patrice Lumumbe. Na njegovo mjesto postavljen je Joseph Mobutu koji je uz američku pomoć vladao Zairom do sredine 1990-ih kada je srušen vojnim udarom. U isto vrijeme CIA je sa vlasti zbacila, ali sudjelovala i u ubojstvima južnovijetnamskog lidera Ngo Dinh Diema te lidera Dominikanske Republike Rafaela L. Trujilja. Drastičan primjer učinkovitosti tajnih djelovanja CIA-e bio je i Čile čije je čelništvo predvođeno predsjednikom Salvadorom Allendeom administracija Richarda Nixona smatrala komunističkom opasnošću koje bi zbog svojeg približavanja Kubi Latinsku Ameriku moglo pretvoriti u "crveni sendvič". Tajnim operacijama "Track I" i "Track II" CIA je tijekom 1973. čileansku vojsku potaknula na državni udar. Prema planovima i izvedbi CIA-e u rujnu iste godine srušen je čileanski predsjednik Salvador Allende (ubijen). Vlast u Čileu preuzela je vojna hunta pod vodstvom diktatora Augusta Pinocheta. Sredinom 1970-ih CIA je bila angažirana u građanskom ratu u Angoli. Ona je podržavala, opremala, obučavala itd. "Nacionalni front za oslobođenje Angole" (FNLA) i "Nacionalnu uniju za angolsku neovisnost" (UNITA) u njihovoj borbi sa prosovjetskim "Narodnim pokretom za oslobođenje Angole" (MPLA). U vrijeme administracije predsjednika Jimmyja Cartera, CIA je tajno bila aktivna u Nikaragvi gdje je podržavala antisandinističke snage, Južnom Jemenu i Afganistanu gdje je pružala pomoć mudžahedinima u borbi protiv sovjetske invazije. Uz nastavak operacija u Afganistanu, predsjednik Ronald Reagan naložio je tajna djelovanja CIA u Pakistanu, Egiptu i Saudijskoj Arabiji čijim vladama su pružani razni oblici pomoći. Tijekom prve polovine 1980-ih nikaragvanski građanski rat između "sandinista" i "kontraša", u kojem je CIA obilato sudjelovala, doživio je svoju kulminaciju. Naime, u travnju iste godine CIA-ine specijalne paravojne snage bombardirale su nikaragvanske luke i minirale desetine brodova što će kasnije postati međunarodni spor. Godinu dana kasnije, CIA je odigrala i značajnu ulogu u filipinskim događajima i padu tamošnjeg lidera Ferdinanda Marcosa.¹⁹

Već površni uvid u rezultate i učinke ovih nekoliko tajnih operacija ukazuje koja je to uloga obavještajnih institucija u sustavima nacionalne sigurnosti te zašto se obavještajne agencije najmoćnijih država smatraju subjektom međunarodnih odnosa. Jednako kao i u američkom slučaju do istih bi zaključaka došli i analizom djelovanja ruskih, britanskih, njemačkih, izraelskih, francuskih itd. obavještajnih agencija.

¹⁹ Detaljnije o tajnim operacijama CIA-e vidi u: Richelson, T.J. *The U.S. Intelligence Community*, Westview Press, Boulder/Oxford, 1995; Prados, J. *President's Secret Wars: CIA and Pentagon Covert Operations Since World War II*, William Morrow and Company Inc., New York, 1986; Andrew, Ch. *For The President's Eyes Only: Secret Intelligence and the American Presidency from the Washington to Bush*, HarperCollinsPublishers, London, 1995

Protuobavještajno djelovanje

Protuobavještajna djelovanja (*counterintelligence*),²⁰ također, su vezana uz cjeloviti obavještajni proces, iako im prikupljanje i analiza podatka nije primarna funkcija. Protuobavještajne operacije razlikuju se od obavještajnih po tome što su primarno defenzivnog i sigurnosnog karaktera, usmjerene na zaštitu vlastitih obavještajnih operacija i tajni i onemogućavanje djelovanja inozemnih obavještajnih službi. Kao i "obavještajno" i "protuobavještajno" s jedne strane podrazumijeva informaciju, a s druge aktivnost i organizaciju. No, zbog vrlo jasnog interesa protuobavještajnih institucija njih je, ipak, lakše okvirno definirati nego obavještajne. Protuobavještajno djelovanje uključuje aktivnosti usmjerene na otkrivanje operacija inozemnih obavještajnih institucija, njihovu neutralizaciju odnosno sprječavanje obavještajnog djelovanja te manipuliranje obavještajnim protivnikom odnosno njegovo obmanjivanje procesom dezinformiranja kojim se navodi na zabunu odnosno usmjerava u, za njega, pogrešnom smjeru.²¹ Polazeći od tako određenog djelokruga rada, protuobavještajnu službu bi mogli odrediti kao specijaliziranu instituciju, konstituiranu najčešće od strane države koja uporabom specifičnih, uglavnom tajnih tehnika, modaliteta i resursa otkriva operacije inozemnih obavještajnih službi, sprječava takva djelovanja, štiti vlastite tajne i operacije te obmanjuje protivnika.²²

²⁰ Ponekad se kao sinonimi za protuobavještajno djelovanje koriste termini protušpijunaža (*counterespionage*) i "negativno obavještajno djelovanje," što i nije baš najpreciznije. Protuobavještajno djelovanje širi je pojam od protušpijunaže koja je samo jedan dio ukupnih protuobavještajnih aktivnosti. Sintagma "negativno obavještajno djelovanje" koristi se radi označavanja aktivnosti usmjerenih na sprječavanje djelovanja obavještajnih službi. Djelovanje obavještajnih službi predstavlja "pozitivno obavještajno djelovanje." O protuobavještajnom kompleksu detaljnije vidi, npr, u: Godson, R. (ed.) *Intelligence Requirements for the 1980's: Counterintelligence*, Transaction, New Brunswick, 1980

²¹ Vidi: Lauren, G.P. *Ethics and Intelligence*; Austin, D.J. *The Psychological Dimension of Intelligence Activities*; u: Maurer, C.A.; Tunstall, D.M.; Keagle, M.J. (eds.) *Intelligence: Policy and Process*, Westview Press, Boulder and London, 1985, str. 78-79 i 211-213

²² Pojedini autori smatraju da u protuobavještajne kategorije spadaju i aktivnosti iz područja protuobmane (*counterdeception*), kao i aktivnosti kojima se nastoje spriječiti transferi zabranjenih (*counter-illicit*) tehnologija. (Vidi u: Harris, W. *Counterintelligence Jurisdiction and the Double Cross System by National Technical Means*, u: Godson, R. (ed.) *Intelligence Requirements for the 1980's: Counterintelligence*, Transaction, New Brunswick, 1980, str. 53-82

Također, pojedine države (SAD, npr.) u određenju protuobavještajne aktivnosti, trima temeljnim kategorijama (identifikacija, neutralizacija, obmana) tog kompleksa dodali su još neke kategorije (protuterorizam, sprječavanje sabotaža) koje ne spadaju u tradicionalno određenje tog pojma. (Vidi u: Ronald Reagan, "Executive Order 12333: United States Intelligence Activities," December 4, 1981; prikazano prema: Richelson, T.J. *The U.S. Intelligence Community*, Westview Press, Boulder/Oxford, 1995, str. 326) Onemogućavanje terorističkih djelovanja i sabotaža stvarno ne spada u protuobavještajno područje, već u nadležnost službi sigurnosti budući taj kompleks aktivnosti uključuje kombinaciju obavještajnih djelovanja (prikupljanje podataka) i sigurnosnih djelovanja koja nakon utvrđivanja njihovog postojanja imaju zadatak spriječiti takve prijetnje.

Službe sigurnosti

Službe sigurnosti su pojam novijeg datuma. Kao jedinstvena institucija, služba sigurnosti nastaje početkom 20. stoljeća kada su razlozi nacionalnog organiziranja i potrebe zaštite države od unutarnjih i vanjskih ugrožavajućih čimbenika zahtijevali integriranje i centralizaciju poslova sigurnosti u okviru jedinstvene institucije. Općeprihvaćena definicija pojma “služba sigurnosti” ne postoji. Vrlo pojednostavljeno, za potrebe ovog rada, službu sigurnosti možemo odrediti kao specijaliziranu instituciju, konstituiranu najčešće od strane države koja uporabom specifičnih, uglavnom tajnih tehnika, modaliteta i resursa izvršava poslove zaštite ustavnog poretka i sigurnosti države. Bit djelovanja službi sigurnosti svodi se na prikupljanje podataka o pojedinim kategorijama ugrožavanja. Nakon utvrđivanja postojanja stvarnih ugrožavanja poduzimaju se daljnje specifične aktivnosti kojima je cilj spriječiti ugrožavajuće učinke. Te specifične aktivnosti spadaju u obavještajni (protuobavještajni) kompleks.²³

U osnovi, službe sigurnosti s ciljem izvršavanja svoje misije – zaštita ustavnog poretka i nacionalne sigurnosti – djeluju u nekoliko područja. To su područja iz kojih se i generiraju čimbenici i subjekti koji ugrožavaju nacionalnu sigurnost i ustavni poredak. S ciljem sprječavanja ugrožavajućih tendencija iz tih područja službe sigurnosti su angažirane na sljedećem:

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

²³ Djelatnost službi sigurnosti ne smije se brkati s policijskim poslovima niti aktivnošću tzv. političke policije. Politička policija je povijesna kategorija svojstvena totalitarnim režimima. Suvremene službe sigurnosti kada se i bave ugrožavanjima koja spadaju u tzv. unutarnju problematiku poduzimaju aktivnosti iz obavještajnog (protuobavještajnog), a ne policijskog spektra.

Pored ovog, službe sigurnosti djeluju na još dva područja. To su: zaštita visokih vladinih dužnosnika, stranih diplomata i drugih velikodostojnika te poduzimanje specifičnih aktivnosti u području koje se obično definira sintagmom “zaštitne sigurnosti” (*Protective Security*) kojima se od bilo kojeg oblika ugrožavanja nastoje zaštititi vlade i njihova tijela. Sastavni dio toga je i realizacija sigurnosnih provjera (*Vetting*) za osobe koje obnašaju ili će obnašati dužnost na osjetljivim mjestima u sustavu vlasti. Njihov je cilj osigurati prihvatljivu razinu sigurnosti da osobe koje imaju pristup osjetljivim informacijama takve informacije neće zlouporabiti.

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

4.4.2. Modeli obavještajnog organiziranja

U različitim državama različito su određeni mjesto i uloga obavještajnih, protuobavještajnih i sigurnosnih institucija. Na njihovu poziciju, djelatnost i strukturu, prije svega, bitno utječu osnovne karakteristike političkog sustava konkretne države, karakteristike sustava nacionalne sigurnosti, sigurnosna situacija, položaj države u međunarodnim odnosima, shvaćanje pojma nacionalne sigurnosti i organizacija vlasti.

Analizom možemo uočiti da u svijetu postoje tri grupe modela organiziranja obavještajnih sustava. Ti modeli-uzorci su: američki (federativni), britanski (konfederativni) i bivšeg Sovjetskog Saveza (totalitarni).²⁴ Ujedno su ovi modeli poslužili kao podloga za izgradnju obavještajnih sustava u drugim zemljama: američki su slijedile države koje su došle pod utjecaj SAD-a nakon II. svjetskog rata (npr. SR Njemačka, Japan, Južna Koreja), sovjetski je bio primijenjen u državama pod komunističkim režimom, dok većina zapadnoeuropskih država ima sustav sličan britanskom.

Američki model izgrađen je na osnovu Zakona o nacionalnoj sigurnosti (*National Security Act*) donesenog 1947. godine. Taj zakon je nekoliko puta doradivan i dograđivan drugim zakonima. Posljednji takav čin učinjen je 1996. donošenjem Zakona o obavještajnoj zajednici (*Intelligence Community Act*) po kojem američki obavještajni sustav funkcionira i danas. Unatoč tome što se u pravnom smislu obavještajni sustav dograđivao u cilju

²⁴ Vidi u: Espionage, Microsoft, Encarta, 96 Encyclopaedia (1993-1995), Microsoft Corporation

kvalitetnijeg funkcioniranja on je u osnovi baziran na izvorištima Zakona o nacionalnoj sigurnosti iz 1947. godine. U tom smislu možemo istaknuti da američki sustav karakterizira činjenica postojanja središnje obavještajne agencije (*Central Intelligence Agency – CIA*) koja koordinira rad ostalih službi. Ona je ujedno i središnja analitička služba pod neposrednom ingerencijom predsjednika SAD-a. Ostale službe (prema Zakonu o obavještajnoj zajednici iz 1996. zajednica se sastoji od 19 manjih ili većih agencija ili ureda) u pravilu su, dijelovi raznih ministarstava i obavljaju zadatke vezane za njihov djelokrug rada. Federalni istražni ured (*Federal Bureau of Investigation - FBI*), jedina je komponenta sustava koja ima protuobavještajnu funkciju na tlu SAD-a. Iako i neke druge američke obavještajne agencije, primjerice CIA i Obrambena obavještajna agencija (*Defense Intelligence Agency – DIA*) imaju određene protuobavještajne odgovornosti, FBI predstavlja vrhovnu agenciju u tom području. Podjela nadležnosti između CIA-e i FBI-a određena je tzv. Izvršnom uredbom (*Executive order*) predsjednika Ronalda Reagana od 04. prosinca 1981. Prema odredbama Uredbe koordinacija svih protuobavještajnih djelatnosti unutar SAD-a povjerena je FBI-u, dok je CIA-i povjereno provođenje takvih djelatnosti u inozemstvu. Uredba je također ovlastila FBI i za prikupljanje obavještajnih informacija unutar SAD-a²⁵.

Obavještajni sustav bivšeg SSSR-a imao je mnogo sličnosti s američkim. I u njemu je postojala središnja obavještajna služba - Komitet državne sigurnosti (*Komitet Gosudarstvennoy Bezopasnosti – KGB*) koja je koordinirala i kontrolirala ukupnu obavještajnu aktivnost. Nalazila se pod neposrednom kontrolom Politbiroa KP SSSR-a. Međutim, ono što je ovu službu razlikovalo od američkog pandana jest njezina nadležnost koja je uključivala i obavještajnu funkciju (rad u inozemstvu) i funkciju službe sigurnosti (rad unutar granica bivšeg SSSR-a). Poslije raspada SSSR-a državno vodstvo Ruske Federacije formiralo je drugačiji sustav od bivšeg sovjetskog. Tako su formirane dvije službe od kojih je jedna zadužena za obavještajno djelovanje u inozemstvu – Vanjska obavještajna služba (*Sluzhba Vneshnej Razvedki - SVR*), a druga – Federalna služba sigurnosti (*Federalnaja Sluzhba Bezopasnosti - FSB*) za protuobavještajno djelovanje unutar Rusije. Prema Zakonu o sigurnosti iz 1992. godine službe su posredstvom Vijeća za nacionalnu sigurnost koje u potpunosti upravlja njihovim radom, odgovorne direktno predsjedniku Ruske Federacije²⁶.

²⁵ Od većeg broja naslova koji govore o organizaciji i funkcioniranju američke obavještajne zajednice ovdje izdvajamo: Lowenthal, M.M. U.S. Intelligence: Evolution and Anatomy, The Washington Papers, Washington 1984; Richelson, T.J. The U.S. Intelligence Community, Westview Press, Boulder/Oxford 1995; Intelligence Community Act 104th Congress 2nd Session, June 13, 1996

²⁶ Od većeg broja naslova koji na cjelovitiji način govore o sovjetskom, odnosno ruskom modelu, ovdje izdvajamo tek nekoliko: Barron, J. KGB: The Secret War of Soviet Secret Agents, Reader's Digest Press, New York 1974; Knight, A. The KGB: The Police and the Politics in the Soviet Union, Unwin and Hyman, Boston,

U britanskom modelu nema središnje agencije koja koordinira rad svih ostalih. Njega čine neovisne službe čiji rad koordinira Kabinet premijera odnosno njegova radna tijela (Ministarski odbor za obavještajne službe/*Ministerial Committee on Intelligence Services*; Zajednički obavještajni odbor/*Joint Intelligence Committee*; Obavještajni koordinator/*Intelligence Coordinator*; Kabinetski odbor za sigurnost/*Cabinet Official Committee on Security*). Službe su locirane unutar različitih ministarstava. Tako je Služba sigurnosti (*Security Service/MI-5*) iako nije njegov sastavni dio locirana unutar Ministarstva unutarnjih poslova i odgovorna je matičnom ministru. Tajna obavještajna služba (*Secret Intelligence Service/SIS/MI-6*) i Vladin stožer za komunikacije (*Government Communications Headquarters-GCHQ*) odgovorni su ministru vanjskih poslova. Obrambeni obavještajni stožer (*Defence Intelligence Staff-DIS*) odgovoran je ministru obrane.²⁷

4.4.3. Kontrola zakonitosti rada obavještajnih sustava

Temeljni zadatak obavještajnog sustava je ostvarenje nacionalne sigurnosti i nacionalnih interesa. U tome se krije i jedna od proturječnosti u pogledu djelovanja obavještajnih sustava. Naime, jedan od elementa nacionalne sigurnosti je i zaštita države. Država odnosno njezina vlast mora štititi sebe, s jedne, i građane, s druge strane. Štiteći sebe, državni aparat, a dio čega je i obavještajni sustav, često zadire u osnovna prava i slobode svojih građana, pri čemu su moguće i različite zlouporabe.²⁸ Upravo stoga je potrebna kontrola zakonitosti rada obavještajnih sustava. Od svih komponenti obavještajnog sustava, službe sigurnosti su zbog karaktera aktivnosti (djelovanje unutar zemlje) najviše izložene kritikama i kontroli u pogledu možebitnih zlouporaba i nezakonitog kršenja ljudskih prava. Analizom postojećih rješenja,²⁹ možemo uočiti da u svijetu postoje dvije vrste kontrole rada službi sigurnosti: unutarnja i vanjska. Unutarnjim nadzorom tijela unutar službe prate rad službe, dok u vanjskom nadzoru

1994; Waller, M.J. *The Secret Empire: The KGB in Russia Today*, Westview Press, Oxford 1994; Knight, A. *The Spies Without Cloaks: The KGB's Successors*, Princeton University Press, Princeton, 1996

²⁷ O britanskom modelu vidi u: *Central Intelligence Machinery*, HMSO, London, 1993; *Central Intelligence Machinery, Second Edition*, HMSO, London, 1996; Urban, M. *UK Eyes Alpha: The Inside Story of British Intelligence*, Faber and Faber, London, 1996; *Intelligence and Counter-intelligence*, *The New Encyclopaedia Britannica*, Volume 21, 1985, str. 717-723

²⁸ U demokratskom društvu predmet interesa obavještajnih sustava i njegovih pojedinih komponenti trebaju biti istinske kategorije nacionalne sigurnosti i oni ne smiju biti u službi dnevne politike i partikularnih političkih interesa. I u demokratskom društvu pojedine komponente obavještajnog sustava obavljajući svoju temeljnu funkciju primjenjuju mjere kojima se narušavaju ili ograničavaju određena ljudska i građanska prava. Takve mjere je moguće primjeniti u skladu s vladavinom prava i samo prema onim pojedincima i grupacijama koji svojim djelovanjem ugrožavaju nacionalnu sigurnost, demokratsko društvo i prava zajednice.

²⁹ Prikazano prema: *Control of Internal Security Services in Europe*, Committee on Legal Affairs and Human Rights of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Strasbourg, 9 June, 1997; *Internal Security Services in Europe*, Venice Commission, European Commission for Democracy Through Law, Council of Europe, Strasbourg, 7 March, 1998

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

Ovaj oblik nadzora koji obavljaju tijela koja su sastavnica izvršne vlasti nadopunjuje se parlamentarnim kontrolama. Vršenje parlamentarne kontrole predviđeno je u nacionalnim zakonodavstvima gotovo svih europskih država³⁰. Takvu kontrolu obnašaju parlamentarni odbori koji imaju različite ovlasti u različitim državama. Primjerice, u Njemačkoj, Švicarskoj i Nizozemskoj parlamentarni odbori imaju široke ovlasti i mogućnost pristupa tajnim informacijama, pri čemu su obvezni na čuvanje tajne. U većini drugih država te su ovlasti znatno uže i u osnovi se svode na to da se parlamentarni odbori periodično izvješćuju o radu službi sigurnosti.

Sudski nadzor jedno je od osnovnih jamstava zakonitosti operacija službi sigurnosti. Osobe koje smatraju da su im prekršena prava djelima ili propustima službi sigurnosti mogu tražiti zadovoljštinu putem suda. Pravo na sudsku zaštitu jamči se nacionalnim ustavnim i zakonskim rješenjima, no isto tako garancije se nalaze i u međunarodnim sporazumima, npr. Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.³¹ Ovo ujedno jamči i traženje zadovoljštine pred međunarodnim sudovima (Europski sud za ljudska prava). U idealnim uvjetima sudska kontrola može biti dvojaka: kontrola već obavljenih aktivnosti s ciljem utvrđivanja prekoračenja ovlasti ili zlouporaba; zahtjev službama sigurnosti da prikupe sudske ili druge dozvole prije poduzimanja aktivnosti koje bi se mogle prozvati kršenjem ili prijetnjom temeljnim pravima i slobodama.

Uz to, u određenim državama (Švedska i Finska) kontrolu nad službama sigurnosti vrši i ombudsman.

Nesporno je da je nadzor nad obavještajnim sustavom, a posebno nad službama sigurnosti neophodan kako bi se spriječilo da se službe sigurnosti pretvore u moćna i neovisna tijela čija bi zlouporaba mogla promijeniti demokratski oblik vladavine. Kako bi se to izbjeglo, bitne su još dvije stvari: obrazovanje pripadnika obavještajnog sustava u području

³⁰ Od svih europskih država jedino u Ruskoj Federaciji parlament nema nadzorne ovlasti nad radom službi sigurnosti.

³¹ U čl. 13. Konvencije navodi se: "Svatko čija su prava i slobode koje su priznate u ovoj konvenciji povrijeđene ima pravo na djelotvorna pravna sredstva pred domaćim državnim tijelom, čak i u slučaju kad su povredu počinile osobe koje su djelovale u službenom svojstvu".

ljudskih prava te kontrola javnosti. Kako bi javnost stekla uvid u rad obavještajnog sustava neophodno je otvaranje tradicionalno netransparentnih područja. Na taj način ne samo da bi se značajno eliminirale moguće zlouporabe, već bi javnost stekla i povjerenje u obavještajni sustav koji joj služi.

Politički (nacionalna sigurnost i nacionalni interesi su, više od svega, političke kategorije) i obavještajni fenomen u vrlo su uskoj korelaciji, međusobnoj isprepletenosti i uvjetovanosti. Aktivnost obavještajnog sustava i politiku ne može se promatrati odvojeno, jer je to jedan, mnogim nitima "isprepleten" odnos. Upravo je ta "isprepletenost" politike i obavještajnih sustava razlog zbog kojeg se obavještajni sustavi i u najdemokratskijim državama nalaze na "skliskom" području koje ih može odvesti u pravcu neželjenih zlouporaba i nepotrebnih kršenja ljudskih, građanskih i političkih prava, kako pojedinaca, tako i cijelih naroda. Kako se to ne bi dogodilo, neophodno je stvoriti efikasne mehanizme nadzora, mehanizme koji trebaju spriječiti da obavještajni sustavi postanu moćna i neovisna tijela čija bi zlouporaba mogla utjecati i u konačnici promijeniti općeprihvaćene demokratske oblike vladavine. Istovremeno, obavještajnim sustavima i svakoj od njihovih komponenti potrebno je osigurati i prostor za nesmetan rad i postizanje temeljnog cilja - ostvarenje nacionalne sigurnosti - budući je ostvarenje istinskih kategorija nacionalne sigurnosti, ujedno i, preduvjet za ostvarenje i razvoj demokracije.

5. Policija i nacionalna sigurnost

Je li policija sastavni dio koncepta nacionalne sigurnosti? Kod razmatranja odnosa policije (grč. politeia - uređen državni život)³² i nacionalne sigurnosti potrebno je krenuti od pitanja jesu li policijske institucije uopće sastavni dio koncepta nacionalne sigurnosti odnosno koje je njihovo mjesto i uloga u empirijskom izrazu tog koncepta tj. sustavu nacionalne sigurnosti?

Prethodno smo vidjeli da je tradicionalno određenje pojma sigurnosti vezano uz državu bilo determinirano vojnom komponentom. Gotovo do kraja dvadesetog stoljeća sigurnost je definirana sredstvom u osiguravanju opstanka - vojskom, promatrana kao cilj država koji se ostvaruje diplomatskim i vojnim sredstvima. Jasno je stoga da u tim okvirima policijske institucije nisu imale nikakve veze sa nacionalnom sigurnošću.

U suvremenim uvjetima značenje pojma sigurnosti općenito, pa time i nacionalne sigurnosti, bitno je prošireno. Uz vojno, ona obuhvaća i niz drugih vitalnih područja ljudske

³² Pojam policija potječe od grčke riječi polis što znači grad-država. Izvorno, policija je svoj naziv dobila kao izraz društvenog reda što znači da je to institucija koja se brine oko javnog reda i poretka u državi. Vidi: Klaić, B. Veliki rječnik stranih riječi, Zora, Zagreb, 1974, str. 1035; Pusić, E. Upravni sistemi, Knjiga prva, Grafički zavod Hrvatske, Zagreb, 1985, str. 257

djelatnosti (političko, socijalno, ekonomsko i ekološko). Istovremeno, sigurnost se, s jedne strane promatra kao odrednica opstanka odnosno kao uvjet koji stvara odnose između pojedinca, društva i države, dok je, s druge strane, usmjerena ka razvoju.

Ovakvo shvaćanje nacionalne sigurnosti proizlazi iz analize njezinog sadržaja. Među suvremenim autorima nije postignuta suglasnost u pogledu generičkog shvaćanja niti sigurnosti niti nacionalne sigurnosti. Stoga nam definicije nacionalne sigurnosti ne mogu pružiti utemeljenu osnovu za određenje odnosa između policije i nacionalne sigurnosti. Za određenje eventualne uloge policije u nacionalnoj sigurnosti potrebno je pronaći zajednički nazivnik odnosno one elemente sadržaja nacionalne sigurnosti oko kojih je suglasnost postignuta.

Iako među autorima postoje neslaganja u pogledu pojma nacionalne sigurnosti većina ih se slaže u svezi s temeljnim kategorijama sadržaja nacionalne sigurnosti. Kompleksan pojam nacionalne sigurnosti podrazumijeva opstanak države i njezinog stanovništva, teritorijalni suverenitet, osnovne atribute neovisnosti te kvalitetu života i stalni materijalni prosperitet države. Analiza svake od ovih kategorija ne ukazuje na posebnu ulogu policije u njihovom postizanju. Možda je tek u određenoj mjeri izuzetak kategorija kvalitete života. Kvaliteta života u državi, između ostalog, ovisi i o odsustvu kriminala u državi. Stupanj kvalitete življenja u jednoj državi u obrnuto proporcionalnom je odnosu prema stupnju kriminala u toj državi. Izvršavajući svoju temeljnu zadaću prevencije te suzbijanja i procesuiranja kriminalnih akata policija direktno doprinosi stupnju kvalitete života u državi. Stoga bi se uvjetno moglo kazati da je u suvremenim uvjetima, promatrano sa stajališta analize temeljnih kategorija nacionalne sigurnosti, policija u određenoj, ograničenoj mjeri "pridružena komponenta" nacionalne sigurnosti. No, i ovakva uvjetna konstatacija zaslužuje nekoliko rečenica osvrtu.

Detaljnija analiza svake od pojedinih kategorija nacionalne sigurnosti nesporno pokazuje da policija nema neku posebnu ulogu u njihovom ostvarenju. Policija nije primarna institucija odgovorna za osiguranje opstanka države niti njezinog stanovništva. Također, policija nema niti ulogu osiguranja političke neovisnosti, a još manje ostvarenja materijalnog prosperiteta. Kvaliteta života, sa stajališta nacionalne sigurnosti, podrazumijeva ukupnost uvjeta življenja u jednoj državi (stupanj ekonomskog razvoja, životnog standarda, političkih, ljudskih i građanskih prava i sloboda, socijalnih uvjeta, zdravstvenih uvjeta i stupanj i kvalitetu medicinske skrbi, odsustvo straha od prijetnji itd.). Jasno je da je u tim uvjetima odsustvo kriminala, za čije je preveniranje, sprječavanje i procesuiranje odgovorna policija, tek jedan od faktora ukupne kvalitete življenja. Iz toga je razvidno da nas, ukupno

promatrano, analiza temeljnih kategorija nacionalne sigurnosti, također, upućuje na zaključak da policija nije sastavni dio tog koncepta.

Djelomični odgovor na pitanje je li policija sastavni dio koncepta nacionalne sigurnosti nude nam pojedina razmišljanja o sustavima nacionalne sigurnosti. U knjizi "Suvremeni sistemi nacionalne sigurnosti"³³ autori navode da se suvremeni sustavi nacionalne sigurnosti sastoje od sigurnosne politike, sigurnosne strukture i sigurnosnog samoorganiziranja civilnog društva. Pri tome sustav nacionalne sigurnosti shvaćaju kao sintezu svih podsustava u društvu jer osigurava temeljne uvjete za opstanak i razvoj društva, kvalitetu života i djelovanje u smjeru povećanja otpornosti društva i prirode od ugrožavanja te otklanjanja posljedica što ih prouzroče izvori ugrožavanja. U ovako široko shvaćenom pojmu nacionalne sigurnosti, gdje ona ustvari predstavlja ukupnost jednog društva odnosno sintezu svih njegovih podsustava, policija je sastavni dio sigurnosne strukture. Sigurnosna struktura uključuje dva elementa: vanjsku sigurnost i unutarnju sigurnost. Kao tijelo formalnog društvenog nadzora policija je u okvirima unutarnje sigurnosti zadužena, prije svega, za očuvanje zakonitosti i poretka te djelomično zaštitu društvene infrastrukture.

Već smo ranije naglasili da je moderno shvaćanje nacionalne sigurnosti u odnosu na tradicionalno bitno proširilo njezin sadržaj. No, čini nam se da i moderno shvaćanje isto kao i tradicionalno ima određene nedostatke. Za razliku od tradicionalnog promatranja nacionalne sigurnosti koje je bilo preusko, moderno je naprosto preširoko zbog čega i operira općenitim kategorijama bez njihovog detaljnijeg razmatranja. Iako moderno poimanje nacionalne sigurnosti ispravno određuje da nacionalna sigurnost sintetizira sve elemente društva ono ne odgovara na niz sistemskih pitanja koja bi detaljno locirala ulogu svake od komponenti sustava nacionalne sigurnosti u tom konceptu. Stoga nam se čini da je u okviru modernog shvaćanja potrebno razlikovati, uvjetno kazano, nacionalnu sigurnost, a time i sustav nacionalne sigurnosti, u užem i širem smislu. Elementi sustava nacionalne sigurnosti u užem smislu jesu svi oni elementi koji imaju direktnu odgovornost za ostvarenje i postizanje neke od temeljnih kategorija nacionalne sigurnosti. To su komponente zadužene za stvaranje i provedbu četiri temeljne politike i strategije kao sastavnih dijelova integralne politike i strategije nacionalne sigurnosti jedne države: vanjska politika, obrambena politika, obavještajna politika i ekonomska politika. Elementi sustava nacionalne sigurnosti u širem smislu jesu svi oni elementi društva i države kojima postizanje neke od temeljnih kategorija nacionalne sigurnosti nije prvenstveni interes. Drugim riječima, oni nemaju direktnu

³³ Grizold, A.; Tatalović, S.; Cvrtila, V. Suvremeni sistemi nacionalne sigurnosti, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 1999

odgovornost za ostvarenje neke od tih temeljnih kategorija, ali obavljanjem svoje primarne zadaće neizravno pridonose njihovom ostvarenju. U ovu drugu kategoriju spada i policija.

Policiju se ne može smatrati sastavnim dijelom sustava nacionalne sigurnosti jer nema direktnu odgovornost za ostvarenje niti jedne od temeljnih kategorija nacionalne sigurnosti.³⁴ Policija je institucija za održavanje reda i provođenje zakona (*law enforcement*).³⁵ Izvršavajući tu svoju osnovnu zadaću ona neizravno doprinosi ostvarenju temeljnih kategorija nacionalne sigurnosti odnosno većem ili manjem stupnju tog ostvarenja.

Možda je radi potpunijeg shvaćanja ova razmišljanja potrebno dodatno argumentirati. Pojam nacionalne sigurnosti, promatran sa aspekta temeljnih kategorija, uključuje dvije dimenzije. Prva podrazumijeva ostvarenje opstanka države odnosno sprječavanje ugrožavanja osnovnih vrijednosti koje omogućuju taj opstanak (zaštitu države kao političko-teritorijalnog oblika organiziranja nacije i kao vlasti, zaštitu njezinog stanovništva, zaštitu suvereniteta, teritorijalnog integriteta i neovisnosti). Druga, pak, dimenzija ima razvojni karakter (kvaliteta života i stalni materijalni prosperitet). Sasvim je sigurno da policija nije odgovorna za razvoj države, društva i nacije. Ona obavljanjem svoje temeljne djelatnosti ima tek djelomičnu odgovornost za stvaranje preduvjeta za ostvarenje razvoja. Policija, također, nema ni direktnu primarnu odgovornost za zaštitu temeljnih kategorija koje trebaju osigurati opstanak države. Iako je svaka od tih vrijednosti zaštićena kaznenim zakonodavstvom, (policija je nadležna za otkrivanje počinitelja kaznenih djela), policija nije primarno odgovorna za zaštitu temeljnih vrijednosti koje trebaju osigurati opstanak. Primjerice, Kazneni zakon RH u svojoj glavi XII (čl. 135-155) pod naslovom "Kaznena djela protiv RH" zaštitio je svaku od tih temeljnih vrijednosti i propisao kazne za njihovu povredu i ugrožavanje.³⁶ Nizom određenih kaznenih djela (veleizdaja, priznavanje kapitulacije i okupacije, ugrožavanje državne neovisnosti, ubojstvo i otmice najviših državnih dužnosnika, protudržavni terorizam, oružana pobuna, diverzija, špijunaža, podriivanje vojne i obrambene moći države, pripremanje kaznenih djela protiv RH i udruživanje radi njihova činjenja itd.) zaštićeni su teritorijalni suverenitet, ustavni poredak, najviši nositelji državnih dužnosti, sigurnost i interesi obrane zemlje te ugled države. Policija nije prvenstveno odgovorna za ostvarenje tih kategorija (iako može dijelom sudjelovati u tim poslovima). Razlog je vrlo jednostavan. Iako je policija, kao što smo

³⁴ Zakon o policiji Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 129 od 2000.) niti na jednom mjestu ne spominje pojam nacionalna sigurnost. Članak 2. Zakona određuje policiju kao javnu službu koja građanima pruža zaštitu njihovih temeljnih ustavnih prava i sloboda i zaštitu drugih Ustavom zaštićenih vrijednosti.

³⁵ Hague, R.; Harrop, M.; Breslin, S. Komparativna vladavina i politika, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, 2001, str. 395

³⁶ Pavišić, B.; Veić, P. Komentar Kaznenog zakona, Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Zagreb, 1998

istaknuli, nadležna za otkrivanje počinitelja kaznenih djela (time i kaznenih djela kojima su inkriminirana ugrožavanja temeljnih vrijednosti opstanka države i nacije), kod kaznenih djela kojima su zaštićene temeljne vrijednosti nije presudno otkriti počinitelje tih kaznenih djela (otkrivanje je važno ako se ona zaista dogode). Naime, policija otkriva počinitelje kaznenih djela onog trenutka kada su se kaznena djela već dogodila. Ukoliko se kaznena djela kojima su zaštićene temeljne vrijednosti opstanka države dogode to znači da je nacionalna sigurnost već značajno ugrožena.³⁷ Stoga je ta kaznena djela, sa aspekta nacionalne sigurnosti, bitnije spriječiti nego otkriti njihova počinitelja. Za njihovo sprječavanje nije nadležna policija. Stoga policija i nije sastavni dio sustava nacionalne sigurnosti u užem smislu.

Geneza funkcija policije

Razvoj funkcija policije nemoguće je promatrati izvan procesa diferencijacije sile kao institucionalnog monopola države.³⁸ Ukupni razvoj društava i država te događaji i procesi u njihovom okruženju postupno su uvjetovali diferencijaciju nekada jedinstvene državne sile. Polazište za diferencijaciju prvenstveno je predstavljalo promatranje i razlikovanje okoline države: unutarnja okolina koja se nalazi unutar područja na kojem država vrši vlast i vanjska okolina koja se nalazi izvan tog područja. Povijesno promatrano, prva diferencijacija državne sile upravo je i bila na toj općoj razini te je došlo do diferenciranja primjene sile prema vanjskoj okolini i stvaranja vojske odnosno njezinog diferenciranja prema unutarnjoj okolini i stvaranja policije. Daljnjim procesom diferenciranja izvršena je dioba odnosa s vanjskom okolinom na nasilne (vojska) i ravnopravno ugovorne odnose koji su u nadležnosti resora vanjskih polova. U odnosu prema unutarnjoj okolini, diobom su odnosi podijeljeni na regulativne odnosno represivne koji su u nadležnosti policije i arbitražne koji su u središtu interesa pravosuđa. Proces diferencijacije ovdje nije zaustavljen, već je postupno dolazilo i do izdvajanja drugih resora državne uprave, prije svega financija, a nakon njega i ostalih resora.

Povijesno promatrano, pojam policije kao i funkcije policijske organizacije stalno su se mijenjale. Njihov sadržaj bio je uvjetovan ukupnim razvojem ljudske zajednice, društvenih sustava, državnih aparata te specifičnim, tradicionalnim značajkama organizacije državne uprave u svakoj od država ponaosob. Unatoč ovim promjenjivim kategorijama, pojedini autori smatraju da ipak u razvoju policije postoje neke konstantne značajke.³⁹ Prije svega, policija je

³⁷ Detaljnije o problemu sigurnosti države i kaznenopravnim dilemama u pogledu njezinog ostvarenja vidi u: Bavcon, L.J.; Bele, I.; Kobe, P.; Pavčnik, M. Kaznenopravna zaštita države i njenog društvenog uređenja: politički delikti, Globus, Zagreb, 1988

³⁸ Pusić, E. Upravni sistemi, Knjiga prva, Grafički zavod Hrvatske, Zagreb, 1985, str. 227-308

³⁹ Pusić, E. Upravni sistemi, Knjiga prva, Grafički zavod Hrvatske, Zagreb, 1985, str. 261-262

od svojeg postanka do danas jezgro državne prisile. Bez obzira na sva ograničenja u pogledu humanizacije policije, njezinog stavljanja u okvire pravne države i načela vladavine prava, uspostavljanja mehanizama političke kontrole itd. policija i dalje ostaje instrument prisile. Drugo, u odnosu na prvobitni široki sadržaj jedinstvenog pojma policija koji se preklapao sa vojskom i pravosuđem te je obuhvaćao cjelokupne unutarnje aktivnosti države, policija je u suvremenim uvjetima ograničena na uži krug djelatnosti unutar državne uprave.

Kao djelatnost državne uprave policija se razvila iz oružanih snaga odnosno vojske. No, ukoliko se zanemari kategorija policije kao dijela državne uprave i razmotre najraniji povijesni oblici organiziranja društava njezine korijene možemo naći već u prvobitnoj zajednici. U prvobitnom polisu, po kojem je i dobila ime, policija je bila izraz unutarnjeg društvenog reda zbog čega je po svojem porijeklu bliža pravosuđu nego vojsci.

U prvobitnim društvima unutarnji red je proizlazio iz predvidivosti, pravilnosti i ponavljanja ponašanja samih po sebi. Svako odstupanje od tih pravilnosti podrazumijevalo je sankcije koje su neposredno izricale i primjenjivale vodeće osobe zajednica, primjerice, poglavice, seoske starješine itd..

Ova neposredna primjena mjera kojima je regulirano ponašanje društvene zajednice postupno je prerastala u državne institucije shvaćene u najširem smislu tog značenja. U vrijeme antičkih grčkih gradova-država i antičkog Rima država je istovremeno bila i instrument dominacije vladajućih koji je služio obrani poretka i tijelo društvene regulacije koje je bilo u mogućnosti primijeniti silu kako bi pojedince prisililo da se ponašaju u skladu sa određenim pravilima. Drugim riječima, u to je vrijeme bilo teško razlikovati ukupne državne od policijskih funkcija. Te dvije funkcije bile su isprepletene.

Daljnji razvoj društava, posebno čvrsta uspostava monarhijskih oblika vladavine, uvjetovao je poremećaj dotadašnje relativne ravnoteže između dominacije vladajućih i društvene regulacije. Težište državno-policijske funkcije bila je obrana postojećeg poretka i konkretnih vladara.

Prijelomnu točku u pogledu određivanja funkcija policije predstavlja početak procesa nastanka modernih država.⁴⁰ Postanak moderne države veže se uz postizanje Vestfalskog mira 1648. kada se novi sustav država počeo temeljiti na pravu država da samostalno odlučuju o vlastitoj sudbini. Vestfalski mir je označio završetak Tridesetogodišnjeg rata (1618.-1648.), završetak sukoba između katolika i protestanata u Europi koji je započeo reformacijskim

⁴⁰ Država se najopćenitije definira kao zajednica onih koji vladaju i onih kojima se vlada, koja je uređena na osnovu pravila koja prihvaćaju (voljno ili pod prinudom) svi članovi zajednice. U užem smislu država je aparat sile koji načelno jamči sigurnost svih članova zajednice. Vidi: Prpić, I.; Puhovski, Ž.; Uzelac, M. (ur.) Leksikon temeljnih pojmova politike, Školska knjiga, Zagreb, 1990, str. 137

pokretom stotinjak godina ranije, završetak procesa kojim je definitivno osporena dotadašnja vrhovna vlast Pape u Rimu i pravo Crkve da vodi vanjsku politiku država. Središnje mjesto u novom sustavu država uspostavljenih Vestfalski mirom zauzima je koncept koji se sastojao od tri dijela: legitimiteta, suvereniteta i obveza. Legitimitet je značio da svaka država ima pravo postojati i organizirati vlast na svojem teritoriju. Suverenitet podrazumijeva da ne postoji viši autoritet od onog kojeg ima država tj. da ne postoji autoritet iznad nje. Drugim riječima, to je vlast nad kojom nema druge vlasti. Obveze znače ponašanje država u skladu s dogovorenim načelima u odnosima s drugim subjektima međunarodnih odnosa.

U razvoju moderne države postoje tri faze. U prvoj fazi razvoja moderne države glavni je problem bio kako uspostaviti mir u vrijeme religijskih ratova. Rješenje je pronađeno u pojmu suverenosti. Druga faza razvoja je bila obilježena pitanjima ograničavanja suverene vlasti da bi se očuvala sloboda pojedinca. Moć države koja je proizašla iz sadržaja suverene vlasti trebalo je ograničiti. Drugim riječima, određenim pravilima trebalo je regulirati odnos između države i pojedinca. U tom procesu stvorena je ustavna odnosno pravna država koja štiti pojedinca nasuprot svemoći države. Treću fazu razvoja moderne države obilježavaju problemi socijalne raspodjele društvenog bogatstva. Socijalna država je odgovor na ostvarivanje društvene pravednosti.

Razvoj modernih država bitno je utjecao na određenje funkcija policije. On je uvjetovao da se tijekom 19. stoljeća počelo razlikovati nastojanja države (pozitivna) da unaprijedi svoj razvoj i dobrobit od onih kojima je u središtu interesa bilo suzbijanje opasnosti koje su na unutarnjem planu prijetile državi i društvu (negativna nastojanja). Pojam policije od tada se više ne koristi za označavanje cjelokupne državne uprave, već samo za onaj dio koji ima zadatak suzbiti i otkloniti opasnosti.

U istom razdoblju (sredina 19. stoljeća) započeo je i proces stvaranja demokratskih društava. Njegov sastavni dio bila je i izgradnja pravne države odnosno državnog sustava koji karakterizira vladavina prava. To je, s jedne strane, podrazumijevalo da građani države nisu više objekt vlasti, već njezin subjekt. Građani su postali izvor političkog legitimiteta vlasti. S druge strane, to je za posljedicu imalo da policija u primjeni državne sile prema građanima mora uvažavati činjenicu da su oni izvor legitimiteta vlasti u čije ime policija djeluje, a čiji je i ona sastavni dio. Uz to, model pravne države podrazumijevao je da su i država i policija i građani vezani istim pravnim sustavom. To znači da policija prema građanima može nastupati samo temeljem pravnih normi i na njima zasnovanih mjera te da u svojoj izvršnoj djelatnosti mora biti vezana općim pravnim ograničenjima i podvrgnuta pravnoj kontroli kao i svaki drugi akter u pravnom sustavu.

Moguće je razlikovati nekoliko kategorija funkcija policije. Polazeći od pojma javnog reda i poretka koji uključuje političko i društveno uređenje jedne države, njezin gospodarski poredak te djelatnosti u svezi sa društvenom regulacijom u najširem smislu, Pusić funkcije policije dijeli u dvije kategorije: funkcije obrane postojećeg poretka i funkcije društvene regulacije.⁴¹

Funkcije obrane postojećeg političkog poretka uključuju represiju političkih kaznenih djela, protuobavještajnu djelatnost, kontrolu javnih informacija i komunikacija, kontrolu udruživanja i organizacija, kontrolu javnog okupljanja, kontrolu političkih izvanrednih stanja, osiguranje stranih i domaćih državnih dužnosnika te kontrolu kretanja preko državne granice. U funkcije društvene regulacije, pak, spadaju, prevencija i represija općeg kriminaliteta, regulacija prometa, intervencije u elementarnim nesrećama i drugi izvanrednim stanjima nepolitičkog karaktera, izvršenje općih i pojedinačnih akata državnih tijela uopće, kada je u procesu izvršenja potrebno primijeniti prinudu, evidencija građanskih stanja te evidencije vezano uz policijsku djelatnost.

Ovakva kategorizacija funkcija policije zahtijeva nekoliko rečenica osvrta prvenstveno u odnosu na određenje funkcija obrane postojećeg poretka kao policijskih funkcija. Prije svega, potrebno je istaknuti da danas, u skladu s modernim određenjima i reguliranjima policijske djelatnosti, policija ne obavlja sve ove funkcije. Ovdje se riječ o sumarnom određenju funkcija policije, i to policije kao onog dijela (gore spomenutog) državne uprave (negativni) koji ima zadatak otkloniti i suzbiti opasnosti koje prijete državi. Drugim riječima, radi se o kombinaciji funkcija koje obavljaju službe sigurnosti i policija pri čemu je aktivnost službi sigurnosti dominantna. Čini se da je ovakva podjela proizašla iz analize procesa diferencijacije državne sile. U tom smislu, i policija i službe sigurnosti imaju iste korijene. No, to ne znači da su to dvije iste organizacije. U suvremenim uvjetima ne smije se brkati policijske poslove i poslove službi sigurnosti. Policija i službe sigurnosti su, unatoč činjenici, da ponekad koriste ista ili slična sredstva i metodologiju dvije zasebne stručne institucije. Detaljnija analiza međusobnog donosa tih dviju institucija prelazi okvire ove studije. Ovdje ćemo naznačiti tek temeljnu razliku koja dokazuje prethodnu tvrdnju. Naime, dok je policija prvenstveno zadužena za otkrivanje počinitelja kaznenih djela kada se ta djela dogode, službe sigurnosti imaju zadatak spriječiti počinjenje kaznenih djela koji ugrožavaju nacionalnu sigurnost odnosno temeljne kategorije na kojima počivaju i na kojima su izgrađeni jedna država i društvo.

⁴¹ Pusić, E. Upravni sistemi, Knjiga prva, Grafički zavod Hrvatske, Zagreb, 1985, str. 262-266

Drugo, očigledno je da neke od naznačenih funkcija policije u odnosu na sintagmu "postojeći poredak" imaju negativne konotacije. Naime, povijest nas podsjeća i na niz "postojećih poredaka" sa totalitarističkim obilježjima (fašizam, nacizam, komunistički totalitarizam). I u okvirima tih političkih poredaka policije su i te kako bile aktivne na njihovom očuvanju. Praksa totalitarnih režima i nasilje koje su provodili bili su u direktnoj suprotnosti sa tekovinama ljudske civilizacije te su ti politički sustavi predstavljali privremenu pobjedu nasilja nad vladavinom prava kao civilizacijskim dostignućem. Upravo je to bio jedan od razloga degeneracije i konačnog propadanja kako tih sustava tako i policijskih institucija koje su djelovale na njihovom očuvanju.

Imajući to u vidu neophodno je naglasiti da je u moderno vrijeme prethodno naznačene funkcije policije na očuvanju postojećeg poretka isključivo potrebno promatrati u okviru demokratskog društva te funkcioniranja pravne države i vladavine prava.

Klasična policijska literatura⁴² bitno drugačije određuje funkcije policije. U tom smislu, policijske funkcije dijele se na preventivnu, represivnu, obrambenu funkciju, razvojno-istraživačku te nadzornu funkciju policije.⁴³ Preventivna funkcija podrazumijeva djelovanje policije usmjereno na sprječavanje narušavanja javnog reda i poretka odnosno sprječavanje počinjenja raznih vrsta protuzakornih akata koji utječu na sigurnost, a time i na kvalitetu života. Represivna funkcija uključuje primjenu policijske sile prema počiniteljima kaznenih djela. Pri primjeni sile neophodno je poštivati nekoliko načela. Prije svega, potrebno je istaknuti da policija može primijeniti samo ona sredstva prisile koja su regulirana zakonom. Pri njihovoj primjeni uvijek je neophodno poštivati integritet osobe. Također je važno da se pri ostvarenju policijskih zadataka sredstva prisile primjenjuju stupnjevano tj. od onih manje nasilnih prema onima koja su više nasilna. Ništa manje nije značajno ni načelo proporcionalnosti koje nalaže da uporaba sredstva prisile mora biti proporcionalna cilju koji se želi postići. Obrambena funkcija policije podrazumijeva djelovanje policije usmjereno na obranu zemlje od oružane agresije i to kako u uvjetima mira tako i u uvjetima rata odnosno neposredne ratne opasnosti. Znanstveno-istraživački rad te primjena znanstvenih spoznaja i dostignuća u svakodnevnoj policijskoj djelatnosti sastavni su dio razvojno-istraživačke

⁴² Vidi primjerice: Jurina, M.; Jurković, S.; Pušeljić, M. Elementi organizacije policije, Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Zagreb, 1999; Jurak, F. Organizacija i funkcioniranje policije, Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Zagreb, 1993

⁴³ Hrvatski Zakon o policijskoj službi i ne spominje policijske funkcije već u čl. 3 govori o policijskim poslovima. Kao policijski poslovi izriječno su nabrojani zaštita života, prava, sigurnosti i nepovredivosti osobe; zaštita imovine; sprječavanje i otkrivanje kaznenih djela, prijestupa i prekršaja; traganje za počiniteljima kaznenih djela, prijestupa i prekršaja i njihovo dovođenje nadležnim tijelima; nadzor i upravljanje cestovnim prometom; poslovi sa strancima; nadzor i osiguranje državne granice. Također je naznačena mogućnost da policija uz ove obavlja i druge poslove određene zakonom.

funkcije policije. Ona omogućuje pronalaženje i primjenu niza odgovora na pitanja o kojima direktno ovisi efikasnost policije i njezin kvalitativni razvoj. Nadzorna funkcija policije uključuje policijski nadzor zakonitosti poslovanja niza subjekata (pojedinaca, tijela državne uprave), primjerice onih koja se bave određenim upravnim poslovima, poslovima zaštite od požara, tehničkim pregledima vozila, čuvanjem i skladištenjem eksplozivnih tvari itd.

Promatrana kao dio širih tijela uprave nesporno je da policija ima i status tijela upravne vlasti.⁴⁴ U tom smislu, ona kao i svako drugo tijelo uprave ima općeupravne funkcije,⁴⁵ koje su, naravno, prilagođene njezinim temeljnim funkcijama odnosno zakonski određenom djelokrugu rada. Tako, primjerice, u općeupravne funkcije policije spadaju: provođenje zakona i podzakonskih propisa na području na kojem je uspostavljena određena policijska organizacija; praćenje stanja sigurnosti na području na kojem su uspostavljene policijske organizacije te odgovornost za stanje sigurnosti na tom području u okvirima policijskog djelokruga rada; priprema nacrti zakonskih prijedloga i podzakonskih akata; djelovanje policije u području upravnih poslova koje uključuje odlučivanje o upravnim predmetima i provođenje upravnih postupaka (odlučivanje o održavanju javnih skupova, izdavanje osobnih dokumenata, poslovi državljanstva, registracije vozila, poslovi vezani uz posjedovanje oružja, boravak stranih državljana itd.); te obavljanje upravnog i inspeksijskog nadzora.

Isto kao i funkcije, za policiju je značajan i njezin oblik organizacije. Analiza organizacijskih oblika policijskih institucija ukazuje da u svijetu postoje tri modela: angloamerički (decentralizirani), europski (centralizirani) i japanski (azijski) koji je kombinacija ova dva modela.⁴⁶ Angloamerički model karakterizira činjenica da unatoč postojanju različitih razina policije (i saveznih/nacionalnih) lokalna policija je dominantan oblik policijske organizacije. Drugim riječima, policija se u Sjedinjenim Američkim Državama i Ujedinjenom Kraljevstvu nalazi pod prvenstvenim nadzorom i utjecajem lokalnih zajednica koje su i odgovorne za njihovo formiranje i organiziranje. Za razliku od ovog modela, europski je model strogo centraliziran. To znači da se policija u europskim državama nalazi pod izravnim nadzorom središnje državne vlasti na nacionalnoj razini. Japanski model organizacije policijskih institucija koji su prihvatile još neke značajnije azijske države (npr. Kina, Malezija) predstavlja kombinaciju centraliziranog i decentraliziranog modela.

⁴⁴ U Republici Hrvatskoj zakonski je određeno da se ministarstvo unutarnjih poslova sastoji od dva dijela: policije i niza službi koje su zadužene za obavljanje različitih upravnih i stručnih poslova.

⁴⁵ Općeupravne funkcije tj. funkcije tijela državne uprave određene su Zakonom o sustavu državne vlasti (Narodne novine broj 75 iz 1993. godine).

⁴⁶ Hague, R.; Harrop, M.; Breslin, S. Komparativna vladavina i politika, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, 2001, str. 395-400

Organizacija policije u Japanu ima dva bitna obilježja: ona je pod izravnim nadzorom središnje izvršne vlasti, ali je istovremeno i integrirana u lokalnu zajednicu.