

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 vprašanju 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 (Črnc, 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 – Staatspolizei*), 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, spremenjen 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 členi 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 izgonским 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 stanje 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 ustrežale 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, pripti 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*.