



Obavještajno - sigurnosna agencija BiH: Previše tajnovita da bi bila odgovorna?*

Jasmin Ramović

Tajnost nasuprot odgovornosti

Jedan od osnovnih principa demokratije je i odgovornost, a odgovornost počiva na transparentnosti rada javnih institucija. Međutim, postoje područja s imanentnim ograničenjem transparentnosti, npr. informacije čije bi otkrivanje ugrozilo sigurnost države. Stoga, kao javne institucije, obavještajno-sigurnosne agencije moraju pronaći ravnotežu između tajnosti i otvorenosti. Najvažniji razlog što ove agencije moraju biti transparentne jest to što se tako izbjegava da ih zloupotrijebe centri moći¹ ili sami članovi agencije, ali isto tako i što se tako obezbjeđuje podrška javnosti koja je od ključnog značaja za uspješno funkcionisanje agencija.

“... u modernim demokratijama obavještajnim službama je neophodna podrška javnosti i one moraju steći povjerenje javnosti kako bi bile u potpunosti funkcionalne. Bez takve podrške i povjerenja, ove službe neće biti u mogućnosti da pronađu izvore ili zaposle talentovane ljude, a njihovi krajnji korisnici će sumnjati u njihove procjene.”²

Postizanje ravnoteže između tajnosti i transparentnosti nije lak zadatak, ali je ipak ostvariv. Jedan od načina na koji se može ostvariti jest putem objavljivanja javnih izvještaja, kroz saradnju sa medijima i civilnim društvom, te putem obezbjeđenja neometane revizije. Relevantni podaci o Obavještajno-sigurnosnoj agenciji BiH (OSA) pokazuju da Agencija nije bila uspješna kada je u pitanju transparentnost, te samim time i njena odgovornost.

Javni izvještaj koji javnost još nije vidjela

Jedan od najočitijih propusta Agencije je neobjavlivanje javnih izvještaja. U osam godina svog postojanja OSA nije objavila niti jedan javni izvještaj. Iako je ovo propisano Zakonom, zvaničnici Agencije nisu poduzeli ovaj ključni korak njene transparentnosti.

Generalni direktor Danske sigurnosne i obavještajne službe (PET), Jakob Scharf, je u predgovoru za godišnji izvještaj 2008. naveo da „prevencija sigurnosnih prijetnji nije zadatak koji agencija može provesti sama. Zbog toga je važan zadatak agencije da uključi dansko društvo u zaštitu vrijednosti na kojim se zasniva naše društvo. Uključenost građana zahtjeva otvorenost i transparentnost agencije spram javnosti.”³

Kada je u pitanju sadržaj tog izvještaja, on naravno ne treba uključivati detalje o operativnom radu Agencije pošto bi to moglo ugroziti tajnost nekih informacija a moguće i sigurnost zemlje. Međutim, taj izvještaj treba uključivati osnovne informacije koje bi javnosti predočile prednosti postojanja Agencije, i koje bi Agenciju učinile pristupačnijom kada je u pitanju saradnja sa javnošću. Danska sigurnosno obavještajna agencija je jedan od najboljih primjera za pripremu takvih izvještaja. Njeni izvještaji daju uvid u njena dostignuća, aktivnosti i zapažanja iz njenog polja djelovanja. Nivo otvorenosti ove agencije se očituje i činjenicom da se svi njeni izvještaji objavljuju i na danskom i na engleskom jeziku.

Sažetak

Reforma obavještajnih poslova je bila dio robusnog pristupa koji je međunarodna zajednica primijenila na sigurnosni sektor BiH. Uprkos činjenici da je novo zakonodavstvo o obavještajnoj agenciji bilo visokog kvaliteta, ostale su zane-marene neke od najbitnijih odredbi Zakona o agenciji. Javni izvještaj o njenim aktivnostima nije nikada objavljen uprkos činjenici da Zakon ovo jasno propisuje. Uvođenje nadzora i kontrole agencije nije shvaćeno ozbiljno, što je rezultiralo smanjenom odgovornošću Agencije. Ova studija daje rješenja za neke nedostatke i nudi opciju javne politike koja se zasniva na boljoj koordinaciji tijela za nadzor i kontrolu agencije.

* Ovaj policy brief je zasnovan na istraživanju koje je rezultiralo studijom “Unapređenje odgovornosti Obavještajno-sigurnosne agencije BiH”. Kompletna studija je dostupna na www.soros.org.ba.

¹ Jedan od najsvježijih primjera je politizacija Centralne obavještajne službe SAD-a prije invazije na Irak. Vidjeti Peter Gill, ‘Politization of Intelligence: Lessons from the Invasion of Iraq’ u H. Born, L. K. Johnson i I. Leigh, Who’s Watching the Spies?, Washington D.C., Potomac Books, 2005.

² Arthur S. Hulnick, *Fixing the Spy Machine: Preparing American Intelligence for the Twenty-First Century* by, Westport-Connecticut, Greenwood Publishing Group Inc., 1999. str. 173. Vidjeti takode DCAF, Intelligence Practice and Democratic Oversight - A Practitioner’s View, Ženeva, juli 2003., str. 63 gdje se tvrdi da javna debata o ovim aktivnostima vodi ka većoj profesionalnosti obavještajnih agencija.

³ Danska sigurnosno obavještajna služba, “Annual Report 2006-2007”, http://www.pet.dk/upload/petannualreport_2006-2007.pdf, pristupljeno 8. novembra, 2011.

Danska sigurnosno-obavještajna služba (PET)	Opšta obavještajno-sigurnosna služba Holandije (AIVD)	Kanadska sigurnosno-obavještajna služba (CSIS)
Generalni strateški plan za PET	Rizik otvorenosti	Finansiranje terorizma i finansijske istrage
Prikupljanje i prenos informacija u PET-u	Domaći događaji: neutralizirane prijetnje domaćih mreža	Špijunaža i umiješanost stranih aktera
Parlamentarni nadzor	Marokanska zajednica i radikalizacija u Holandiji	Sigurnosne provjere imigranata
Nadzor Nacionalnog odjela za reviziju	Politički ekstremizam i ekstremizam aktivista za zaštitu životinja	Strane operacije i saradnja
Podrška u prismoetri	Tajne aktivnosti stranih zemalja	Zapošljavanje
Analiza prijetnji	Hemijsko i biološko naoružanje	Domaća saradnja
Potencijalni ciljevi napada	Osjetljive informacije i sigurnost	Strane operacije i saradnja
Danski slučajevi terorizma	Događaji u 2008.	Poboljšane postojeće prakse
Prijetnje protiv javnih ličnosti	Kontrola i odgovornost	CSIS na internetu
Izvori i informanti	Žalbe	Uključenost zajednice

Dijelovi sadržaja javnog izvještaja obavještajno - sigurnosnih službi Danske, Holandije i Kanade

Nepostojeći glasnogovornik se „obraća” javnosti

Nesaradnja OSA-e sa medijima i civilnim društvom predstavlja još jednu ključnu prepreku odgovornosti Agencije. Izostanak otvorenosti spram javnosti ometa izvještavanje medija o OSA-i, kao i istraživanja koja poduzimaju organizacije civilnog društva. Jedan od primjera koji pokazuje na koji se način OSA odnosi prema javnosti jest njihov prijedlog za povećanje izdvajanja od jednog miliona konvertibilnih maraka za plate uposlenika Agencije. Na upit medija o ovim povećanjima, ured glavnog inspektora je odgovorio: „Za sve informacije se možete obratiti našem glasnogovorniku. Pošto nemamo glasnogovornika, onda informacije ne možete dobiti nikako⁴.” Pored toga, internetska stranica agencije nije ažurirana više od šest godina, i javnosti ne daje gotovo nikakav uvid u rad Agencije.

Revizija obavljena, ali djelimično

Još jedan problem zakonodavstva o OSA-i predstavlja i kontradiktornost Zakona o reviziji institucija BiH i Zakona o zaštiti tajnih podataka. Iako Zakon o reviziji određuje da revizori imaju

pristup svakom dokumentu bilo koje institucije BiH, u tome ih sprečava način na koji Agencija tumači Zakon o zaštiti tajnih podataka. U intervjuu sa autorom ovog istraživanja, glasnogovornica Ureda za reviziju institucija BiH je rekla da njihov ured obavlja reviziju Agencije, ali da se to zbog prirode ove revizije ne spominje u javnim izvještajima koje objavljuju, što je i razlog zašto revizija nije dostupna javnosti. Tokom istraživanja se došlo do saznanja da je Zajednička komisija za nadzor nad radom OSA-e upoznata sa problemom veznim za ove zakone.⁵ Kako bi se riješile postojeće nedoumice, tj. kako bi se omogućilo da Ured za reviziju institucija BiH provede potpunu, neometanu reviziju komisija je poduzela neke aktivnosti koje bi trebale voditi u tom pravcu. Ova studija nudi jedno od mogućih rješenja koje bi se moglo primjeniti u postojećoj situaciji.

Nadzor većim dijelom sproveden, kontrola djelimično

Propusti OSA-e se ne mogu pripisati samo Agenciji, pošto dio krivice snose i tijela za nadzor i kontrolu. Zakon o OSA-i zadužuje različita tijela za parlamentarni nadzor, izvršnu, internu,

⁴ Nezavisne Novine, "OSA traži još milion KM za plate", 13. mart, 2007.

⁵ Intervju sa Sekretarkom Zajedničke komisije za nadzor nad radom OSA-e.



sudsku, kao i nezavisnu kontrolu nad radom Agencije. Najbitniju ulogu u nadzoru i kontroli nad Agencijom imaju Zajednička komisija zadužena za parlamentarni nadzor nad radom Agencije i Vijeće ministara BiH, zaduženo za izvršnu kontrolu. Iako Zajednička komisija prilično dobro obavlja dodijeljeni joj dio poslova, nedostatak reakcije na navedene probleme govori da ipak ima propusta u njenom radu.

Jednom prilikom je Mirko Okolić, bivši predsjedavajući parlamentarne komisije za nadzor nad radom OSA-e, izjavio da on ne zna zašto ova institucija ne objavljuje javne izvještaje o svom radu.⁶

S druge strane, Vijeće ministara BiH predstavlja najslabiju kariku u ovom lancu, zajedno sa onima koji su zaduženi za internu kontrolu Agencije.

I pored toga što postoji toliko nivoa nadzora i kontrole nad Agencijom, nisu poduzete nikakve mjere da se isprave spomenuti propusti u radu Agencije. Ovo jasno pokazuje da je došlo do propusta u „prinudivanju“, kao jednom od aspekata odgovornosti, što predstavlja ključni problem kada je u pitanju poboljšanje odgovornosti Agencije. Da su tijela zadužena za nadzor i kontrolu Agencije bila aktivnija u ispunjavanju svojih obaveza propisanih zakonom, OSA bi u ovome bila mnogo bolja.

Ovo istraživanje stoga preporuke javne politike nije usmjerilo direktno na OSA-u, nego na tijela za nadzor i kontrolu Agencije.

Bolja odgovornost OSA-e zavisi od unapređenja koordinacije tijela za nadzor / kontrolu Agencije

Kako bi se riješio problem odgovornosti Agencije, razmotrene su tri opcije javne politike. Opcija uvođenja koordinacionih sastanaka tijela zaduženih za kontrolu / nadzor ocjenjena je kao najprikladnija trenutnoj situaciji koja se tiče odgovornosti OSA-e i ograničenja koje nameće postojeće okruženje.

Ova opcija predlaže uspostavljanje koordinacionih sastanaka najvažnijih tijela zaduženih za nadzor i kontrolu Agencije, tj. Zajedničke komisije, Izvršnog obavještajnog odbora, Glavnog inspektora, i predstavnika Ureda za reviziju institucija BiH. Pošto trenutno među ovim tijelima gotovo da nema saradnje, ovaj je prijedlog za redovne sastanke tijela za nadzor i kontrolu predložen kako bi se sam proces učinio efikasnijim i ustrojenijim nego je to trenutno slučaj. Koordinirane aktivnosti dogovorene na ovim sastancima vodile bi ustrojenijem pristupu OSA-i, što bi rezultiralo boljom odgovornošću Agencije. Ovu opciju dodatno podržavaju preporuke koje iz nje proizlaze ili su s njom povezane.

Koraci koje treba poduzeti na putu ka boljoj odgovornosti OSA-e

a) Potpisivanje Memoranduma o saradnji tijela zaduženih za nadzor / kontrolu

Memorandum bi regulisao koordinaciju aktivnosti relevantnih tijela. Koordinacija bi podrazumjevala redovne sastanke na kojima bi se Zajedničkoj komisiji podnosili izvještaji i diskutovala pitanja nadzora i kontrole Agencije. Sastanci bi se održavali barem dva puta godišnje, ili češće ukoliko je potrebno.

b) Tijela zadužena za nadzor i kontrolu da izvrše pritisak na OSA-u radi uspostavljanja ureda za medije.

Ovaj poduhvat bi vrata OSA-e otvorio javnosti i medijima, kao i svima zainteresovanim za OSA-u sa naučnog stanovišta. Sve izjave i obavještenja za medije koje bi ovaj ured pripremao morao bi odobriti generalni direktor, ali bi i pored toga ovo ipak vodilo ka otvorenijoj Agenciji. Ovaj ured bi se bavio redovnim ažuriranjem internetske stranice Agencije, što bi poslalo poruku da je OSA uvijek aktivna na svojim poslovima. Pored toga, ovaj ured bi mogao raditi na pripremi javnog izvještaja.

c) Tijela zadužena za nadzor i kontrolu da izvrše pritisak na OSA-u da objavljuje javne izvještaje

U cilju poboljšanja odgovornosti, bilo bi neophodno da OSA o svom radu objavljuje javne izvještaje. Na ove izvještaje ne bi trebalo gledati

⁶ Nezavisne Novine, "OBA četiri godine", 27. juni, 2008.

Jasmin Ramović

trenutno radi kao predavač na Odsjeku za političke nauke i međunarodne odnose Sarajevske škole za nauku i tehnologiju. Kao Chevening stipendista Vlade Velike Britanije 2007. godine je magistrirao međunarodne sigurnosne studije na Univerzitetu St Andrews. 2005. godine je diplomirao političke nauke na Univerzitetu u Sarajevu. Jasmin ima dugogodišnje iskustvo u radu sa različitim međunarodnim organizacijama, uključujući misije Ujedinjenih nacija i Evropske unije u Bosni i Hercegovini.

kao na dokumente koji otkrivaju previše informacija o Agenciji, nego kao na dokumente koji daju pregled ciljeva i aktivnosti Agencije. Gore navedena tijela bi trebala obezbijediti primjerak izvještaja kojim bi se rukovodstvo upoznalo sa sličnim rješenjima u svijetu. Izvještaj Danske sigurnosno-obavještajne službe mogao bi poslužiti u tu svrhu.

d) Obaviti pravnu procjenu zakona koji regulišu oblast nadzora / kontrole nad OSA-om

S ciljem izbjegavanja mogućih sukobljavanja odredbi postojećih zakona, bilo bi neophodno predložiti amandmane na problematične dijelove zakona. Bio bi koristan doprinos svih tijela, pošto bi ovo bio vid foruma gdje bi se predočavale sve perspektive.

e) Ured za reviziju institucija BiH da imenuje revizora za osjetljiva područja poslovanja OSA-e

Izmjene u postojećim zakonima trebale bi ukloniti prepreke sa kojima se Ured za reviziju institucija BiH suočava kada je u pitanju revizija Agencije. Promjene bi trebale uključivati imenovanje posebnog revizora, koji bi obavljao reviziju naročito osjetljivih područja poslovanja OSA-e, što bi rezultiralo neometanom revizijom.

f) Organizovati zajedničku obuku za članove tijela za nadzor / kontrolu

Obuku bi trebalo organizovati za sve članove svih tijela za nadzor / kontrolu, ne samo za Zajedničku komisiju. Zajednička obuka bi pružila mogućnost članovima ovih tijela da uče jedni od drugih kada je u pitanju rad sa OSA-om, naročito uvijek bitna pitanja koja se odnose na odgovornost.

Bibliografija

Born, H., Johnson, L. K., and Leigh, I., (2005). *Who's Watching the Spies?*, Washington D.C., Potomac Books

Danska sigurnosno-obavještajna služba, <http://www.pet.dk>

DCAF, (2011). *Compilation of Good Practices for Intelligence Agencies and their Oversight*, Geneva, DCAF

Opšta obavještajno-sigurnosna služba Holandije, "Annual Report 2008"

Hulnick S. Arthur (1999). *Fixing the Spy Machine: Preparing American Intelligence for the Twenty-First Century*, Westport-Connecticut, Greenwood Publishing Group Inc.

OECD, (1996). *The Audit of Secret and Politically Sensitive Subjects: Comparative Audit Practices*, Sigma Papers: Br. 7, Paris

Schedler, A., Diamond J. L., Plattner M.F., (1999). *The Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Colorado, Lynne Rienner Publishers



Fond
otvoreno društvo
Bosna i Hercegovina

Fond otvoreno društvo BiH pokrenuo je Program podrške istraživanjima u oblasti javnih politika početkom 2004. godine. Osnovni cilj programa je unaprijeđenje istraživanja i analize javnih politika kako bi se potaknuo argumentovani dijalog i razvio takav način donošenja odluka u oblasti javnih politika koji će počivati na relevantnim informacijama i realnim opcijama.

Program obuhvata edukaciju iz oblasti istraživanja javnih politika, stipendije za istraživanje i mentorstvo u toku istraživanja. Do sada je, u okviru ovog programa, stipendiran 81 istraživač.

Sva istraživanja su dostupna na www.soros.org.ba