



Unapređenje odgovornosti Obavještajno-sigurnosne agencije Bosne i Hercegovine

Jasmin Ramović

Sadržaj

1. Uvod	2
2. Problem odgovornosti OSA-e	2
2.1. Historijat agencije	4
2.2. Nadzor i kontrola	4
2.2.1. Izvršni obavještajni odbor	5
2.3. Zakonodavni okvir	6
2.3.1. Javni izvještaj	6
2.3.2. Revizija agencije	6
2.4. Saradnja sa javnošću i organizacijama civilnog društva	7
3. Opcije rješavanja postojećeg problema	7
3.1. Opcija javne politike 1 - Trenutna opcija	9
3.2. Opcija javne politike 2 - Uspostavljanje tijela koje bi koordiniralo tijela za nadzor i kontrolu OSA-e	9
3.3. Opcija javne politike 3 - Koordinacioni sastanci tijela zaduženih za kontrolu i nadzor	10
4. Koraci koje treba poduzeti na putu ka boljoj odgovornosti OSA-e	11
5. Zaključak	12
Bibliografija	13
Dodatak 1: Sadržaj Godišnjeg izvještaja Danske sigurnosno-obavještajne službe za 2008.-2010.	16

Sažetak

Obavještajno-sigurnosna agencija BiH je uspostavljena 2004. godine. Prije njene uspostave postojale su tri obavještajno sigurnosne agencije koje su bile podijeljene po etničkim linijama, što je bila posljedica rata koji je razorio zemlju početkom 1990-ih godina. Robustan pristup koji je međunarodna zajednica primijenila u BiH krajem stoljeća rezultirao je velikim brojem reformi sigurnosnog sektora, uključujući i reformu obavještajnih poslova. Evropski eksperti angažovani na izradi zakona o obavještajnoj agenciji pripremili su zakon visoke kvalitete, predviđevši neke od najmodernijih odredbi. Kao jedan od elemenata osiguranja demokratske odgovornosti Agencije, uvedeni su nadzor i kontrola Agencije. Međutim, imajući u vidu da bh. društvo nije samo u tranziciji iz rata u mir, nego i iz autoritarnog u demokratski režim, neke odredbe Zakona ostale su zanemarene. Takav je slučaj i sa problemom službenika koji pitanje nadzora i kontrole nisu shvatili ozbiljno, što je rezultiralo smanjenom odgovornošću Agencije. Tome je doprinijela i činjenica da sam menadžment agencije njeguje nasljeđe prethodnog režima, dok su i tijela za nadzor i kontrolu istovremeno odlučila da ne obraćaju preveliku pažnju na ovo pitanje. Kao rezultat ove inertnosti, OSA je predvidjela neke od najbitnijih odredbi Zakona o Agenciji. Javni izvještaj o njenim aktivnostima nikada nije objavljen iako je to jasno propisano Zakonom, odnos sa medijima i civilnim društvom gotovo da ne postoji, a zakoni koji regulišu ovu oblast sadrže kontradiktorne odredbe. Ovo istraživanje stoga nastoji da kroz procjenu tri različite opcije javne politike pruži rješenja navedenih nedostataka. Finalna opcija se dobro uklapa u trenutna ograničenja institucionalne strukture BiH i stavove političkih elita u zemlji. Preporučena opcija se zasniva na

koordinaciji tijela zaduženih za nadzor i kontrolu Agencije, što je od ključne važnosti za poboljšanje njene odgovornosti. Čini se da bi ova opcija mogla funkcionisati na više nivoa. Ona ne samo da poboljšava odgovornost Agencije, nego i funkcionisanje tijela za nadzor i kontrolu Agencije. Sve u svemu, ona može poslužiti za izgradnju demokratičnijeg okruženja za sve uključene u funkcionisanje agencije.

Krajnji cilj preporuka ovog istraživanja jest da se raskine sa nasljeđem autoritarnog režima i samim time sa nivoom tajnovitosti koju takvi režimi pripisuju ovoj vrsti agencija. Zbog važnosti obavještajnog rada u sigurnosnom sektoru, unapređenje odgovornosti Agencije bi takođe uticalo i na odgovornost drugih segmenata ovog sektora. Stoga se nadati da će otvorenu i transparentnu Agenciju, kakva se predlaže ovim istraživanjem, i javnost bolje prihvatiti. Ovako bi se povećalo i povjerenje u Agenciju, a njena reputacija bi bila obojena pozitivnim tonovima demokratske promjene.

¹ Ovo je iskustvo autora ovog rada, doživljeno prilikom istraživanja za magistarski rad, u pokušaju da dogovori intervju sa predstavnikom Agencije.

² "Agencija izrađuje i stavlja na raspolaganje javnosti godišnji izvještaj o svojim ciljevima, programima i generalnom težištu svojih aktivnosti, koji je zasnovan na informacijama koje nisu povjerljive.", Zakon o OSA-i, Službeni Glasnik BiH 12/04, 22. mart, 2004.

³ Valerie Sperling, *Altered States: The Globalization of Accountability*, Cambridge, CUP, 2009, str. 8.

⁴ Ibid.

⁵ Andreas Schedler, Larry Jay Diamond, i Marc F. Plattner, *The Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 1999, str. 14.

⁶ Rezolucija Generalne skupštine Ujedinjenih naroda, 59 (1), 14. decembar, 1946.

1. Uvod

Ukoliko bi danas neki građanin, član istraživačke zajednice, ili novinar, pokušao kontaktirati Obavještajno-sigurnosnu agenciju BiH (u daljnjem tekstu OSA) u potrazi za nekim generalnim informacijama o njenom radu (dakle ne informacijama koje se odnose na operativni segment Agencije), upitno je kakav bi odgovor dobio. Vjerovatno bi mu, u najboljem slučaju, bilo rečeno da se za informacije obrati parlamentarnoj komisiji za nadzor nad radom OSA-e. Međutim, nije isključeno da bi takav odgovor Agencije bio i na samoj ivici pristojnosti, što bi pitaoca ostavilo u nedoumici: da li je odgovor zaista poslala neka osoba ili se radi o automatskom odgovoru nekog kompjutera.¹

Nažalost, sa ovakvom vrstom tretmana su se suočili mnogi koji su pokušali da urade istraživanje u vezi s ovom agencijom, što očigledno ukazuje na nedostatak odgovornosti OSA-e. Osim primjera sličnih spomenutom, jedan od glavnih argumenata za ovu tvrdnju je i nevoljnost Agencije da objavljuje javne izvještaje, kako je to propisano članom 6 Zakona o OSA-i.² Agencija, dakle, ne poštuje jedan od dva aspekta odgovornosti: princip „odazivanja“³. S obzirom da je Agencija ovaj propust postojano ponavlja, a nije bilo nikakvih sankcija institucionalnih tijela zaduženih za nadzor i kontrolu Agencije, dolazi se do zaključka da ni drugi aspekt odgovornosti, „prinudivanje“⁴, u ovom slučaju nije ispoštovan. S tim u vidu, ova studija postavlja osnovnu hipotezu kojom se tvrdi da podizanje stepena odgovornosti agencije OSA zavisi od poboljšanja rada tijela zaduženih za nadzor i kontrolu Agencije.

Ova studija, dakle, ima za cilj doprinijeti rješenju problema nedostatka odgovornosti OSA-e kroz preporuke javnih politika koje vode poboljšanju odgovornosti obavještajne zajednice. Cilj studije je i da ukaže na moguće načine popunjavanja očiglednog nedostatka javnih politika koje se tiču nadzora i kontrole. Ovo ne samo da bi učinilo odgovornijom Agenciju, koja je u fokusu ove studije, već bi dovelo i do novih pomaka jer bi se cjelokupni sigurnosni sektor više otvorio ka javnosti. Od ključne je važnosti da sama Agencija postane otvorenija spram javnosti i prekine vezu sa nasljedstvom autoritarnog režima, vezu koju joj trenutno pripisuju neovisni posmatrači.

2. Problem odgovornosti OSA-e

„Odgovornost se odnosi na različite norme, prakse i institucije čiji je cilj da javne zvaničnike (kao i druga tijela) drže odgovornim za njihove postupke i ishode njihovih postupaka. Naročito je usmjerena na sprečavanje i ispravku zloupotrebe moći.“⁵ Shodno ovoj definiciji odgovornosti, javni zvaničnici su obavezni da javnost informišu o svojim postupcima i za njih daju razložna objašnjenja. Od zvaničnika se traži da reaguju na kritike ili zahtjeve koji im se upućuju i da preuzmu odgovornost za neuspjeh, nekompetentnost ili prevaru. Prema tome, odgovornost zahtijeva transparentnost, pošto podrazumijeva obavezu blagovremenog davanja informacija javnosti. Ovo se naravno ne može bezuslovno odnositi na sve aspekte javne uprave, imajući u vidu zakonska ograničenja tajnosti radi državne sigurnosti. Kada su u pitanju obavještajne agencije, jasno je da postoji potreba uspostavljanja ravnoteže između tajnosti i transparentnosti. S druge strane, sloboda informacija predstavlja jedan od osnovnih stubova demokratije i preduslov ostalih sloboda. UN je 1946. godine usvojio rezoluciju u kojoj se kaže da je „sloboda informacija temeljno ljudsko pravo i kamen-temelj svih drugih sloboda kojima je UN posvećen.“⁶ Međutim, kako zapaža Laurie, obavještajne zajednice većine zemalja, s nekoliko izuzetaka, svoj rad doživljavaju kao tajnovit, a u demokratskim društvima bi fokus zapravo trebao biti na otvore-



nosti, s nekoliko izuzetaka.⁷ Jedan od najbitnijih razloga povećanja nivoa otvorenosti sigurno-obavještajnih agencija zasniva se na činjenici da bi bez institucionalnog nadzora i javnog propitivanja postojale velike šanse da ove agencije rade bez ikakvih ograničenja i kontrole. Ovo se desilo i sa Centralnom obavještajnom agencijom Sjedinjenih Američkih Država (CIA) koja je u nekoliko navrata bila uključena u aktivnosti oprečne javnim politikama Sjedinjenih Američkih Država i njihovom zakonodavstvu, i uveliko je bila poimana kao vlada sama za sebe.⁸ Senator SAD-a Frank Church, čija je komisija odigrala bitnu ulogu u uspostavljanju odgovornosti CIA-e, jednom je prilikom ovu agenciju, zbog njenih neodgovornih aktivnosti, nazvao „podivljanim slovom“.⁹ Potreba za odgovornošću se još jednom potvrdila nakon napada 11. septembra i značajne uloge dodijeljene obavještajnim agencijama nekih zemalja u sklopu „rata protiv terorizma“, kao i nakon invazije na Irak do koje je došlo zbog politizacije obavještajnih agencija.¹⁰ Međutim, do zahtjeva za veću otvorenost nije doveo samo nedostatak kontrolnih mehanizama, nego i činjenica da agencijama za maksimalnu efikasnost treba podrška javnosti.

„... 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.“¹¹

Neke zapadne zemlje, pioniri otvorenosti i transparentnosti, odgovornost prema javnosti smatraju veoma bitnom. Jedna od glavnih aktivnosti koje u vezi s tim poduzimaju jest objavljivanje javnih izvještaja o radu njihovih obavještajnih agencija. U predgovoru godišnjeg izvještaja obavještajno-sigurnosne agencije iz 2008. godine, Ministar unutrašnjih poslova Kraljevine Holandije, Guusje ter Horst izjavljuje da „kada je u pitanju podizanje svijesti o pitanjima sigurnosti, Izvještaj ima bitnu ulogu za cjelokupno holandsko društvo, i to ne tako što će dići nepotrebnu buku, nego što će naciju učiniti otpornijom na prijetnje sa kojima se suočavamo.“¹²

Ovo istraživanje će takođe imati za cilj da pronađe odgovarajuću ravnotežu između tajnosti i transparentnosti, i držaće se ograničenja koje tajnost nameće sama po sebi, posebno zbog toga što fokus ovog istraživanja nije operativni rad agencije, nego njena otvorenost spram drugih institucija, javnosti, medija i civilnog društva. Trenutno je transparentnost OSA-e na minimumu i, kada su ovi kriteriji u pitanju, OSA ne uspijeva dostići standarde moderne demokratije. Bez obzira na činjenicu da se reforma obavještajno sigurnosnog sektora u BiH smatra zasnovanom na čvrstim temeljima¹³ pošto Zakon o agenciji uključuje odredbe koje za cilj imaju odgovornost, slaba implementacija sprečava Agenciju da dostigne standarde zemalja sa sličnim zakonodavstvom. Glavna hipoteza je da se nedostatak odgovornosti Agencije ne može pripisati samo Agenciji, nego i tijelima zaduženim za nadzor i kontrolu koja nikako nisu imala uspjeha kada je u pitanju *prinudivanje* agencije da dostigne ove standarde. Slučaj OSA-e pokazuje da kvalitetno zakonodavstvo nije dovoljno za osiguranje odgovornosti obavještajno-sigurnosnih agencija. Peter Gill je jedan od nekolicine autora koji navodi da samo usvajanje zakona ne predstavlja kraj reforme sigurnosnog sektora, nego je u reformi bitna implementacija¹⁴. Gillovo istraživanje ide i korak naprijed, jer većina publikacija koje se odnose na obavještajne službe u osnovi govori samo o generalnim vrstama nadzora koje treba provoditi nad obavještajnim agencijama.¹⁵ Međutim, skoro nijedna publikacija ne nudi detaljan pregled praktične implementacije zakona u BiH. Ovo istraživanje stoga ima za cilj i da popuni tu prazninu i pruži informacije o praktičnoj implementaciji u zemlji za koju se smatra da ima kvalitetna zakonska rješenja. Nedostaci kod provođenja tih rješenja dovode u pitanje ukupni uspjeh dijela zakona koji se odnosi na nadzor i kontrolu, kao i na segment transparentnosti u okviru zakonodavstva.

⁷ Nathan Laurie, *Lighting up the Intelligence Community: A Democratic Approach to Intelligence Secrecy and Openness* (Policy Paper), Global Facilitation Network for Security Sector Reform, april 2009.

⁸ Kratak pregled ovog dijela historije CIA-e može se pronaći u knjizi Arthur S. Hulnick, *Fixing the Spy Machine: Preparing American Intelligence for the Twenty-First Century*, Westport-Connecticut, Greenwood Publishing Group Inc., 1999.

⁹ *Ibid.* str. 176.

¹⁰ 'Hans Blix: Allies used 'poor' intelligence ahead of Iraq invasion', *The Guardian*, 27. juli, 2010.

¹¹ Hulnick S. Arthur, *Fixing the Spy Machine*, str. 173; Vidjeti takođe DCAF, *Intelligence Practice and Democratic Oversight - A Practitioner's View*, Geneva, July 2003, str. 63 gdje se tvrdi da javna debata o ovim aktivnostima vodi ka većoj profesionalnosti obavještajnih agencija.

¹² Centralna obavještajno-sigurnosna služba Holandije, *Godišnji izvještaj 2008*, dostupan na <https://www.aivd.nl/english/publications-press/aivd-publications/@1579/aivd-annual-report/>, pristupljeno 8. oktobra 2011.

¹³ Vidjeti na primjer Hans Born i Ian Leigh, *Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*, Ženeva, DCAF, 2005.

¹⁴ Peter Gill, *Democratic and Parliamentary Accountability of Intelligence Services after September 11*, (Working document No. 103), Ženeva, DCAF, 2003, str. 3.

¹⁵ Vidjeti takođe Born and Leigh, *Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*, DCAF, 2005, ili Hans Born, Loch K Johnson i Ian Leigh, *Who's Watching the Spies?*, Washington D.C., Potomac Books, 2005.

Sljedeći odjeljci će predstaviti historijat problema koji ovo istraživanje tretira, i pokazati koliko je on bitan.

2.1 Historijat agencije

Nakon završetka rata u BiH postojale su tri obavještajne službe koje su formirane u skladu s linijama podjele između Hrvata, Srba i Bošnjaka. Nakon što se uvidjelo da ovakva struktura obavještajnog sektora u BiH mora biti izmjenjena kako bi se ispunili uslovi za euroatlantske integracije¹⁶, u maju 2004. godine Visoki predstavnik međunarodne zajednice u BiH donosi odluku o osnivanju Ekspertne komisije za reformu obavještajnog sektora u BiH.¹⁷ Ekspertna komisija je napravila nacrt Zakona o Obavještajno sigurnosnoj agenciji BiH i, nakon dugotrajnog pregovaranja, Parlamentarna skupština BiH je u martu 2004. godine usvojila Zakon. OSA je postala operativna u junu 2004., sa teritorijalnom jurisdikcijom na cijelom teritoriju BiH, a njen rad je stavljen pod izvršnu kontrolu Vijeća ministara BiH, dok je parlamentarni nadzor povjeren posebnoj komisiji.

¹⁶ Uspostavljanje jedinstvene agencije je bio jedan od preduoslova navedenih u Studiji izvodljivosti koja je prethodila potpisivanju Ugovora o stabilizaciji i pridruživanju sa BiH.

¹⁷ OHR, Odluka o uspostavi ekspertne komisije za reformu obavještajnog sektora, 29. maj, 2003.

2.2. Nadzor i kontrola

Zajednička komisija Parlamentarne skupštine BiH za nadzor nad radom OSA-e¹⁸ (u daljnjem tekstu Zajednička komisija) ima mandat odgovornosti za nadzor rada agencije u skladu sa zakonom. Pored parlamentarnog nadzora, postoji i izvršna kontrola nad radom Agencije. Prva instanca izvršnog nadzora nad OSA-om je Predsjedništvo BiH. Predsjedništvo „odobrava godišnju platformu obavještajne politike, koja sadrži glavna određenja rada Agencije u skladu s međunarodnom praksom.“¹⁹ Vijeće ministara BiH je sljedeće u liniji izvršnog nadzora. Predsjedavajući Vijeća ministara koordinira aktivnosti agencije i daje smjernice u vezi s obavještajno-sigurnosnom politikom. „On nadzire rad Agencije i snosi političku odgovornost za njen rad.“²⁰ Pored toga, uspostavljen je i Izvršni obavještajni odbor kako bi o ovim pitanjima savjetovao Predsjedavajućeg Vijeća Ministara.²¹

¹⁸ Članom 18, Zakona o OSA-i (Službeni glasnik BiH, br. 12/04) uspostavlja se Zajednička obavještajno sigurnosna komisija za nadzor nad radom OSA-e koja će biti sastavljena od članova Predstavničkog doma i Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH. Stupanje na snagu amandmana na Zakon o OSA-i 19.02.2009. komisija mijenja ime u Zajednička komisija za nadzor nad radom OSA-e.

¹⁹ Zakon o OSA-i, Službeni glasnik BiH, br. 12/04, Član 7, Stav 5.

²⁰ Ibid, Član 9.

²¹ Ibid, Član 12.

Internu kontrolu vrše generalni direktor, zamjenik generalnog direktora i generalni inspektor OSA-e. Prema Zakonu o OSA-i, generalni direktor je obavezan da dostavlja izvještaje Izvršnom obavještajnom odboru, kao i da parlamentarnu komisiju za nadzor nad radom OSA-e izvještava o utrošku budžeta. Glavni inspektor je zadužen da „informiše ... i daje preporuke generalnom direktoru i zamjeniku generalnog direktora za rješavanje žalbi podnesenih protiv Agencije ili problema unutar Agencije, te utvrđuje da li su te preporuke ispoštovane.“²² Sud BiH vrši sudsku kontrolu nad OSA-om tako što odobrava zahtjeve za prikupljanje tajnih podataka koje dostavlja Agencija, dok Ured za reviziju institucija BiH, mediji i civilno društvo vrše dodatnu kontrolu nad radom Agencije.

²² Ibid, Član 33.

I pored toga što postoji toliko nivoa nadzora i kontrole nad Agencijom, nisu poduzete nikakve mjere da bi se ispravili propusti u radu Agencije, naročito kada je u pitanju implementacija zadataka predviđenih zakonom, poput objavljivanja javnog izvještaja i revizije agencije. Zakon o agenciji jasno omogućava Vijeću ministara da ispravi ove greške, s obzirom da je ovo tijelo zaduženo za „davanje općih smjernica Agenciji za izvršavanje zadataka koji spadaju u djelokrug dužnosti navedenih u članu 5. i 6. ovog Zakona na način kojim se unapređuje efikasnost i odgovornost Agencije.“²³ Upravo član 6 ovog Zakona nalaže Agenciji objavljivanje javnih godišnjih

²³ Ibid, Član 10, Stav 1.



izvještaja. Vijeće ministara takođe ima na raspolaganju mjeru usmjeravanja glavnog inspektora jer: „zadužuje glavnog inspektora da provede inspekcijsku kontrolu, reviziju ili istragu o postojećem ili potencijalnom problemu u Agenciji, te da preduzme odgovarajuće mjere u cilju otklanjanja uočenih problema, utvrđivanja odgovornosti i eventualnog sankcioniranja.“²⁴ Zajednička komisija za nadzor nad OSA-om takođe može ispitivati greške agencije pošto zakon propisuje da komisija može obaviti istragu ukoliko ima „osnovane sumnje da Agencija obavlja svoje dužnosti na nezakonit način.“²⁵ Pored toga, glavni inspektor, koji je zadužen za funkciju unutrašnje kontrole, ima mogućnost da analizira „aktivnosti Agencije kako bi osigurao da se one provode u skladu sa važećim zakonima i propisima“²⁶ i da pokrene „inspekcijsku kontrolu, reviziju i istragu na vlastitu inicijativu kada to smatra potrebnim.“²⁷

Ovo jasno pokazuje da je došlo do propusta u „primoravanju“ kao jednom od aspekata odgovornosti, što predstavlja ključni problem kada je u pitanju poboljšanje odgovornosti agencije. Da su tijela koja su zadužena za nadzor i kontrolu agencije bila aktivnija u ispunjavanju svojih obaveza propisanih zakonom, OSA bi u ovome bila mnogo bolja. Ovo istraživanje stoga ima i za cilj da načini preporuke javnih politika koje nisu direktno usmjerene na OSA-u, nego na tijela zadužena za nadzor i kontrolu. Neadekvatan učinak tijela za nadzor / kontrolu donekle se može pripisati i nedostatku obuke ili formalne edukacije o pitanjima koja se odnose na ovo polje sigurnosti.²⁸ Niko u novouspostavljenoj komisiji za nadzor nema relevantno prethodno iskustvo. Pored toga, samo je jedan član te komisije služio u više no jednom sazivu.²⁹ Treba naglasiti da Zakon o zaštiti tajnih podataka propisuje obaveznu obuku za članove tijela za nadzor / kontrolu.³⁰ Novi članovi parlamentarne komisije su već prošli kroz dvije obuke³¹, ali ostala tijela zaostaju za njima. Članovi Izvršnog obavještajnog odbora iz prošlog saziva (pošto novi još nije uspostavljen) - Predsjedavajući Vijeća ministara, Ministar vanjskih poslova i Ministar sigurnosti takođe nisu stručnjaci u ovom polju. Očiti nedostatak stručnjaka u tijelima za nadzor / kontrolu vjerovatno bi se mogao prevazići ukoliko bi se slijedio primjer susjedne Hrvatske u uspostavljanju Vijeća za građanski nadzor nad sigurnosno-obavještajnim službama. Hrvatski zakon o sigurnosnim službama propisuje da članovi Vijeća moraju imati relevantno obrazovno iskustvo.³² Međutim, s obzirom na finansijska ograničenja, mala je vjerovatnoća da u BiH uskoro dođe do uspostavljanja takvog vijeća, te će se stoga ovo istraživanje fokusirati na postojeća tijela za nadzor / kontrolu i njihove nedostatak. Ipak su ovo tijela koja su godinama ignorisala probleme OSA-e u pitanju otvorenosti, što trenutno predstavlja veliku prepreku kod uspostavljanja njene odgovornosti.

2.2.1 Izvršni obavještajni odbor

Iako su izbori održani u oktobru 2010., novo Vijeće ministara BiH je imenovano tek u januaru 2012. Pod prethodnim predsjedavajućim, Nikolom Špirićem, Vijeće ministara je u potpunosti zanemarilo svoju ulogu kontrolora Agencije. Izvršni obavještajni odbor se sastao samo nekoliko puta, a njegov sekretarijat nije nikada uspostavljen. Saradnja sa drugim tijelima povezanim sa radom OSA-e bila je na minimumu.³³ Među glavnim primjerima je nespornost za pripremu izvještaja o radu OSA-e koje su trebali dostavljati parlamentarnoj komisiji za nadzor nad OSA-om, kao i ignorisanje poziva za prisustvo sjednicama komisije koji su upućivani Vijeću ministara.³⁴ Sve ovo pokazuje da je Vijeće ministara propustilo da sprovede neke od najbitnijih dijelova zakona, kada je u pitanju njihov dio posla. Iako odredbe zakona nisu ignorisala samo tijela za nadzor i kontrolu, vjerovatno je da je ovakav njihov pristup ohrabrio rukovodstvo OSA-e da i oni ignorišu neke zakonske odrednice.

²⁴ Ibid, Član 10, Stav 10.

²⁵ Ibid, Član 20.

²⁶ Ibid, Član 33, Stav 1.

²⁷ Ibid, Član 33, Stav 3.

²⁸ Informacije o članovima komisije su dostupne na internetskoj stranici BiH parlamenta.

²⁹ Slavko Jovičić iz stranke Nezavisnih socijal-demokrata (SNSD).

³⁰ Zakon o zaštiti tajnih podataka, član 72.

³¹ Intervju sa sekretarkom Zajedničke komisije za nadzor nad radom OSA-e, 4. januar, 2012.

³² Barem jedan član Vijeća mora biti pravnik, jedan član politolog i jedan član inženjer elektrotehnike. Pored toga, Predsjednik Vijeća rukovodi naučnim istraživanjima na Hrvatskoj policijskoj akademiji.

³³ Zajednička komisija za nadzor nad radom Obavještajno sigurnosne agencije BiH, Izvještaj o radu Zajedničke komisije za nadzor nad radom Obavještajno sigurnosne agencije BiH u 2009. godini, 18. januar 2010.

³⁴ Intervju sa sekretarkom Zajedničke komisije za nadzor nad radom OSA-e, 4. januar, 2012. Vidjeti takođe Zajednička sigurnosno-obavještajna komisija za nadzor nad radom Obavještajno sigurnosne agencije BiH, Izvještaj o radu Zajedničke sigurnosno-obavještajne komisije za nadzor nad radom Obavještajno sigurnosne agencije BiH u 2008. godini, 12. januar, 2009.

2.3. Zakonodavni okvir

Jedan od najozbiljnijih problema sa kojima se OSA suočava kada je u pitanju odgovornost, odnosi se na zanemarivanje određenih zakonskih obaveza koje su Agenciji nametnute zakonom o njenoj uspostavi. Zakonodavni okvir za kontrolu i nadzor nad radom OSA-e je uspostavljen u skladu sa najboljom praksom liberalnih demokratija. I pored činjenice da je Zakon o agenciji usklađen s modernim standardima, kada je u pitanju odgovornost agencije, problem predstavlja njegova implementacija.

2.3.1. Javni izvještaj

Jedan od najočiglednijih propusta u odnosu na odredbe Zakona o OSA-i jest to što u osam godina svog postojanja Agencija nije objavila niti jedan javni izvještaj. Iako je ovo propisano zakonom, zvaničnici Agencije nisu poduzeli ovaj ključni korak ka njenoj transparentnosti. 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.³⁵

Kada je u pitanju sadržaj izvještaja, on naravno ne treba uključivati detalje operativnog rada agencije, pošto bi to moglo ugroziti tajnost nekih informacija i vjerovatno ugroziti i sigurnost zemlje. Međutim, izvještaj bi trebao uključivati osnovne informacije koje bi javnosti predočile prednosti postojanja agencije za društvo u cjelini. Jedan od najboljih primjera za pripremu ovih izvještaja jeste izvještaj danske sigurnosne i obavještajne agencije (PET). Njeni izvještaji u osnovi daju uvid u dostignuća agencije, aktivnosti i zapažanja iz njenog polja djelovanja. Pitanja koja pokriva ovaj izvještaj odnose se na borbu protiv terorizma, politički ekstremizam, širenje nuklearnog naoružanja, itd. Izvještaj takođe uključuje informacije koje se odnose na odgovornost službe, promjene u zakonodavstvu koje utiču na službu, kao i promjene u organizaciji, javnoj politici i rukovodstvu službe. Generalni direktor danske sigurnosne i obavještajne službe, 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.“ Direktor Scharf u nastavku naglašava transparentnost agencije: „uključenost građana zahtjeva otvorenost i transparentnost agencije spram javnosti.“³⁶ Bitno je napomenuti da su svi njihovi izvještaji objavljeni na danskom i na engleskom jeziku.

2.3.2. Revizija agencije

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, Zakon o zaštiti tajnih podataka ih sprečava u obavljanju posla. 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 što revizija nije dostupna javnosti.³⁷ Ona nije navela probleme vezane za kontradiktornost gore navedenih zakona. Autor je, međutim, u intervjuu sa sekretarkom Parlamentarne komisije za nadzor nad OSA-om, saznao da komisija radi na promjeni ovih zakona kako bi se riješile nedoumice koje postoje između ova dva zakona.³⁸ Više informacija o predloženim promjenama biće dostupno javnosti kad se prijedlog izmjena nađe na dnevnom redu Parlamentarne skupštine BiH u novom sazivu. Sekretarka komisije se činila optimističnom u pogledu usvajanja ovog zakona.

³⁵ Nezavisne Novine, "OBA četiri godine", 27. juni, 2008.

³⁶ Danska sigurnosno obavještajna služba, "Annual Report 2006-2007", http://www.pet.dk/upload/petannualreport_2006-2007.pdf pristupljeno 8. novembra, 2011.

³⁷ Intervju sa Glasnogovornicom Ureda za reviziju institucija BiH.

³⁸ Intervju sa Sekretarkom Zajedničke komisije za nadzor nad radom OSA-e.



Dio istraživanja je pokazao da se u slučaju revizije danske sigurnosne i obavještajne službe primjenjuje specijalni postupak revizije koji provodi državni ured za reviziju u saradnji sa odjelom za reviziju ministarstva pravde koje nad ovom službom ima izvršnu kontrolu. Ipak, reviziju nekih troškova agencije, poput onih koji se odnose na izvore, obavljaju uposlenici državnog ureda za reviziju, koji ima posebna ovlaštenja i kojem u tom dijelu posla pomaže odjel za reviziju ministarstva pravde.³⁹ Imajući u vidu dugu historiju transparentnosti danske obavještajne službe i otvorenosti u njenom radu, ovo rješenje zvuči kao solidna preporuka za primjenu u reviziji OSA-e BiH. Ovim bi se vjerovatno prevazišao problem kontradiktornosti zakona koji regulišu rad Agencije.

2.4. Saradnja sa javnošću i organizacijama civilnog društva

Nedostatak OSA-ine saradnje sa medijima i civilnim društvom predstavlja još jednu ključnu prepreku za uspostavljanje odgovornosti agencije. Izostanak otvorenosti spram javnosti ometa i izvještavanje medija, kao i istraživanja o OSA-i koju poduzimaju organizacije civilnog društva.⁴⁰ U postojećoj situaciji nemoguće je dobiti bilo kakvu izjavu od predstavnika OSA-e, tako da se mediji oslanjaju na ograničene informacije koje im može dati parlamentarna komisija.⁴¹ Primjer 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 nikako⁴².” Pored toga, internetska stranica agencije nije ažurirana više od šest godina, i javnosti ne daje gotovo nikakav uvid u agenciju.

Jedan od načina na koji je ovaj problem riješila danska sigurnosna i obavještajna služba jest uspostavljanje ureda za odnose s javnošću i odjela za odnose sa medijima. Ovaj dio agencije objavljuje izjave za medije o aktivnostima agencije relevantnim za javnost. Jedna od prvih agencija koja je usvojila ovakvu otvorenost u odnosima sa javnošću bila je CIA. Ured za odnose sa javnošću je oformljen dok je ovom agencijom rukovodio admiral Stansfield Turner. „Američki narod izdvaja znatne novčane sume za obavještajni sistem i ... zaslužuje da zna šta se radi sa tim novcem,”⁴³ rekao je admiral Turner prilikom formiranja ureda. Bez obzira na činjenicu da veliki dio sigurnosne zajednice SAD-a ovo nije primio s odobravanjem i da je Turnerovog nasljednik na toj funkciji zatvorio ured, pritisak javnosti i medija je doveo do njegovog ponovnog otvaranja i uspješnog funkcionisanja sve do današnjeg dana. Ovaj primjer pokazuje važnost postojanja takvog ureda u okviru strukture agencije, i postoji velika vjerovatnoća da bi i OSA mogla imati koristi od otvaranja ovakvog ureda, naročito zbog toga što bi ovaj ured mogao biti zadužen za pripremu javnih izvještaja agencije. Pored toga, jača saradnja sa civilnim društvom bi išla u korist same Agencije, pošto bi to bio jedan od načina da se javnost upozna s prednostima postojanja Agencije. Ova saradnja bi mogla pomoći ostvarivanju nekih ciljeva Agencije, zbog prednosti koje organizacije civilnog društva imaju kada su u pitanju vještine zagovaranja, i sposobnosti medija da skrenu pažnju na pitanja bitna za državnu sigurnost.

3. Opcije rješavanja postojećeg problema

U Sjedinjnim Američkim Državama je proces otvaranja sigurnosnog sektora ka javnosti počeo prije više od trideset godina, uvođenjem parlamentarne komisije za nadzor njihove obavještajne službe.⁴⁴ Mnoge zemlje su od tada pratile njihov primjer i do određenog stepena preuzele rješenja Sje-

³⁹ Danska sigurnosno obavještajna služba, "Annual Report 2006-2007, str. 17. Sličan zaključak se može pronaći i u dokumentu OECD-a "The Audit of Secret and Politically Sensitive Subjects: Comparative Audit Practices", SIGMA Papers: No. 7, Pariz, 1996.

⁴⁰ Intervju sa Dr Arminom Kržalićem i Emsadom Dizdarevićem, istraživačima u Centru za sigurnosne studije, NVO sa sjedištem u Sarajevu.

⁴¹ Vidjeti Emsad Dizdarević i Denis Hadžović, Nadzor nad obavještajnim sektorom na zapadnom Balkanu: Studija slučaja Bosne i Hercegovine, Centar za sigurnosne studije, Sarajevo, 2011. Autori citiraju urednika na Radiju Slobodna Evropa koja je izjavila da nema saradnje između medija i OSA-e.

⁴² Nezavisne Novine, "OSA traži još milion KM za plate", 13. mart, 2007.

⁴³ Hulnick S. Arthur, Fixing the Spy Machine, str. 177.

⁴⁴ Peter Gill, Democratic and Parliamentary Accountability of Intelligence Services after September 11, (Working Document, No. 103), Ženeva, DCAF, 2003. str. 1.

dinjenih Američkih Država, ili uvele nove mehanizme za nadzor i kontrolu. Različite zemlje usvajaju ove mjere različitim tempom i primjetno je da se u ovom procesu zemlje sa nasljeđem autoritarnih režima suočavaju s više poteškoća nego one sa dugom tradicijom demokratije.⁴⁵ BiH spada u prvu kategoriju i neki, u ovoj studiji već spomenuti problemi, pokazuju u kojoj se fazi nalazi ovaj proces u BiH. Problem se u osnovi svodi na to da službenici Agencije pokušavaju sačuvati pretjeranu tajnovitost agencije, dok oni koji su zaduženi za nadzor i kontrolu ne pokazuju znake spremnosti da pitanju odgovornosti pristupe na profesionalan način. Ipak, sigurno je da se nezadovoljstvo nekima od već spomenutih postupaka OSA-e polako ali sigurno gomila. Ovo je osobito vidljivo u medijima, ali i u komentarima zvaničnika koji su članovi tijela zaduženih za nadzor nad radom Agencije.

U cilju rješavanja problema odgovornosti Agencije, razmatramo tri opcije javnih politika. Sve opcije su procjenjene u skladu sa kriterijima relevantnim za ovo područje sigurnosti i predočene su u Tabeli 1.

Tabela 1: Matrica rezultata

Kriteriji za procjenu	OPCIJA 1 Postojeća situacija	OPCIJA 2 Uspostavljanje koordinacionog tijela	OPCIJA 3 Koordinacioni sastanci s tijelima zaduženim za nadzor / kontrolu
Troškovi	Bez promjene, ali i bez dugoročno učinkovitog korištenja finansija	Značajan porast	Manji porast
Stručna osposobljenost	Bez promjene	Zahtijeva zapošljavanje dodatnog osoblja	Bez promjene
Politička izvodljivost	Bez promjene	Teško izvedivo	Realna promjena
Pravna pitanja	Bez promjene	Zahtijeva promjene u zakonodavstvu	Bez promjene
Vrijeme potrebno za implementaciju	Neograničeno (i neučinkovito)	Vjerovatno dugotrajno (i iscrpljujuće)	Izvedivo u doglednom vremenskom roku
Stepen neizvjesnosti	Visok	Visok	Nizak

„Trošak“ je, kao prvi kriterij procjene, jedan od najbitnijih elemenata odobravanja javnih politika ili njihovog mijenjanja. Finansijska kriza koja je uzdrmala svijet već u 2008. godini uticala je i na BiH, tako da su vlade na različitim nivoima odlučile da poduzmu mjere štednje i zatraže pomoć kako bi izbjegle bankrot, što ovaj kriterij čini nezaobilaznim u kontekstu javnih politika.⁴⁶

Drugi kriterij je „stručna osposobljenost“, što je usko vezano sa finansijskim pitanjima pošto razmatra sposobnosti tehničkog osoblja uključujući potrebu zapošljavanja koje bi bilo neophodno za implementaciju date opcije.

„Politička izvodljivost“ je sljedeći kriterij uzet u obzir. Radi se o kriteriju veoma bitnom za državne institucije, jer je za usvajanje bilo kakvog zakona ili strategije neophodna politička volja predstavnika sve tri etničke grupe. Stoga je procjena datih opcija prema ovom kriteriju od velike važnosti.⁴⁷

Imajući u vidu da veoma veliki dio zakona biva odbačen na državnom nivou BiH,⁴⁸ kriterij „pravni pitanja“ je takođe morao biti uzet u obzir tokom procjene.

Nadalje, „vrijeme potrebno za implementaciju“ je uzeto u obzir pošto je vremenski okvir za implementaciju bitan s obzirom da su studije javnih politika usmjerene na određeni vremenski period.

Konačno, „stepen neizvjesnosti“ je uzet u obzir pošto ga određuju svi gore navedeni kriteriji zajedno.

⁴⁵ DCAF, Intelligence Practice and Democratic Oversight - A Practitioner's View, Ženeva, juli 2003, DCAF.

⁴⁶ 'Bh. Entiteti ne mogu otplatiti kredit MMF-a' Al Jazeera Balkans, 11. januar, 2012. <http://balkans.aljazeera.net/makale/bh-entiteti-ne-mogu-otplatiti-kredit-mmf>, pristupljeno 14. januara, 2012.

⁴⁷ Kao što je prethodno spomenuto, političkim elitama u BiH je trebalo više od 14 mjeseci da uspostave Vijeće ministara, jednu od najbitnijih institucija u zemlji.

⁴⁸ Takozvani mehanizam "entitetskog glasanja" koji je trebao zaštititi interese oba Bh. entiteta se sada koristi od strane Srba kako bi se blokiralo donošenje zakona za koje oni misle da slabe entitet Republika Srpska.



3.1. Opcija javne politike 1 - Trenutna opcija

Prva opcija koja se ovdje procjenjuje razmatra trenutno stanje kontrole i nadzora nad OSA-om. Postoji nekoliko pitanja koja treba uzeti u obzir ukoliko bi situacija ostala ista i u narednom periodu. Prije svega kada su u pitanju troškovi, ne bi došlo do velike promjene, ali bi i efikasnost Agencije u pitanju demokratske odgovornosti dugoročno ostala na istom nivou, ili bi se možda dodatno pogoršala.

Kada je u pitanju „stručna osposobljenost“, ona naravno već postoji ako je pretpostavljeni cilj da stvari ostanu iste. Slično tome, kada je u pitanju „politička izvodljivost“ vrlo je vjerovatno da političke elite neće primijetiti negativne aspekte postojeće situacije, čak ni na duge staze. Isti slučaj je i sa „pravnim pitanjima“, kao i kriterijem „vrijeme potrebno za implementaciju“, međutim za ovu opciju javne politike je „stepen neizvjesnosti“ prilično visok zbog činjenice da će, ukoliko stvari ostanu iste, neka tijela za kontrolu / nadzor OSA-e vremenom vjerovatno u potpunosti zanemariti ovu obavezu, što bi dugoročno dovelo do visokog stepena neizvjesnosti. Ovo u biti znači da će se stepen kontrole i nadzora koji se trenutno sprovodi dodatno smanjiti ukoliko ne bude nikakve inicijative za promjenom, odnosno ukoliko se postojeća situacija temeljno ne ispita.

3.2. Opcija javne politike 2 - Uspostavljanje tijela koje bi koordiniralo tijela za nadzor i kontrolu OSA-e

Druga opcija javnih politika predlaže uspostavljanje tijela koje bi bilo zaduženo za koordinaciju tijela koja obavljaju nadzor i kontrolu nad OSA-om. Jedna od glavnih prednosti ove opcije jeste da bi se uspostavom ovog tijela uspostavila „jedna adresa“ za sve propuste vezane za kontrolu i nadzor nad Agencijom. Samo tijelo bi se sastojalo od predstavnika svake od institucija koje imaju ulogu u nadzoru i kontroli Agencije, tj. Zajedničke komisije, Ureda za reviziju institucija BiH, Izvršnog obavještajnog odbora, te generalnog inspektora. Postojanje ovakvog tijela bi omogućilo stalnu uključenost predstavnika ovih tijela i moglo bi ustrojiti proces kontrole i nadzora Agencije. Ovo bi takođe pomoglo u prevazilaženju postojećih prepreka saradnje ovih tijela, npr. između Vijeća ministara BiH i Zajedničke komisije.

Uprkos činjenici da bi ovo vjerovatno bila najbolja opcija u pogledu efikasnosti nadzora i kontrole, kada se procjeni prema navedenim kriterijima ova opcija pokazuje nekoliko očiglednih nedostataka.

Prije svega bi ova opcija bila skupa, pošto bi zahtijevala uspostavljanje novog tijela, što bi uključivalo plate osoblja i troškove održavanja prostora koje bi morao pokriti državni budžet. Imajući u vidu trenutnu situaciju sa javnim finansijama, mala je vjerovatnoća da bi se na uspostavljanje novog tijela gledalo s odobravanjem ako se uzmu u obzir troškovi koje bi ono moglo stvoriti, i to bez obzira na koristi koje bi ono moglo polučiti. Pored toga, ni Međunarodni monetarni fond, ni Svjetska banka ne gledaju blagonaklono na postojeći nezgrapni javni aparat, a upravo bi se ovim organizacijama vlade iz BiH obratile za pomoć da bi mogle finansirati deficite budžeta. Kada se radi o „stručnoj osposobljenosti“, moralo bi biti zaposleno osoblje za podršku koje bi bilo dodijeljeno ovom tijelu.

Kod „političke izvodljivosti“, kao jednog od najbitnijih kriterija kada su u pitanju institucije na državnom nivou BiH, ovaj kriterij bi najvjerovatnije bilo teško ostvariti. Teško da bi postojala

politička spremnost predstavnika tri glavne etničke grupe u BiH za uspostavljanje institucije koja bi se bavila pitanjima sigurnosti i obavještajnog rada, pošto bi neki političari to uglavnom vidjeli kao jačanje institucija na državnom nivou, tj. centralizaciju. Ova opcija ne bi lako došla do podrške svih političkih aktera.⁴⁹

⁴⁹ Većina reformi, čak i onih vezanih za pristupanje BiH Evropskoj uniji su zaustavljene već nekoliko godina. Stoga bi uspostavljanje dodatnog tijela na državnom nivou bilo videno kao još jedna šansa da se demonstrira nespemnost za kompromis.

Kod kriterija „pravna pitanja“, uspostavljanje ovog tijela bi zahtijevalo promjene u Zakonu o OSA-i, što bi bilo nemoguće s obzirom na očiti nedostatak podrške reformama sigurnosnog sektora. Postoji dobra šansa da bi zbog sadašnjih napetih odnosa između političkih stranaka, odnosno etničkih grupa, došlo do toga da ovaj pokušaj promjene zakona pokrene i druge promjene koje bi mogle načeti samu suštinu Agencije. Moguće je da bi obezbjeđenje neophodnih glasova u parlamentu za promjenu ovog zakona bilo uslovljeno dodatnim, kontraproduktivnim, promjenama, što treba izbjeći s obzirom na već postojeći zastoj u reformama u BiH.

Nadalje, implementacija ove opcije javne politike zahtijeva mnogo vremena s obzirom na prepreke na koje bi mogla naići u parlamentu prilikom usvajanja izmjena zakona ili zapošljavanja osoblja, obezbjeđenja prostorija i budžeta za osoblje za podršku, i dr.

Ispitivanje svih gore navedenih kriterija daje sliku o prilično visokom nivou neizvjesnosti, stoga bi ovu opciju bilo najbolje ostaviti za vrijeme kada odnosi među etničkim grupama i političkim elitama koje ih predstavljaju budu manje napeti, kada bi ova opcija mogla biti prihvatljivija. Do tada bi tijela za nadzor i kontrolu Agencije trebala pribjeći opciji koja zadovoljava kriterije procjene, i koja se čini prihvatljivijom s obzirom na trenutnu strukturu političkog okruženja u BiH. Ova opcija je razmotrena u sljedećem odjeljku.

3.3. Opcija javne politike 3 - Koordinacioni sastanci tijela zaduženih za kontrolu i nadzor

Na osnovu obavljenog istraživanja, i imajući u vidu kontekst u kojem OSA danas funkcioniše tj. političko okruženje i složenu institucionalnu strukturu BiH, ova opcija je najrealističnija u datom kontekstu i može se implementirati u kratkom vremenskom roku, uprkos nekim ograničenjima koja je okružuju.

Ova opcija predlaže uspostavu koordinacionih sastanaka najbitnijih 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 predočen kako bi se sam proces učinio efikasnijim i ustrojenijim nego je to trenutno slučaj. U toku ovih sastanaka bi ova tijela, između ostalog, podnosila i verbalni izvještaj Zajedničkoj komisiji. Uvođenje segmenta izvještavanja bi stavilo dodatni pritisak na npr. Vijeće ministara da izvrši dužnosti propisane zakonom u pitanju njegove odgovornosti spram Zajedničke komisije, što do sada nije bio slučaj. Nadalje, ovi sastanci bi mogli poslužiti da se vidi ko (ni)je uradio ono što je propisano Zakonom o Agenciji. Na ovaj način bi se vidjelo i ko konzistentno pravi propuste u ovom smislu. Ovim bi se takođe ojačao parlamentarni nadzor pošto su članovi komisije predstavnici građana, te bi podnošenjem izvještaja komisiji, izvršni dio vlasti u stvari podnosio izvještaj onima kojima su građani dali legitimitet.

Kada su u pitanju kriteriji korišteni za procjenu opcija javne politike, ova opcija ne bi bila skupa kao prethodna pošto ne uključuje uspostavljanje novog tijela. Ova opcija bi neznatno povećala



troškove pošto bi bilo potrebno obezbjediti jedino sredstva za pokrivanje koordinacionih sastanaka ovih tijela. „Stručna osposobljenost“ već postoji, jer u svakom od ovih tijela postoji osoba (ili nekoliko njih) zadužena za poslovanje sa OSA-om. Pored toga, ova opcija bi bila politički izvodljiva pošto ni ona, ni njena implementacija, ne bi zahtijevale širi konsenzus, a ne bi bile potrebne ni promjene zakona s obzirom da aktivnosti predviđene ovim prijedlogom ne zahtijevaju veće pravne poduhvate. Pošto su prepreke koje se odnose na političku izvodljivost svedene na minimum, trebalo bi biti moguće implementirati preporuke u doglednom vremenskom roku. Konačno, rezultati analize sprovedene putem gore navedenih kriterija ukazuju na nizak nivo neizvjesnosti ove opcije, pošto većine glavnih prepreka ostalim opcijama u ovoj opciji nema, ili nema u tolikoj mjeri.

Uprkos prednostima ove opcije, postoje i neki nedostaci, koje treba spomenuti. Ukoliko bi se postigao dogovor oko koordinacije, on još uvijek ne osigurava puno učešće svih potpisnika. Prethodni saziv Vijeća ministara je jedan od primjera, pošto Izvršni obavještajni odbor jedva da je funkcionisao pod prethodnim predsjedavajućim Vijeća ministara. Sličan nemar i propusti mogli bi ugroziti napore poduzete radi oživljavanja nadzora i kontrole nad OSA-om. Naravno, ova opcija javne politike nije savršena, ali je vjerovatno najbolja s obzirom na trenutno okruženje i politički kontekst u BiH. Nju dodatno podržavaju i preporuke proizašle iz ove opcije, ili se odnose na nju, a koje se mogu pronaći u narednim odjeljcima.

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

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

Ovo je jedan od osnovnih aspekata implementacije preferirane opcije javne politike. 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. Ovi detalji bi se regulisali Memorandumom.

Ova opcija bi dala neki vid foruma za sve uključene u aktivnosti kontrole i nadzora i stoga bi njihov rad učinila efikasnijim i učinkovitijim. Na primjer, nedostatak saradnje između Vijeća ministara i Zajedničke komisije bi se mogao riješiti ukoliko Vijeće ministara odredi člana Izvršnog obavještajnog odbora koji prisustvuje ovim sastancima.

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 onima 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 i predstavljalo presedan nakon kojeg bi se stvari teško mogle vratiti na staro. 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, što je fokus sljedeće preporuke.

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 kao na dokumente koji otkrivaju previše

informacija o Agenciji, nego kao dokumente koji daju pregled ciljeva Agencije i ispunjavanja obavještajne platforme koju je usvojio Parlament BiH. Gore navedena tijela bi trebala obezbjediti primjerak izvještaja kojim bi se rukovodstvo upoznalo sa sličnim rješenjima u svijetu. Dodatak 1 ovoj studiji mogao bi poslužiti u tu svrhu. Trebalo bi odrediti i jasan rok za objavljivanje izvještaja, npr. izvještaj za tekuću godinu bi se trebao objaviti do aprila naredne godine.

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. Na ovaj način bi se izbjegla trenutna situacija u kojoj glasnogovornica Ureda za reviziju institucija BiH nije upoznata sa predloženim izmjenama zakona koje regulišu ove aktivnosti.

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

Izmjene u postojećem zakonodavstvu trebale bi ukloniti prepreke sa kojima se Ured za reviziju institucija BiH suočava kada je u pitanju revizija Agencije. Promjene bi se trebale napraviti u skladu sa praksom zemalja prethodno spomenutih u ovoj studiji: trebalo bi imenovati posebnog revizora za reviziju naročito osjetljivih područja poslovanja OSA-e. Ovim bi se osiguralo da se OSA pridržava istih standarda kao i druge institucije finansirane iz državnog budžeta, i vjerovatno bi Uredu za reviziju dodatno pomoglo da ispuni svoj zadatak: neometanu reviziju. Prije imenovanja, posebni revizor treba uspješno proći sigurnosne provjere koje bi provela Agencija.

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. Zbog činjenice da je fluktuacija osoblja u ovim tijelima prilično visoka, bilo bi korisno da oni koji su manje-više trajno imenovani u ova tijela podijele institucionalno pamćenje sa novim članovima, koji bi se svakako nastavili mijenjati i u budućnosti.

5. Zaključak

Kao što je već spomenuto, zakon kojim je uspostavljena OSA se generalno smatra visokokvalitetnim. Međutim, ponekad se stvari u praksi ne odvijaju kako je predviđeno, što je bio slučaj i sa ovom Agencijom. Jedan od razloga uvođenja kontrole i nadzora jest da se ove agencije prije svega izvuku iz ruku neodgovornih pojedinaca i stave pod budno oko onih kojima su građani dali povjerenje na izborima. Ipak, čak i kada su svi elementi mehanizma na svom mjestu, postoji mogućnost da svi zupci ne legnu na predviđena mjesta, a upravo se to desilo sa nadzorom i kontrolom OSA-e. Ono malo odgovornosti koju je OSA pokazala proizilazi jedino iz dobre volje rukovodstva Agencije, a ne iz njihovog strogog poštivanja odredbi zakona. Tijela zadužena za nadzor i kontrolu su učinila veoma malo (a neka čak i ništa) da se ta situacija popravi.

Cilj ove studije je da se odgovori na ovaj problem javne politike, kao i da se razumije zašto je problem prvobitno nastao. Kao rezultat, istraživanje je autora dovelo do preporuka proizilašlih iz glavne opcije javne politike predložene kao rješenje ovog problema. Da bi se ovaj problem uspješno riješio potrebno je uvesti poboljšanu koordinaciju među tijelima za nadzor i kontrolu.



Redovni sastanci ovih tijela osigurali bi i vid njihove uzajamne provjere, jer se ne bi samo rad Agencije stavljao pod lupu, nego bi se vršila i svojevrsna uzajamna kontrola svakog od ovih tijela. Pored toga bi Zajednička komisija, kao tijelo sastavljeno od predstavnika građana, imala šansu da ustroji ove aktivnosti i (nadati se) implementira dugoročna rješenja koja bi popravila postojeću situaciju.

Čini se da će sa novim sazivom Zajedničke komisije i s novim, nedavno uspostavljenim Vijećem ministara, uspješno prevazići problemi ovog segmenta obavještajnih poslova. Autor se nada da će ovo istraživanje i preporuke iz njega proizašle olakšati taj proces.

BIBLIOGRAFIJA

Born, H., and Leigh, I., (2005). *Making Intelligence Accountable*, DCAF/University of Durham, Parliament of Norway

Born, H., and Leigh, I., (2005). *Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*, DCAF

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, (2006). *Backgrounder - Intelligence Services*, mart

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

DCAF, (2011). *Intelligence Legislation Model: The Netherlands - Intelligence and Security Services Act 2002*, Ženeva

DCAF, (2003). *Intelligence Practice and Democratic Oversight - A Practitioner's View*, Ženeva, juli

Godišnja Obavještajno-sigurnosna platforma, Parlamentarna skupština BiH

Gill, P. (2003). *Democratic and Parliamentary Accountability of Intelligence Services after September 2011* (Working paper no. 103), Ženeva, DCAF

Guardian, The, 'Hans Blix: Allies used 'poor' intelligence ahead of Iraq invasion', 27. juli, 2010
Hadzovic, D., Dizdarevic E., Kapidzic D. (2011), *Kontekst analiza reforme sigurnosnog sektora u Bosni i Hercegovini*, Centar za sigurnosne studije, Sarajevo

Hadzovic, D. (2009), *Ured visokog Predstavnik i reforma sigurnosnog sektora u Bosni i Hercegovini*, Centar za sigurnosne studije, Sarajevo

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

Mulgan, Richard, (2003). *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*, Hampshire, Palgrave Macmillan

Laurie, N., *Lighting up the Intelligence Community: A Democratic Approach to Intelligence Secrecy and Openness* (Policy Paper), Global Facilitation Network for Security Sector Reform, april 2009.

Nezavisne Novine www.nezavisne.com

Obavještajno-sigurnosna agencija BiH, www.osa-oba.gov.ba

OECD, (2008). *Service Delivery In Fragile Situations: Key concepts, findings and lessons*, Paris

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

OECD, (2007). *Handbook of Security Sector Reform*, Paris

Opšta obavještajno-sigurnosna služba Holandije, „Annual Report 2008“

Oslobođenje www.oslobodjenje.ba

Zajednička sigurnosno-obavještajna komisija za nadzor nad radom Obavještajno-sigurnosne agencije BiH, *Izveštaj o radu Zajedničke sigurnosno-obavještajne komisije za nadzor nad radom Obavještajno-sigurnosne agencije BiH za period mart - decembar 2007. godine*, Sarajevo, 12.02.2008.

Zajednička sigurnosno-obavještajna komisija za nadzor nad radom Obavještajno-sigurnosne agencije BiH, *Izveštaj o radu Zajedničke sigurnosno-obavještajne komisije za nadzor nad radom Obavještajno-sigurnosne agencije BiH za 2008. godinu*, Sarajevo, 12.01.2009.

Zajednička komisija za nadzor nad radom Obavještajno-sigurnosne agencije BiH, *Izveštaj o radu Zajedničke komisije za nadzor nad radom Obavještajno-sigurnosne agencije BiH u 2009. godini*, Sarajevo, 18.01.2010.

Predsjedništvo Bosne i Hercegovine www.predsjednistvobih.ba

Sigurnosna politika Bosne i Hercegovine, Predsjedništvo BiH, februar 2006.

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

Sperling, Valerie, (2009), *Altered States: The Globalization of Accountability*, Cambridge, Cambridge University Press.

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine www.revizija.gov.ba

Vijeće Ministara BiH, www.vijeceministara.gov.ba



Wills, Aidan, (2007), *Understanding Intelligence Oversight*, DCAF

Zakon o Zaštiti tajnih podataka BiH, Službeni glasnik BiH 54/05 i 12/09

Zakon o slobodi pristupa informacijama u BiH, Službeni glasnik BiH 28/00 i 102/09

Zakon o Obavještajno sigurnosnoj agenciji BiH, Službeni glasnik BiH 12/04, 20/04, 56/06 i 12/09

Spisak intervjua

Intervju sa Emsadom Dizdarevićem, Istraživačem u Centru za sigurnosne studije, 24. novem-
ber, 2011.

Intervju sa Dr Arminom Kržalićem, Višim istraživačem u Centru za sigurnosne studije, 29. no-
vember, 2011.

Intervju sa Muamerom Numić, Sekretarkom Zajedničke komisije za nadzor nad radom OSA-e,
4. januar, 2012.

Intervju sa Ivonom Krištić, Glasnogovornicom Ureda za reviziju institucija BiH, 6. januar 2012.

Intervju sa Johannesom Viereckom, Šefom političko-vojnog odjela, Ured visokog predstavnika
za BiH, 13. januar, 2012.

Intervju sa Dr Krunoslavom Antolišom, Predsjednikom Vijeća za građanski nadzor sigurnosno-
obavještajnih službi Republike Hrvatske, 14. maj, 2012.

Dodatak 1

Sadržaj Godišnjeg izvještaja danske sigurnosno obavještajne službe za 2008.-2010.

Danska Sigurnosno obavještajna služba Godišnji izvještaj 2008.-2010.

Predgovor.....	2
Historija.....	5
Poglavlje 1. - Administrativni poslovi.....	10
PET u brojkama.....	10
PET finansije.....	10
Reorganizacija PET-ovih lokalnih i regionalnih aktivnosti.....	11
Generalni strateški plan za PET.....	12
IT Strategija PET-a.....	13
Ljudski resursi i strategija kompetencije.....	14
Vladin akcioni plan za borbu protiv terorizma.....	14
Poglavlje 2. - Pravni poslovi.....	16
Pravni odjel.....	16
Regulativa.....	16
Regulativa za anti-terorizam.....	16
Prikupljanje i prenos informacija u PET-u.....	18
Sudski nalozi prema osobama u vezi sa telefonskim presretanjem.....	18
Daljinska osmatranja.....	19
Prekidi radio ili telekomunikacije.....	19
CCTV nadzor.....	20
PET-ov pristup informacijama o putnicima.....	20
Loggovanje.....	20
Nadzor i rukovođenje.....	21
Supervizija Ministarstva Pravde.....	21
Parlamentarni nadzor	21
Sudski nadzor	
Procesuiranje i rukovanje osobnim podacima.....	21
Nadzor Nacionalnog odjela za reviziju	22
Interne smjernice.....	23
Komisijski PET izvještaj.....	23
Istraga „Blekingegade“.....	23
Komisija „Wendler Pedersen“.....	24
Pristup datotekama i podacima	25
Pristup datotekama	25
Pristup podacima.....	25
Slučajevi povezani sa imigracijom.....	26
Protjerivanje stanih državljana u interesu nacionalne sigurnosti.....	27
Poglavlje 3. - Podrška policijskim okruzima.....	30
Operacije specijalne policije.....	30
Podrška u nadzoru.....	30



Tehnička podrška.....	30
Podrška Pregovaračke grupe.....	31
Podrška Odjeljenja za zaštitu svjedoka.....	31
Poglavlje 4. - Prijetnje Danskim interesima u inostranstvu.....	32
Tim za brzo djelovanje.....	32
Sigurnost ambasada.....	33
Tim za međunarodnu sigurnost.....	33
Poglavlje 5. - Međunarodna suradnja	36
Bilateralna suradnja.....	36
Multilateralna suradnja.....	36
Razmjena informacija sa stranim partnerima.....	37
Poglavlje 6. - Centar za analizu terorizma.....	40
Analiza prijetnje.....	40
Analiza drugih CTA	41
Poglavlje 7. - PET operativni zahvati.....	42
Poglavlje 8. - Borba protiv terorizma	46
Prijetnja protiv Danske	46
Ubistvo Osame Bin Ladena.....	47
Potencijani ciljevi napad.....	48
Metode terorističkih napada.....	48
Nove tendencije.....	48
Danski slučajevi terorizma.....	49
Slučaj „Headley“.....	49
Pokušaj napada na karikaturistu Kurta Vestergaarda.....	50
Eksplozija bombe u hotelu Jørgensen u Kopenhagenu.....	53
Slučaj norveškog terorizma.....	53
Hapšenje terorista u Kopenhagenu.....	53
Podrška bazirana u Danskoj za ilegalne aktivnosti u inostranstvu	54
Internet.....	55
Finansiranje terorista.....	56
Poglavlje 9. - Borba protiv ekstremizma.....	58
Ljevičarski ekstremizam.....	58
UN-ova Konferencija o promjeni klime (COP15).....	59
Desničarski ekstremizam.....	60
Konfrontacije desničarskih i ljevičarskih ekstremističkih krugova.....	60
Hapšenja u slučajevima nasilnog političkog ekstremizma.....	61
Hapšenje 43-godišnjaka povezanog sa desničarskim ekstremističkim krugovima.....	61
Hapšenja u slučaju politički motivisanog paleža	61
Kriminal motivisan ekstremizmom.....	61
Prijetnje protiv javnih ličnosti.....	62
Poglavlje 10. - Borba protiv špijunaže i širenja naoružanja.....	64
Tipovi špijunaže.....	65
Aktivnosti PET-e.....	65
Industrijska špijunaža.....	65

Borba protiv širenja naoružanja.....	66
Rizik od napada oružjem za masovno uništenje.....	67
Poglavlje 11. - Organizirani kriminal.....	68
Sukob bandi.....	68
Oružana pljačka vojne kasarne Antvorskov.....	68
Međunarodna preprodaja kanabisa i oružja	70
Poglavlje 12. - Specijalne operacije.....	72
Izvori i dojavljači.....	72
Agenti na tajnim zadacima	72
Američki slučaj sa kokainom.....	73
Slučaj “City Guns”	73
Američki slučaj sa oružjem i kokainom.....	74
Zaštita svjedoka	74
Poglavlje 13. - Sigurnost	76
Kongres MOK-a.....	76
UN-ova Konferencija o promjeni klime (COP 15)	78
Centar za tehničku podršku.....	78
Jedinica za prismostru	79
Jedinica za specijalne intervencije.....	79
Jedinica za osobnu zaštitu	81
Gamma 10.....	82
Ured za koordinaciju.....	82
Sigurnost stranih ambasada u Danskoj.....	82
Tim za pregovore	82
Sigurnosni tim	83
Poglavlje 14. - Preventivna sigurnost	84
Centar za prevenciju.....	84
Aktivnosti na ranoj prevenciji.....	84
Strateški fokus na prevenciju	84
Sveobuhvatna saradnja sa fokusom na rješenja.....	85
SSP saradnja.....	85
PET-ov forum za dijalog.....	85
Danska služba za zatvor i uslovne kazne.....	86
Izgradnja povjerenja putem izgradnje vanjskih kontakata	86
Intervjui za javnost.....	86
Razmjena znanja i iskustva.....	87
Centar za zaštitarsku sigurnost.....	87
Sigurnosno savjetovanje	87
Ko prima savjete od PET-a?.....	87
Kako PET savjetuje?.....	88
Fizička sigurnost	88
Sigurnost osoblja.....	88
Sigurnost informacija.....	89
Dodaci	90
A. Krivični zakon Danske – posebna poglavlja.....	90



B. Odluka br. 378 od 6. jula 1988. o uspostavljanju komisije za Dansku odbrambeno-obavještajnu službu (DDIS) i Dansku sigurnosno obavještajnu službu (PET).....	99
C. Statutarne odredbe koje se odnose na Dansku sigurnosno obavještajnu službu (PET) od 7. decembra ..	100
D. Upute za obradu i rukovanje ličnim podacima, itd. Danske sigurnosno obavještajne službe (PET).....	107
E. Mandat Wambergove komisije od 7. decembra 2009.	112
F. Deklaracija Danske vlade od 30. Septembra 1968.	114

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.



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 istraživače i mentorstvo u toku istraživanja. Do sada je, u okviru ovog programa, stipendiran 81 istraživač.