

Ernad Musić*

OPŠTI OKVIRI KONTROLE OBAVJEŠTAJNO - SIGURNOSNIH SLUŽBI OD STRANE IZVRŠNE VLASTI

SAŽETAK

Kontrola obavještajno-sigurnosnih službi od strane izvršne vlasti ima izuzetan značaj u osiguravanju zakonitog djelovanja ovih službi, obzirom na činjenicu da izvršna vlast provodi direktnu kontrolu i da ima kapacitete da osigura kontinuitet i potrebnu stručnost, u odnosu na komplikovani obavještajno-sigurnosni sektor. Značaj kontrole obavještajnih službi posebno je izražen zbog činjenice da ove službe posjeduju posebna ovlaštenja, kojima u slučaju nefunkcionalne kontrole, mogu ograničiti ljudska prava i slobode, kao i zbog činjenice da iste uglavnom djeluju u tajnosti, što se može koristiti u izbjegavanju kontrole. Cilj kontrole je da se osigura da djelovanje obavještajnih službi bude opravdano i u skladu sa zakonom, kako bi ljudska prava i slobode bile maksimalno zaštićene. Posebna pažnja je na stanju u Bosni i Hercegovini i zemljama regiona koje su još uvijek u procesu tranzicije, što ima svoj utjecaj i na obavještajno-sigurnosni sektor, čije je reformisanje postavljeno kao jedan od uslova za pristup evropskim integracijama.

Ključne riječi: kontrola, izvršna vlast, ljudska prava, tajnost, obavještajno-sigurnosne službe.

* Mr.sc., Stručni savjetnik za normativne poslove u Državnoj agenciji za istrage i zaštitu.

UVOD

Obavještajno-sigurnosne službe su „specijalizovane ustanove izvršne vlasti koje, primjenom specifičnih metoda, mjera i postupaka, sprovode obavještajno-informativne, obavještajno-sigurnosne i druge neobavještajne aktivnosti (tajne akcije/covert actions), u cilju realizacije nacionalnih interesa i zaštite i unapređenja nacionalne sigurnosti.“¹ Zbog činjenice da obavještajno-sigurnosne službe raspolažu sa posebnim ovlaštenjima kojima mogu ograničiti ljudska prava i slobode, kao i zbog činjenice da iste često djeluju u tajnosti, od posebnog je značaja postojanje efikasne vanjske kontrole ovih službi, kako bi eventualne zloupotrebe i kršenja ljudskih prava bili spriječeni i svedeni na minimalnu mjeru. „U načelu, cilj je da se obavještajne službe zaštite od političkih zloupotreba, a da one pritom ne budu stavljene van kontrole.“² Obavještajne službe se dijele po raznim osnovama ali za ovaj rad značajna je njihova podjela na civilne i vojne, obzirom da u ovom radu tretiramo civilne obavještajno-sigurnosne službe, kao i podjela na unutrašnje, koje se još nazivaju i sigurnosnim službama, te na vanjske, koje se još nazivaju i obavještajnim službama.³ U našoj zemlji osnovana je Obavještajno-sigurnosna agencija Bosne i Hercegovine (OSA BiH) koja je civilna obavještajno-sigurnosna institucija i koja ima status samostalne upravne organizacije. U njen sastav su ušle civilne obavještajno-sigurnosne institucije koje su ranije djelovale u entitetima Federaciji Bosne i Hercegovine i Republici Srpskoj.⁴

Kao društvena pojava širokog spektra, kontrola obuhvata tri, relativno, odvojene faze. Prva se odnosi na upoređivanje planiranog i ostvarenog. Slijedi ocjena, konstatacija na osnovu izvršenog provjeravanja, potvrđivanje ili negiranje kontrolisanog rada. Treću fazu čini odgovarajuća intervencija, kojom se realizuje izrečena ocjena. Intervencija nije potrebna ako je ocjena pozitivna. Ona je neophodna, samo kada njom otklanjamo utvrđeno odstupanje od postavljenog mjerila. Pokazalo se da kontrola, u

¹ M. Bajagić, *Špijunaža u XXI veku - Savremeni obaveštajno-bezbednosni sistemi*, Book & Marso, Beograd 2008, 23.

² H. Born/I. Leigh, *Postizanje odgovornosti u obavještajnoj djelatnosti – Pravni standardi i najbolji načini nadzora obavještajnih agencija*, Ženevski centar za demokratski nadzor nad oružanim snagama (DCAF), Oslo 2005, 13.

³ U nekim zemljama postoje posebne službe za unutrašnje djelovanje, a posebne za vanjsko djelovanje (npr. Ujedinjeno Kraljevstvo, Njemačka, Ruska Federacija itd.), dok u drugim zemljama postoje jedinstvene obavještajno-sigurnosne službe koje su nadležne i za unutrašnje i za vanjsko djelovanje. Jedinstvene službe postoje npr. u zemljama regiona, a takva je situacija i u našoj zemlji.

⁴ Zakon o Obavještajno-sigurnosnoj agenciji Bosne i Hercegovine – ZOSA („Službeni glasnik BiH“, br. 12/04, 20/04, 56/06, 32/07 i 12/09), član 2.

principu, predstavlja akciju naknadnog karaktera.⁵

Poseban oblik vršenja nadzora nad obavještajnim službama nalazi se pod utjecajem državne pravne tradicije, političkog sistema i historijskih faktora. Određene zemlje, koje su pod utjecajem britanskog precedenlnog prava, naglašavaju pravosudni aspekt nadzora. Zakonodavni nadzor prisutniji je u kontinentalnim evropskim zemljama, dok u SAD-u postoje mehanizmi za kontrolu i nadzor u izvršnim, zakonodavnim i sudskim organima federalnih vlasti. U nekim zemljama stvorena je institucija ombudsmena koja ima ovlaštenja da istražuje navodna kršenja ljudskih prava od strane obavještajnih službi i da obavijesti javnost o rezultatima istrage.⁶

Pored unutrašnje, parlamentarne i sudske kontrole, kao i kontrole od strane vanjskih tijela, poseban značaj pridaje se kontroli koju provodi izvršna vlast, koju čine (u zavisnosti od državnog uređenja, političkog sistema i drugih elemenata koji utječu na organizovanje državne vlasti i njenih institucija) predsjednik ili predsjedništvo i vlada ili vijeće ministara. Koja će od navedenih institucija izvršne vlasti imati više ovlaštenja u provođenju kontrole i jači utjecaj u odnosu na obavještajnu agenciju, zavisi opet od uređenja državne vlasti, odnosno da li je riječ o predsjedničkom, polupredsjedničkom ili parlamentarnom obliku. Izvršna vlast usmjerava obavještajne službe i osigurava im potrebne resurse, priprema budžet za iste i utvrđuje opšte okvire djelovanja. Da bi osigurali efikasnu izvršnu kontrolu, ovlašteni predstavnici izvršne vlasti trebaju imati pristup informacijama koje posjeduje agencija ili procjenama koje na temelju tih informacija agencija donosi, a koje su značajne za efikasnu kontrolu. U većini zemalja, u okviru izvršne vlasti formiraju se posebna tijela (komisije, odbori) koja su zadužena za kontrolu obavještajnih službi i koja predstavljaju vezu između nosilaca izvršne vlasti i obavještajnih službi.⁷

1. Značaj izvršne kontrole obavještajno-sigurnosnih službi

Izvršna vlast je odgovorna za obavještajnu politiku i kao što smo naveli

⁵ Z. R. Tomić, „Normativna polazišta za civilnu kontrolu vojske i policije“, u M. Hadžić (ur.), *Demokratska kontrola vojske i policije u SR Jugoslaviji – Normativne pretpostavke*, Centar za civilno-vojne odnose, Beograd 2001, 11.

⁶ P. Fluri/A. B. Johnsson (ur.), *Parlamentarni nadzor nad sektorom sigurnosti - Principi, mehanizmi i prakse (priručnik za parlamentarce)*, ur. serije H. Born, Interparlamentarna unija i Centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga, N5-2004, 85.

⁷ U našoj zemlji, u okviru Vijeća ministara, Zakonom o Obavještajno-sigurnosnoj agenciji BiH predviđeno je formiranje Izvršnog obavještajnog odbora s ciljem savjetovanja predsjedavajućeg Vijeća ministara i olakšavanja koordinacije obavještajno-sigurnosnih pitanja, što nažalost nikad nije zaživjelo u punim kapacitetima predviđenim ovim zakonom. Vidi: ZOSA.

ona provodi direktnu kontrolu službi, određujući i prioritete njihovog djelovanja. Analizom zakonskih rješenja i stvarnog stanja u većini zemalja, može se uočiti utjecaj koji izvršna vlast ima u odnosu na obavještajno-sigurnosne službe u mnogim aspektima. „Iako se ustavi razlikuju od zemlje do zemlje, u skladu sa političkim, kulturološkim, ekonomskim i socijalnim uslovima, većina ustava propisuje da je izvršna vlast nadležna za sigurnosne službe, ali i da je izvršna vlast odgovorna parlamentu.“⁸ Ustvari, obavještajne službe se i formiraju s ciljem pomaganja izvršnoj vlasti, odnosno vlasti uopšte, u njenoj sigurnosnoj politici, prikupljajući i analizirajući relevantne obavještajne podatke i odgovarajući na utvrđene prijetnje. Od posebnog je značaja da obavještajne službe budu pod kontrolom izvršne i zakonodavne vlasti, obzirom da postoji mogućnost da službe ili pojedinci iz njih počnu djelovati kontraproduktivno i da postanu same sebi svrha, što može prouzrokovati kršenja ljudskih prava i sloboda. Da bi se osigurala kvalitetna i svrsishodna kontrola od strane izvršne vlasti potrebno je da ministri imaju pristup važnim informacijama koje posjeduju službe i procjenama koje se odnose na djelokrug rada konkretnog ministarstva i koje su potrebne za donošenje odluka učešćem u kolektivnom organu kao što je vlada, odnosno ministri ne trebaju primati informacije koje se njih ne tiču, obzirom da postoji mogućnost zloupotrebe informacija i procjena, odnosno nepotrebnog „curenja“ istih.

Formalno posmatrano, vrhovnu kontrolu ima zakonodavno tijelo, obzirom da isto donosi zakone kojima se formiraju i kojima se uređuje rad obavještajnih službi, donose budžet i ovlaštenja istih. Međutim, zbog brojnosti članova parlamenata i sporosti u okupljanju istih, te zbog potrebe kontinuiranog nadzora i osjetljivosti predmeta, stvarna kontrola obavještajnih službi mora biti u rukama izvršne vlasti.⁹ Parlamentarna i izvršna kontrola se međusobno dopunjuju, obzirom da parlamentarna kontrola zavisi od funkcionalne kontrole od strane izvršne vlasti. „Upravo zbog toga, parlamenti trebaju imati povjerenje u izvršnu vlast koja ima stvarnu moć kontrole i dovoljno je informisana o postupcima koji se poduzimaju. U suprotnom, kao jedina mogućnost ostaje da neko parlamentarno tijelo ili pojedinac pokuša popuniti prazninu. To je, međutim, nepotpuna

⁸ P. Fluri/A. B. Johnsson (2004), 97.

⁹ Zanimljiv je primjer Izraela u kojem izvršna vlast u poređenju sa drugim zemljama ima najizraženiju ulogu u obavještajno-sigurnosnom sektoru u odnosu na parlament. U ovoj zemlji ne postoji zakonski akt kojim se definišu pitanja od značaja za osnivanje i razvoj izraelskih obavještajno-sigurnosnih agencija, te se kao pravni osnov za tako snažnu ulogu izvršne vlasti uzima izraelski Ustav, u kojem je propisano da je Vlada ovlaštena da u ime države provodi bilo koji akt čije izvršenje nije povjereno nekom drugom organu. Iz ovog proizilazi da izraelska vlada može, bez posebnog odobrenja parlamenta, čak i da osniva posebne obavještajno-sigurnosne ustanove. Vidi: M. Levkov, Izraelska tajna služba, Filip Višnjić, Beograd 2001, 66.

zamjena jer zakonodavna tijela mogu procijeniti upotrebu ovlaštenja i potrošnju naknadno, odnosno sa kašnjenjem, ali nisu po prirodi dobro organizovana za upravljanje i vođenje takvih poslova, dok vladine ustanove jesu.¹⁰ Upravo, u načinu organizovanja i leži osnovno opravdanje u korist izvršne vlasti, odnosno da ista ima glavni utjecaj na usmjeravanje aktivnosti i kontrolu obavještajnih službi.

Izvršna vlast u nekim zemljama stekla je dodatnu količinu unutrašnje političke moći i poremetila funkcionisanje načela o podjeli vlasti i međusobnoj kontroli njenih grana. Indikativno je stoga da, u nekim zemljama stabilne demokratije, izvršna vlast sve češće uspijeva da, pozivajući se na ugroženost nacionalne sigurnosti, legalizuje i legitimise mjere za svestrani nadzor svojih građana.¹¹

Uopšteno, za kontrolu od strane izvršne vlasti može se reći da je ona usmjerena na određivanje zadataka i prioriteta obavještajnih službi, uključujući i upućenost u rad službi i kontrolu nad službama, kontrolu nad tajnim operacijama, kontrolu nad međunarodnom saradnjom i mjerama zaštite od zloupotrebe položaja.

2. Tijela izvršne vlasti za kontrolu obavještajno-sigurnosnih službi

U većini zemalja u okviru izvršne vlasti formiraju se posebna tijela koja su zadužena za kontrolu obavještajnih službi i koja predstavljaju vezu između nosilaca izvršne vlasti i obavještajnih službi.

U Bosni i Hercegovini, u okviru Vijeća ministara, predviđeno je formiranje Izvršnog obavještajnog odbora sa svojim sekretarijatom, s ciljem savjetovanja predsjedavajućeg Vijeća ministara i olakšavanja koordinacije obavještajno-sigurnosnih pitanja.¹²

U Hrvatskoj je predviđeno osnivanje Vijeća za nacionalnu sigurnost (VNS) u kojem učestvuje i predsjednik Hrvatskog sabora, ali koji nije član ovog tijela. Smatramo da je ovo dobro rješenje jer se na taj način osigurava indirektna kontrola zakonodavne vlasti, čime se jača demokratski sistem. Osim Vijeća, formirani su i Savjet za koordinaciju sigurnosno-obavještajnih agencija i Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost (UVNS), koji obavlja stručne i administrativne poslove za prethodno navedena tijela. U okviru izvršne vlasti u Hrvatskoj djeluje i Zavod za sigurnost informacijskih

¹⁰ H. Born/I. Leigh, 51.

¹¹ M. Hadžić, „Parlamentarni i javni nadzor primene posebnih mera i postupaka“, u M. Hadžić/P. Petrović (ur.), „Demokratski nadzor nad primenom posebnih ovlaštenja“, *Zbornik radova*, CCVO, Beograd 2008, 26.

¹² Član 12, ZOSA

sustava (ZSIS) i Operativno-tehnički centar za nadzor telekomunikacija (OTC), koji obavljaju stručni nadzor nad radom sigurnosno-obavještajnog sistema. Posebno je zanimljivo formiranje OTC-a koji je nadležan za aktiviranje i upravljanje mjerama tajnog prikupljanja telekomunikacijskih usluga, čime se jača nadzor nad primjenom ovih mjera, a samim tim daju se čvršće garancije građanima nad zaštitom njihove privatnosti.¹³

U Republici Srbiji najvažnije tijelo u okviru izvršne vlasti, u odnosu na obavještajno-sigurnosni sektor, ima Vlada Srbije. U okviru izvršne vlasti formiran je Savet za nacionalnu bezbednost. Za koordinaciju rada službi bezbjednosti i za provođenja zaključaka Savjeta za nacionalnu bezbjednost, osnovan je i Biro za koordinaciju.¹⁴

Osnovni cilj formiranja tijela u okviru izvršne vlasti je da se nadoknadi nedostatak neophodne stručnosti u oblasti obavještajno-sigurnosnog djelovanja, te da se u tom smislu olakša kontrola nosiocima izvršne vlasti. Osim navedenog, činjenica je i da se nosioci izvršne vlasti, zbog nedostatka vremena, ne mogu dovoljno i u kontinuitetu posvetiti kontroli obavještajnih službi, te se i taj nedostatak nadoknađuje formiranjem posebnih tijela.

3. Ovlaštenja izvršne vlasti i sprječavanje zloupotreba

U demokratskim društvima izvršna vlast treba imati ovlaštenja da kontroliše obavještajne službe i njihov rad, te da ima pravo zahtijevati informacije od njih, kako bi mogla utvrditi dobru strategiju djelovanja, a ujedno da bi mogla odgovarati zakonodavnom tijelu u vezi sa zakonitošću rada obavještajnih službi i njihovom potrošnjom budžetskih sredstava. Izvršna vlast treba imati pristup podacima koji se odnose na njihov djelokrug rada, odnosno oni ne trebaju imati uvid u podatke koji se njih ne tiču. Kontrola izvršne vlasti ne podrazumijeva direktnu odgovornost za sigurnosno i obavještajno djelovanje. Da bi se spriječila zloupotreba i ostvarila efikasna kontrola, treba zakonski odrediti zaduženja i ovlaštenja nadležnih ministara, direktora agencija i drugih pojedinca koji djeluju u ovoj oblasti, u zavisnosti od uređenja u konkretnim državama. Ako su ministri direktno i pretjerano uključeni u svakodnevna pitanja, neće moći djelovati kao izvor vanjske kontrole, čime će cijeli sistem kontrole biti oslabljen. Teško je

¹³ Vidi: Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske - ZOSOS RH („Narodne novine“, broj 79/06).

¹⁴ Vidi: Zakon o osnovama uređenja službi bezbednosti Republike Srbije – ZOUSB RS („Službeni glasnik RS“, broj 116/2007).

odrediti tačnu podjelu između uloge ministara i direktora agencija.¹⁵ Sektor sigurnosti i državni aparat sile su pod čvrstom kontrolom izvršne vlasti, nadležnog ministarstva, odnosno vlade.¹⁶ U mnogim zemljama razgraničenje je postavljeno na način da rukovodioci službi upravljaju službama, o čemu uputstva daju nosioci izvršne vlasti. Uglavnom postoji obaveza savjetovanja sa nosiocima izvršne vlasti, dostavljanje planova i izvještaja, kao i davanje uputstava od strane ministra.¹⁷

Da bi se spriječile zloupotrebe neophodno je detaljno zakonski propisati zabrane u cilju sprječavanja zloupotreba od strane izvršne vlasti, odnosno od pretjeranog zadiranja u nadležnosti Agencije i njenog rukovodstva.¹⁸

Za kvalitetnu kontrolu neophodno je postojanje dvosmjernog procesa između nosilaca izvršne vlasti i rukovodilaca obavještajnih službi. Nosioci trebaju imati pristup važnim podacima koje posjeduje Agencija ili procjenama koje su zasnovane na tim podacima, dok obavještajni službenici moraju moći izvijestiti nosioce izvršne vlasti o posebno osjetljivim i važnim pitanjima.¹⁹ U svakom slučaju, neophodno je kvalitetno zakonsko uređenje navedenih odnosa, kako bi pitanja politike obavještajnih službi određivali nosioci vlasti koji su odgovorni parlamentu i javnosti, a ujedno kako bi se očuvao potreban nivo političke nezavisnosti službi i onemogućile političke i druge zloupotrebe, odnosno potrebno je da se nasuprot prava nosilaca izvršne vlasti propišu pripadajuće obaveze obavještajno-sigurnosnih službi.

4. Kontrola od strane izvršne vlasti u Bosni i Hercegovini

U Zakonu o Obavještajno-sigurnosnoj agenciji BiH nadzor i rukovođenje, koje nije interno (unutrašnje - na nivou agencije), navedeno je u odjeljku III pod naslovom „Vanjsko rukovođenje i nadzor nad agencijom“.²⁰ U

¹⁵ H. Born/I. Leigh, 51.

¹⁶ M. Hadžić, u M. Hadžić/P. Petrović, 37.

¹⁷ U Poljskoj su prava i dužnosti premijera i direktora agencija propisana na način da premijer daje uputstva za rad agencijama, dok direktori agencija premijeru dostavljaju plan rada za slijedeću godinu, najkasnije tri mjeseca prije kraja svake kalendarske godine, te podnose izvještaj premijeru najkasnije do 31. januara za proteklu godinu (Vidi: Zakon o službi unutrašnje sigurnosti i vanjskoj obavještajnoj službi, Poljska 24.05.2002, član 7. Dostupno na: www.aw.gov.pl/akty-prwne/pdf/d2002067.pdf). Slična situacija je i u Kanadi gdje je rukovodilac službe zadužen za kontrolu i upravljanje službom, o čemu uputstva daje ministar (Vidi: Zakon o obavještajno-sigurnosnoj službi, Kanada 1984. Bill C-157: Act to Establish the Canadian Security Intelligence Service, May 1983).

¹⁸ Član 10, ZOSA

¹⁹ H. Born/I. Leigh, 53.

²⁰ Odjeljak III., ZOSA

okviru ovog odjeljka navedeni su i drugi oblici kontrole, kao što je parlamentarni. I u okviru unutrašnje kontrole, u pojedinim dijelovima su spomenute odredbe koje se odnose na izvršnu kontrolu, kao što su dostavljanja izvještaja, konsultacije i sl. a što spada u okvire vanjske kontrole. U svakom slučaju, mi ćemo obraditi one odredbe i stvarno stanje koje je interesantno i značajno za ovaj rad.

Rukovođenje i kontrola rada Obavještajno-sigurnosne agencije BiH od strane izvršne vlasti povjerena je Vijeću ministara BiH i predsjedavajućem Vijeća ministara BiH. U cilju izvršavanja svih zakonom definisanih dužnosti, predsjedavajućem Vijeća ministara BiH pomaže Sigurnosno-savjetodavni ured, čije članove imenuje predsjedavajući u konsultaciji sa generalnim direktorom, u skladu sa Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH i na osnovu sigurnosnih provjera koje izrađuje Obavještajno-sigurnosna agencija BiH. Pored toga, u cilju realizacije efikasne koordinacije svih obavještajno-sigurnosnih pitanja koja se odnose na ukupan rad Obavještajno-sigurnosne agencije BiH, postoji i Izvršni obavještajni odbor, kojeg takode osniva predsjedavajući Vijeća ministara BiH.²¹ Ranije smo naveli i tijela koja su formirana u okviru izvršne vlasti u Hrvatskoj, koja može da posluži kao primjer dobro uređenog sistema nadzora obavještajno-sigurnosnog sistema. Naveli smo da u radu Vijeća za nacionalnu sigurnost učestvuje i predsjednik Hrvatskog sabora. Ono što je specifično za sastav ovog tijela je činjenica da njega čine i predsjednik Republike i predsjednik Vlade, te ministri odbrane, unutrašnjih poslova i vanjskih poslova. Osim navedenih, u sastavu ovog tijela su i savjetnik predsjednika Republike za nacionalnu sigurnost, načelnik Glavnog štaba Oružanih snaga Republike Hrvatske, direktori Sigurnosno-obavještajne agencije i Vojne sigurnosno-obavještajne agencije, te predstavnik Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost.²² Ovako široko članstvo daje garancije da će nadzor biti sveobuhvatniji i objektivniji, za razliku od našeg sistema iz kojeg je vidljivo da je Izvršni odbor pod potpunom kontrolom predsjedavajućeg Vijeća ministara, odnosno isti je i formiran samo s ciljem da njemu pomaže, dok članovi Predsjedništva BiH ili predstavnici Parlamentarne skupštine BiH nemaju nikakvog dodira sa radom ovog tijela. Analizirajući nadležnosti tijela izvršne vlasti u Hrvatskoj, mišljenja smo da se zakonska rješenja koja su navedena u ovoj zemlji mogu uzeti za primjer za neko buduće reformisanje sistema nadzora i u našoj zemlji. Radi ilustracije ćemo navesti i sastav Saveta za nacionalnu bezbednost koji se formira u okviru izvršne vlasti Republike Srbije. Slično kao u Hrvatskoj i u ovom tijelu u članstvu su

²¹ M. Bajagić (2008), 401.

²² Vidi: ZOSOS RH.

i predsjednik Republike i predsjednik Vlade. Osim njih, Savet za nacionalnu bezbednost čine još ministri odbrane, unutrašnjih poslova i pravde, te načelnik Generalštaba Vojske Srbije i direktori službi bezbjednosti.²³

5. Prava i odgovornosti Predsjedništva Bosne i Hercegovine

Već smo spomenuli da i Predsjedništvo BiH, kao važan dio izvršne vlasti, igra svoju ulogu u usmjeravanju rada i kontroli Obavještajno-sigurnosne agencije BiH. Tako je navedeno da prima obavještajne podatke, usmjerava glavnog inspektora da izvrši inspekciju, reviziju ili istragu koja se tiče aktuelnih ili potencijalnih problema u vezi sa radom Agencije, a koje mogu predstavljati opasnost odgovornostima Predsjedništva BiH, daje mišljenje o izvještajima glavnog inspektora, odobrava godišnju platformu obavještajne politike, godišnji izvještaj o radu i troškovima Agencije, dogovore između Agencije i institucija stranih država i međunarodnih organizacija i njihovih institucija, određuje listu institucija i objekata koji su predmet zaštite.²⁴ Dakle, Predsjedništvo BiH, u skladu sa zakonskim odredbama, ima značajnu ulogu u kontroli Obavještajno-sigurnosne agencije BiH, ali detaljnijom analizom utvrdit će se da to baš i nije tako, posebno ukoliko uzmemo u obzir utjecaj koji predsjednik Republike ima u već navedenom primjeru u Hrvatskoj.

Već u površnoj analizi uloge Predsjedništva BiH, može se zaključiti da po zakonskim odredbama glavnu riječ u odnosu sa Obavještajno-sigurnosnom agencijom BiH vodi Vijeće ministara BiH, tačnije predsjedavajući Vijeća ministara BiH. Predsjedništvo većinu svojih odgovornosti obavlja više protokolarno, odnosno daje različita odobrenja i mišljenja na već pripremljene aktivnosti i dokumentaciju, koji su uglavnom prošli kroz ruke predsjedavajućeg Vijeća ministara. Dakle, i u odredbama koje nabrajaju odgovornosti Predsjedništva, istaknuta je vodeća uloga koju treba da ima predsjedavajući Vijeća ministara.²⁵

²³ Vidi: ZOUSB RS.

²⁴ Član 7, ZOSA.

²⁵ To je naglašeno i u stavu (2) člana 10 ZOSA, u kojem je izričito navedeno da „Izuzetno od nadležnosti Predsjedništva BiH koje su nabrojane u ovom članu, predsjedavajući Vijeća ministara BiH isključivo je odgovoran za nadzor i usmjeravanje rada Agencije, koje obavljaju na način u skladu s članom 10. ovog zakona“. O ograničenju i kao što smo naveli protokolarnu ulogu Predsjedništva govori i slijedeći stav kojem je propisano da „U izvršavanju ovlaštenja iz ovog člana, sva komunikacija između Predsjedništva i Agencije bit će usmjerena isključivo preko predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH, a Predsjedništvo BiH neće, bilo kolektivno ili svaki član pojedinačno, davati instrukcije ili na bilo koji drugi način usmjeravati rad generalnog direktora, zamjenika generalnog direktora ili bilo kojeg uposlenika Agencije, osim glavnog inspektora u skladu sa stavom (1) tačka 3) ovog člana“.

Predsjedništvo BiH nema ovlaštenja direktnog usmjeravanja rada bilo kojeg službenika Obavještajno-sigurnosne agencije BiH, sa izuzetkom glavnog inspektora, što opet potvrđuje stvarnu ulogu institucije Predsjedništva, a kako je naprijed navedeno. Može se zaključiti da Predsjedništvo ima indirektnu kontrolu nad Agencijom, odnosno ova institucija će za sve informacije prije kontaktirati predsjedavajućeg Vijeće ministara BiH, nego direktno Agenciju. U svakom slučaju, mišljenja smo da Predsjedništvo BiH treba aktivnije biti uključeno u izvršnu kontrolu Obavještajno-sigurnosne agencije BiH, posebno uzimajući u obzir činjenicu da se članovi Predsjedništva BiH biraju neposredno na izborima, što bi trebalo da znači i njihovu veću samostalnost u donošenju odluka, za razliku od predsjedavajućeg i članova Vijeća ministara, koje neposredno predlažu političke partije, što za sobom povlači i dublju involviranost politike u rad Obavještajno-sigurnosne agencije BiH.

6. Prava i odgovornosti Vijeća ministara Bosne i Hercegovine i predsjedavajućeg Vijeća ministara Bosne i Hercegovine

Obzirom da je uloga Vijeća ministara BiH i njegovih tijela, a posebno predsjedavajućeg Vijeća ministara, vodeća, nećemo se posebno zadržavati na Predsjedništvu BiH, te stoga prelazimo na stvarne kontrole obavještajne službe ili bolje rečeno one koji na osnovu zakona mogu imati stvarnu kontrolu.

Vijeće ministara BiH je kolektivni organ kojim rukovodi predsjedavajući i koji se sastoji od devet ministarstava kojim rukovode ministri i njihovi zamjenici. Nadležnosti Vijeća ministara BiH, u odnosu na Obavještajno-sigurnosnu agenciju BiH, propisani su u Zakonu o Obavještajno-sigurnosnoj agenciji BiH, u kojem je navedeno da Vijeće ministara, kao kolektivni organ, priprema godišnju platformu o sigurnosno-obavještajnoj politici, koja sadrži i opšte smjernice za rad Agencije, uz poštivanje međunarodnih standarda, odobrava godišnji program aktivnosti, utvrđuje opće principe koordinacije, odobrava godišnji program, a što stvara osjećaj velikog utjecaja Vijeća ministara BiH u odnosu na Agenciju.²⁶ Međutim, detaljnijom analizom odredbi Zakona i stvarnog stanja, jasno je da su ove nadležnosti dosta uopštene i da sadrže samo okvire djelovanja, pozivajući se na određene principe i standarde u ovoj oblasti, tako da sve ukazuje na činjenicu da, u okviru izvršne vlasti, stvarna kontrola pripada predsjedavajućem Vijeća ministara, koji istu treba da obavlja u saradnji sa zakonom propisanim tijelima i pojedincima.

²⁶ *Ibid.*, član 8.

Obzirom na ulogu koja je data predsjedavajućem, posebnu pažnju ćemo obratiti na odredbe Zakona u vezi sa njegovim pravima i dužnostima, ustvari sa njegovim nadležnostima koje može da ima, a koje još uvijek ne koristi u punom kapacitetu. O prethodnoj konstataciji govore medijski istupi predsjedavajućeg koji se često žalio na nedovoljnu informisanost u vezi sa obavještajnim radom, kao i činjenica da još uvijek praktično nisu zaživjela tijela koja su propisana Zakonom i faktički njemu stavljena u funkciju.

Predsjedavajući Vijeća ministara ima široke nadležnosti koje predstavljaju konkretizaciju opštih nadležnosti Vijeća ministara BiH. Izričito je propisano da predsjedavajući nadzire rad Obavještajno-sigurnosne agencije BiH i da snosi političku odgovornost za njen rad.²⁷ Nadležnosti predsjedavajućeg Vijeća ministara navedene su u članu 9. Zakona o Obavještajno-sigurnosnoj agenciji BiH, od kojih ćemo u ovom dijelu izdvojiti donošenje opštih smjernica Agenciji i instrukcija neophodnih za provođenje ovog zakona. Ovom odredbom data je široka mogućnost predsjedavajućem, obzirom da on svojim smjernicama i instrukcijama može da konkretizuje određene odredbe Zakona u željenom pravcu. Dakle, potvrđuje se zaključak da predsjedavajući ima najšire ovlasti kad je u pitanju nadzor i usmjerenje rada Agencije. On, između ostalog, pregleda i odobrava sve zahtjeve za pružanje obavještajne pomoći i odobrene zahtjeve prosljeđuje generalnom direktoru, što ukazuje da je uključen i u konkretne aktivnosti Agencije, u okviru koje u slučaju postojanja problema ili o potencijalnom problemu, može angažovati „svoju produženu ruku,“ glavnog inspektora, da provede inspekcijsku kontrolu, reviziju ili istragu o istom.

Zanimljiv je termin „potencijalnom problemu“, koji omogućava da predsjedavajući angažuje glavnog inspektora i u slučajevima kada problem trenutno ne postoji, što svakako omogućava eventualne zloupotrebe i od strane samog predsjedavajućeg. Upravo iz razloga sprječavanja eventualnih zloupotreba propisana su i određena ograničenja koja se odnose na predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH, odnosno „Predsjedavajući ne može, bilo u cjelini ili djelimično, preuzeti odgovornosti generalnog direktora ili zamjenika generalnog direktora utvrđene ovim zakonom.“²⁸

6.1. Izvršni obavještajni odbor

Zakonom o Obavještajno-sigurnosnoj agenciji BiH propisano je formi-

²⁷ *Ibid.*, član 9.

²⁸ *Ibid.*, čl. 11 i 12.

ranje Izvršnog obavještajnog odbora (u daljem tekstu: Izvršni odbor), čiji je osnovni cilj da savjetuje predsjedavajućeg Vijeća ministara u vezi sa njegovim zadacima²⁹, a koji se odnose na nadležnosti predsjedavajućeg u odnosu na Obavještajno-sigurnosnu agenciju BiH i obavještajno-sigurnosna pitanja. Osim navedenog, Izvršni odbor se uspostavlja i radi olakšavanja koordinacije obavještajno-sigurnosnih pitanja.

U sastav Izvršnog odbora, pored predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH, koji ga i uspostavlja i koji njime predsjedava, ulaze dva zamjenika predsjedavajućeg ili dva ministra iz Vijeća ministara, tako da sastav Izvršnog odbora u svakom slučaju odražava zastupljenost sva tri konstitutivna naroda u Bosni i Hercegovini. Već smo naglasili da je bolje rješenje da u Izvršnom odboru bude šire članstvo, posebno uključujući i Predsjedništvo BiH. Kao dobro smo prikazali zakonsko rješenje u Republici Hrvatskoj koje omogućuje sudjelovanje i predsjednika Hrvatskog sabora u radu sličnog tijela pri izvršnoj vlasti.³⁰

Predsjedavajući saziva sastanke Izvršnog odbora najmanje jednom mjesečno, tako što obavještava sve članove Izvršnog odbora o vremenu i mjestu, te o dnevnom redu sastanka. Članovi Izvršnog odbora mogu predsjedavajućem predložiti pitanja koja se uvrštavaju u dnevni red prije zasjedanja. Izvršni odbor usvaja Poslovnik o radu koji priprema predsjedavajući. Dakle, Izvršni odbor je, počev od njegovog uspostavljanja, do pripreme Poslovnika, dnevnog reda i drugih elemenata bitnih za njegovo funkcionisanje, pod gotovo potpunom kontrolom predsjedavajućeg, koji ujedno i predsjedava ovim odborom.

U pogledu nadležnosti Izvršnog odbora, svakako je na prvom mjestu razmatranje pitanja u vezi sa Obavještajno-sigurnosnom agencijom BiH i savjetovanje predsjedavajućeg Vijeća ministara u njegovim zadacima u vezi sa istom. Osim navedenih nadležnosti, Izvršni odbor rješava vladina i ministarska interesorna pitanja koja se odnose na obavještajno-sigurnosnu oblast, te se izjašnjava o svim pitanjima koja podnosi predsjedavajući ili uz njegovo odobrenje, bilo koji od članova Izvršnog odbora.³¹ Radi izvršenja navedenih zadataka Izvršni odbor pregleda izvještaje predsjedavajućeg o pitanjima iz njegove nadležnosti, izvještaje generalnog direktora u vezi sa operacijama Agencije, kao i izvještaje glavnog inspektora.

²⁹ Riječ je o zadacima koji su propisani u članu 10 ZOSA.

³⁰ Za poređenje vidi: ZOSOS RH, ZOUSB RS i Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji – ZOBIA („Službeni glasnik RS“, broj 42/02).

³¹ Član 13 ZOSA.

Zakon je predvidio ograničenja i za Izvršni odbor, a koja se odnose na davanje uputstava i usmjeravanje rada rukovodstva i zaposlenih Obavještajno-sigurnosne agencije BiH. U tom smislu, Izvršnom odboru ni članovima odbora nije dopušteno donositi uputstva ili na drugi način usmjeravati rad generalnog direktora, zamjenika generalnog direktora, glavnog inspektora ili drugih zaposlenika Agencije. Članovi Izvršnog odbora, u toku svog rada, mogu ostvariti uvid u određene podatke koji nose određen stepen tajnosti, te su zbog toga u obavezi čuvati tajnost tih podataka, čak i nakon što prestanu biti članovi ovog odbora.

Obzirom na obaveze članova Izvršnog odbora, koji su, po prirodi posla, na pozicijama koje obavljaju zauzeti i ne mogu se u potpunosti posvetiti radu u Izvršnom odboru, može se zaključiti da ni sam Odbor ne može u punom kapacitetu obavljati zadatke koji su mu stavljeni u nadležnost. Upravo iz tog razloga, Zakon je predvidio osnivanje, nadležnost i druge elemente neophodne za funkcionisanje Obavještajno-sigurnosno-savjetodavne službe koja djeluje u svojstvu sekretarijata Izvršnog odbora. Ova služba djeluje u okviru Vijeća ministara BiH i pruža pomoć predsjedavajućem. I na zaposlene u ovoj službi odnosi se zabrana davanja uputstava ili bilo kakvog drugog usmjeravanja rada generalnog direktora, zamjenika generalnog direktora, glavnog inspektora i ostalih zaposlenih u Agenciji.³²

Imenovanje kadrova u Obavještajno-sigurnosno-savjetodavnu službu vrši predsjedavajući u konsultaciji sa generalnim direktorom, na njih se primjenjuje Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine³³ i oni prije zapošljavanja moraju proći sigurnosnu provjeru.³⁴

Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji Obavještajno-sigurnosno-savjetodavne službe donosi predsjedavajuću nakon konsultacija sa Izvršnim odborom i generalnim direktorom. Kao što vidimo i ovo tijelo je pod potpunom kontrolom predsjedavajućeg Vijeća ministara, što svakako nije dobro, obzirom da je prevelika koncentracija moći u jednoj osobi.

U ovom dijelu važno je napomenuti da ova tijela, koja je Zakon o Obavještajno-sigurnosnoj agenciji BiH predvidio za pružanje pomoći predsjedavajućem Vijeća ministara u odnosima sa Obavještajno-sigurnosnom agencijom BiH, nikad nisu praktično zaživjela u punom kapacitetu predviđenim ovim zakonom. Da li se ovdje radi o nedovoljnoj upućenosti pred-

³² *Ibid.*, čl. 11-17.

³³ Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine - ZDS («Službeni glasnik BiH», br. 12/02, 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09 i 20/10).

³⁴ Detaljnije o sigurnosnom provjeravanju vidi u Zakonu o zaštiti tajnih podataka – ZZTP („Službeni glasnik BiH“, br. 54/05 i 12/09).

sjedavajućeg Vijeća ministara i njegovih stručnih službi, pa isti nisu ni znali za zakonske mogućnosti ili se radi o svjesnom opstruiranju svega što je državno i što doprinosi jačanju države i njenih institucija, ostaje nejasno, iako mislimo da se radi i o jednom i o drugom faktoru. U prilog tvrdnji da ova tijela nisu u praksi zaživjela u zakonom predviđenom kapacitetu govore izvještaji o radu Zajedničke sigurnosno-obavještajne komisije za nadzor nad radom Obavještajno-sigurnosne agencije BiH, u kojim se navodi da, iako je to bilo potrebno, nije ostvarena saradnja s predsjedavajućim Vijeća ministara BiH i sa Izvršnim obavještajnim odborom koji čine predsjedavajući i dva zamjenika predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH. Imajući u vidu nadležnosti predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH da vrši nadzor nad radom Obavještajno-sigurnosne agencije BiH i da osigurava zakonitost u obavljanju njenog rada, te da je Izvršni obavještajni odbor najodgovorniji za operativno funkcioniranje Agencije, od presudne je važnosti uspostavljanje bliske saradnje Komisije s njima. Imajući u vidu da Komisija vrši nadzor nad zakonitošću rada Obavještajno-sigurnosne agencije BiH i utvrđene nadležnosti navedenih subjekata, uspostavljenjem ove saradnje, parlamentarni nadzor bio bi efikasniji.³⁵

Imajući u vidu zakonom utvrđene nadležnosti predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH da vrši nadzor nad radom Obavještajno-sigurnosne agencije BiH i da osigurava zakonitost u obavljanju njenog rada, te da je Izvršni obavještajni odbor najodgovorniji za operativno funkcioniranje Obavještajno-sigurnosne agencije BiH, od velike je važnosti uspostavljanje saradnje Komisije s njima. U vezi s navedenim, bilo bi potrebno, ali nije ostvarena saradnja i sa predsjedavajućim Vijeća ministara BiH i sa Izvršnim obavještajnim odborom.³⁶

Isti je slučaj i sa Obavještajno-sigurnosno-savjetodavnom službom koja je formalno formirana odlukom Vijeća ministara 2004. godine. Međutim, ova služba, koja treba da djeluje kao sekretarijat Izvršnog obavještajnog odbora, kao ni sam Odbor, nije praktično zaživjela u skladu sa Zakonom. Kao potvrda ove konstatacije služi i dio Izvještaja o reviziji Generalnog sekretarijata Vijeća ministara BiH, ureda i službi,³⁷ u kojem je navedeno da je u okviru Vijeća ministara BiH formirana i Obavještajno-sigurnosno-savjetodavna služba, koja bi prema usvojenoj sistematizaciji trebala imati

³⁵ Izvještaj o radu Zajedničke sigurnosno-obavještajne komisije za nadzor nad radom Obavještajno-sigurnosne agencije BiH za period mart - decembar 2007. godine, broj 03/2-50-1-11-6/08 od 12.02.2008. godine.

³⁶ Izvještaj o radu Zajedničke sigurnosno-obavještajne komisije za nadzor nad radom Obavještajno-sigurnosne agencije BiH u 2008. godini, broj 03/2-50-1-8-15/09 od 12. 1. 2009. godine.

³⁷ Dostupno na: <http://www.revizija.gov.ba/>.

pet uposlenih. Ta služba nije uspostavljena zbog sporosti u imenovanju sekretara Službe.

Komparativnom analizom obavještajno-sigurnosnih sistema u svijetu, a posebno u zemljama bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ), možemo zaključiti da predsjedavajući Vijeća ministara ima pretjerano velike nadležnosti u odnosu na Obavještajno-sigurnosnu agenciju BiH, što je svakako podložno i većim zloupotrebama. Stoga smatramo dobrim rješenjem da se, u okviru izvršne vlasti, uvrsti još konkurentnih tijela i pojedinaca, kako bi se nadzor mogao vršiti sveobuhvatnije, stručnije i sa manje nadležnosti koncentrisanih u jednoj osobi.

6.2. Međunarodna saradnja

Izvršna vlast ima svoje nadležnosti i u pogledu međunarodne saradnje. Uopšteno, saradnja sa stranim agencijama trebala bi se provoditi isključivo u skladu s dogovorima koje su odobrili demokratski odgovorni političari, obično izvršna vlast. U tom smislu, Zakon o Obavještajno-sigurnosnoj agenciji BiH propisuje obavezu dobivanja odobrenja predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH, prije nego što Agencija uđe u bilo kakve radnje s obavještajnim i sigurnosnim službama drugih zemalja. Uz to, mora se savjetovati i s ministrom vanjskih poslova prije nego što uđe u dogovore s nekom institucijom iz druge države, međunarodnom organizacijom ili institucijom više država. Predsjedavajući mora obavijestiti Odbor o svim takvim dogovorima.³⁸

U Zakonu o Obavještajno-sigurnosnoj agenciji Bosne i Hercegovine propisano je da:

- U cilju ispunjavanja svojih dužnosti u skladu sa ovim zakonom, Agencija može, uz odobrenje predsjedavajućeg, zaključivati sporazume sa sigurnosnim i obavještajnim agencijama stranih zemalja.
- U cilju ispunjavanja svojih dužnosti u skladu sa ovim zakonom, Agencija također može, uz odobrenje predsjedavajućeg, nakon njegove konsultacije sa ministrom vanjskih poslova Bosne i Hercegovine, zaključivati sporazume sa institucijom strane države ili nekom međunarodnom organizacijom ili nekom njenom institucijom.
- Predsjedavajući informiše Sigurnosno-obavještajnu komisiju o postojanju takvih sporazuma. Na osnovu međunarodnih sporazuma, Agencija može saradivati sa stranim sigurnosnim i drugim odgovarajućim

³⁸ Član 64, ZOSA.

službama u svrhu razmjene podataka, zajedničkog obavljanja aktivnosti koje spadaju u nadležnost rada Agencije i u cilju uspostavljanja tehničke i obrazovne saradnje.³⁹

7. Zaštitne mjere protiv zloupotreba od strane izvršne vlasti

Kontrola obavještajno-sigurnosnih agencija ima izuzetnu važnost u svim demokratskim sistemima. Međutim, obzirom na široke nadležnosti izvršne vlasti, jasno je da ista može zloupotrijebiti agencije u političke svrhe. Ne samo u tranzicijskim zemljama, nego i u zapadnim demokratijama znalo je dolaziti do političkih previranja jer su ministri upotrebljavali sigurnosne i obavještajne službe za lične ili političke svrhe, npr. naređivali su službama da prisluškuju njihove političke neistomišljenike ili koriste imovinu službi u komercijalne svrhe itd.

Uprkos tome što je neophodna za demokratiju, izvršna kontrola obavještajno-sigurnosnih službi ima i svoje nedostatke. Ranije smo naveli da postoji mogućnost zloupotrebe tajnosti podataka koje dostavljaju službe, u smislu da se proglašavaju tajnim oni podaci koji to ne trebaju biti ili da se izvršna vlast prema tajnim podacima, koji su dobijeni od obavještajno-sigurnosnih službi, odnosi kao prema svom vlasništvu.⁴⁰ Može, na primjer, pod izgovorom državne sigurnosti da pokuša prikriti i zataškati neke informacije koje se tiču odgovornosti ili postupaka sigurnosnih službi, a koje bi prema zakonu trebale biti predmet javne rasprave. Osim toga, može doći do zloupotrebe obavještajno-sigurnosnih službi u političke svrhe, u smislu da se službe koriste za pribavljanje informacija i podataka o političkim protivnicima ili podataka koji mogu narušiti ugled tih osoba, te iste, raznim ucjenama, prisiljavati na određene političke i druge poteze.

Vrlo je tanka granica koja razgraničava vršenje pravilne kontrole obavještajno-sigurnosnog sektora od političke manipulacije i zloupotrebe, te je od posebnog značaja postojanje zaštitnih mjera i mehanizama, koji bi osigurali da službe ne budu zloupotrijebljene, odnosno mjere koje garantuju nepristrasnost i profesionalizam službi.

U tom smislu potrebne su mjere koje pružaju zaštitu rukovodiocima agencija od navedenih utjecaja od strane izvršne vlasti. To se može učiniti u obliku garantovanja sigurnosti njihovog položaja, postavljanja zakonskih granica u smislu određivanja šta se od agencija može tražiti da naprave,

³⁹ *Ibid.*, član 70.

⁴⁰ Iako je Zakon o zaštiti tajnih podataka propisao postupak klasifikovanja nekog dokumenta određenim stepenom tajnosti, to se još uvijek u praksi ne poštuje. Vidi: ZZTP.

te osnivanja nezavisnih mehanizama kojima se može izraziti zabrinutost zbog moguće zloupotrebe. Značajne su i mjere koje obavezuju službenike agencija da odbiju neopravdane vladine naloge (na primjer, da pribave podatke o političkim protivnicima). Ako se službenici obavještajno-sigurnosnih agencija boje neprimjerene političke manipulacije, neophodno je da su im dostupni postupci uz pomoć kojih svoju zabrinutost mogu izraziti izvan agencija. Zbog toga su važni postupci prilikom dojavljivanja ili izražavanja nezadovoljstva i prijavljivanja nezakonitih postupaka.

Zakon bi trebao obuhvatati jasne odredbe o političkom usmjeravanju i političkoj nezavisnosti kako bi se osiguralo da pitanja politike agencija određuju političari koji odgovaraju javnosti. Dobro je da su ti mehanizmi izričito navedeni u zakonu, te da ih prate pripadajuće zakonske obaveze, ne zato što je poželjno da se svakodnevni odnosi agencija i ministara potpuno zakonski uredi, nego jer zakonski okvir u kojem su ovlaštenja i odgovornosti jasno određene može, sam po sebi, pomoći u onemogućavanju zloupotreba i poticanju radnog okruženja u kojem vladaju iskrenost i spremnost na saradnju.⁴¹

Prava izvršne vlasti trebaju imati protivtežu kako bi se spriječilo da izvršna vlast zloupotrijebi agenciju. U tu svrhu mogu se koristiti različiti oblici zaštitnih mjera. U nekim zemljama postoji obveza da se određene upute od strane izvršne vlasti moraju dostaviti u pisanom obliku.⁴² Zanimljiv je primjer koji možemo naći u nekim zemljama, koji se odnosi na obavezu glavnog rukovodioca da podnosi izvještaj vodi opozicije.⁴³ Dvostrani pristup sigurnosnim i obavještajnim pitanjima lakše će se održati ako vodeći opozicioni članovi parlamenta budu uključeni u kontrolu obavještajnih službi. U složenijim federalnim predsjedničkim državama može postojati cijeli niz učesnika koje treba obavještavati po načelu »šta trebaju znati«.⁴⁴

⁴¹ H. Born/I. Leigh, 53.

⁴² Takav slučaj je npr. u Mađarskoj, Kanadi i u Australiji. U mađarskom Zakonu o nacionalnim sigurnosnim službama iz 1995. godine (Kivonat a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CHHC törvény), u odjeljku 11, propisano je da ministar, u pisanom obliku, određuje zadatke službi i dostavlja ih glavnim rukovodiocima svakih pola godine, daje naredbe u pisanom obliku za dostavljanje informacija koje su od njega zatražili članovi vlade. Kanadski zakon (Vidi: Zakon o obavještajno-sigurnosnoj službi, Kanada 1984. Bill C-157: Act to Establish the Canadian Security Intelligence Service, May 1983.) traži da se ministarske upute dostavljaju tijelu za provjeru, dok australski zakon zahtijeva da se one predaju glavnom inspektoratu za obavještajnu i sigurnosnu djelatnost u što kraćem roku nakon izdavanja naredbe.

⁴³ Npr. Zakon o obavještajnim službama, Australija 2001, odjeljak 19. Dostupno na: http://www.asis.gov.au/rules_to_privacy.html.

⁴⁴ Izdvajamo primjer iz Bosne i Hercegovine, iz člana 6 ZOSA: »Kada je to potrebno radi ispunjavanja svojih dužnosti u skladu s ovim zakonom, Agencija pravovremeno obavještava slijedeće funkcionere i tijela o obavještajnim pitanjima, i na vlastitu inicijativu i na njihov zahtjev: Predsjedništvo Bosne i Hercegovine, predsjedavajućeg Vijeća ministara, ministra vanjskih poslova, ministra sigurnosti, ministra obrane, pred-

U Ujedinjenom Kraljevstvu propisane su mjere zaštite koje štite glavnog rukovodioca i aktivnosti službe stavljaju njemu pod nadzor. Glavni rukovodilac odgovoran je za efikasnost službe i obavezan je da osigura:

(a) da postoje postupci kojima se osigurava da se podaci prikupljaju u onolikoj mjeri koliko je neophodno za pravilno ispunjavanje zadaća službe i da ih ona ne otkriva više od onoga što je potrebno za postizanje navedenog cilja, za sprječavanje ili uočavanje ozbiljnog krivičnog djela ili za potrebe nekog krivičnog postupka,

(b) da služba ne poduzima nikakve radnje s ciljem promocije neke političke stranke.⁴⁵

Jedna od zaštitnih mjera je i tzv. »politika otvorenih vrata« prema kojoj se rukovodiocu agencije daje pravo pristupa premijeru ili predsjedniku. U Ujedinjenom Kraljevstvu, na primjer, rukovodioci Sigurnosne službe, Tajne obavještajne službe i Centra za komunikacije, iako jedni odgovorni ministru unutrašnjih poslova, a drugi ministru vanjskih poslova, imaju pravo pristupa premijeru.⁴⁶ Rukovodilac obavještajne službe podnosi godišnji izvještaj o radu obavještajne agencije premijeru i ministru odbrane i može im, u bilo kojem trenutku, podnijeti izvještaj o bilo kojem pitanju u vezi s radom agencije.⁴⁷

8. Zaštitne mjere u Bosni i Hercegovini

Zakon o Obavještajno-sigurnosnoj agenciji BiH sadrži jasne odredbe u smislu da Obavještajno-sigurnosna agencija BiH ne smije biti podložna nikakvim pokušajima potkopavanja njene nepristrasnosti, bilo promocijom interesa nekih političkih stranaka ili potkopavanjem vjerodostojnosti zakonitih političkih pokreta unutar zemlje. Neke mjere zaštite već smo naveli u dijelu koji se odnosi na kontrolu obavještajnih službi od strane izvršne vlasti u BiH, tako da se u ovom dijelu nećemo posebno zadržavati. Međutim, važno je istaći zakonsku zabranu da zaposleni u Agenciji

sjednike, potpredsjednike i premijere Federacije i Republike Srpske, ministre unutrašnjih poslova Federacije i Republike Srpske, predsjedavajućeg i zamjenike predsjedavajućeg Zastupničkog doma Bosne i Hercegovine, predsjedavajućeg i zamjenike predsjedavajućeg Doma naroda Bosne i Hercegovine, predsjedavajućeg i zamjenike predsjedavajućeg Narodne skupštine Republike Srpske, predsjedavajućeg i zamjenike predsjedavajućeg Zastupničkog doma Federacije, kao i Sigurnosno-obavještajnu komisiju Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.«

⁴⁵ The Security Service Act—SSA UK, MI-5 The Security Service, HMSO, Third edition, London 1998, odjeljak 2.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Intelligence Services Act – ISA UK, Intelligence – Related Legal Documents, UK Official Publications, The Stationery Office, London, 1998., odjeljak 2. (4).

ne mogu biti članovi političkih stranaka, primiti instrukcije od političkih stranaka, niti obavljati bilo kakvu dodatnu aktivnost za koju se plaća naknada ili drugu javnu ili profesionalnu dužnost koja je nespojiva s radom u Agenciji.⁴⁸ Osim navedenog, Agencija mora biti apolitična, ne smije se baviti promocijom, zaštitom ili potkopavanjem interesa bilo koje političke stranke, zakonite političke organizacije ili ustavotvornog naroda i ne smije istraživati djela protesta, podrške ili iskazivanja nezadovoljstva, koji su organizovani i provedeni na zakonit način.⁴⁹

Možemo zaključiti da u našoj zemlji postoji dobra zakonska osnova protiv zloupotrebe, ali zaštitne mjere se moraju provoditi u punom kapacitetu i iste moraju biti kontrolisane uz pozivanje na odgovornost onih koji postupaju suprotno zakonskim odredbama. U protivnom, dobra zakonska osnova ostat će samo na papiru bez pune primjene u praksi.

ZAKLJUČAK

Osnovna funkcija kontrole obavještajnih službi jeste da se podrži ostvarivanje dostignutih standarda demokratskog ustavnog uređenja ljudskih prava i osnovnih sloboda, u skladu sa međunarodnim konvencijama. Značaj kontrole obavještajno-sigurnosnih službi je neupitan za njihovo zakonito djelovanje. Za ispravno vršenje kontrole neophodna je efikasna dvosmjerna komunikacija između obavještajnih službi i izvršne vlasti, u okviru koje bi izvršna vlast bila odgovorna za uobličavanje politike sigurnosnog i obavještajnog djelovanja, bez miješanja u pojedinačni operativni rad obavještajnih službi. Nosioci izvršne vlasti trebaju imati pristup važnim podacima koje posjeduje agencija ili procjenama koje su zasnovane na tim podacima, dok obavještajni službenici moraju moći izvijestiti nosioce izvršne vlasti o posebno osjetljivim i važnim pitanjima. U svakom slučaju, neophodno je kvalitetno zakonsko uređenje navedenih odnosa. Kad je u pitanju kontrola nad tajnim radnjama, sve tajne akcije treba odobriti nadležni član izvršne vlasti, u zavisnosti od zakonskog okvira koji je odobrio parlament, te je potrebno redovno izvještavanje o poduzetim radnjama. U sklopu plana tajne akcije ne smije se poduzimati nijedna radnja koja bi kršila međunarodna ljudska prava. Zakonske zaštitne mjere trebaju postojati da bi se spriječilo dijeljenje obavještajnih podataka na način koji zaobilazi norme nepovredivih ljudskih prava ili kontrole predviđene do-

⁴⁸ Član 45, ZOSA, Gotovo identične odredbe nalazimo i u susjednim zemljama, Hrvatskoj, Srbiji i Crnoj Gori, vidi: ZOSOS RH, ZOBIA i Zakon o Agenciji za nacionalnu bezbjednost – ZOANB („Službeni list CG“, broj 28/05).

⁴⁹ *Ibid.*, član 56.

maćim zakonom. Obzirom na široka ovlaštenja koja posjeduje izvršna vlast u odnosu na obavještajne službe, neophodno je postojanje zaštitnih mjera od eventualnih političkih zloupotreba. Da bi se spriječile zloupotrebe i ostvarila efikasna kontrola, treba zakonski odrediti zaduženja i ovlaštenja nadležnih ministara, direktora agencija i drugih pojedinca koji djeluju u ovoj oblasti, u zavisnosti od uređenja u konkretnim državama.

Obavještajne službe moraju biti funkcionalne, efikasne, politički neutralne, da se pridržavaju profesionalne etike, da djeluju u okviru zakonskog mandata i u skladu sa ustavno-pravnim normama i demokratskim praksama države. Nadzor bi trebao započeti jasnim i izričitim zakonskim okvirom, kojim se uspostavljaju obavještajne službe i u kojima treba odrediti njihovu nadležnost i ovlaštenja, metode rada i druge elemente koji su od značaja za njihovo funkcionisanje. Konačnom uspostavom ovakvog stanja izvršna kontrola će moći da se provodi u punom kapacitetu, a da službe djeluju u okviru jasno definisanih ustavnih i zakonskih odredbi i uobičajene prakse, sa optimalnim resursima i stručnošću.

GENERAL FRAMEWORKS FOR CONTROL OF SECURITY INTELLIGENCE SERVICE BY THE EXECUTIVE POWER

SUMMARY

Control over Intelligence-Security Services by the executive power has a great significance in ensuring the lawful operation of these services, given that the executive power exercises direct control and has the capacity to ensure continuity and expertise required concerning the complicated Intelligence-Security Sector. The importance of control over Intelligence-Security Services is especially pronounced due to the fact that those services have special powers, which, in the case of non-functional control, can limit human rights and freedoms, and the fact that they generally operate in secrecy, which can be used to avoid control. The aim of control is to ensure that actions of Intelligence Services is justified and in accordance with law, in order to ensure maximum protection of human rights and freedoms. Special attention was paid to the current situation in Bosnia and Herzegovina and the countries of the region that are still in the process of transition, which has its effect on Intelligence-Security Sector, whose reform is set as a condition for EU accession.

Key words: control, executive, human rights, secrecy, Intelligence-Security Services.