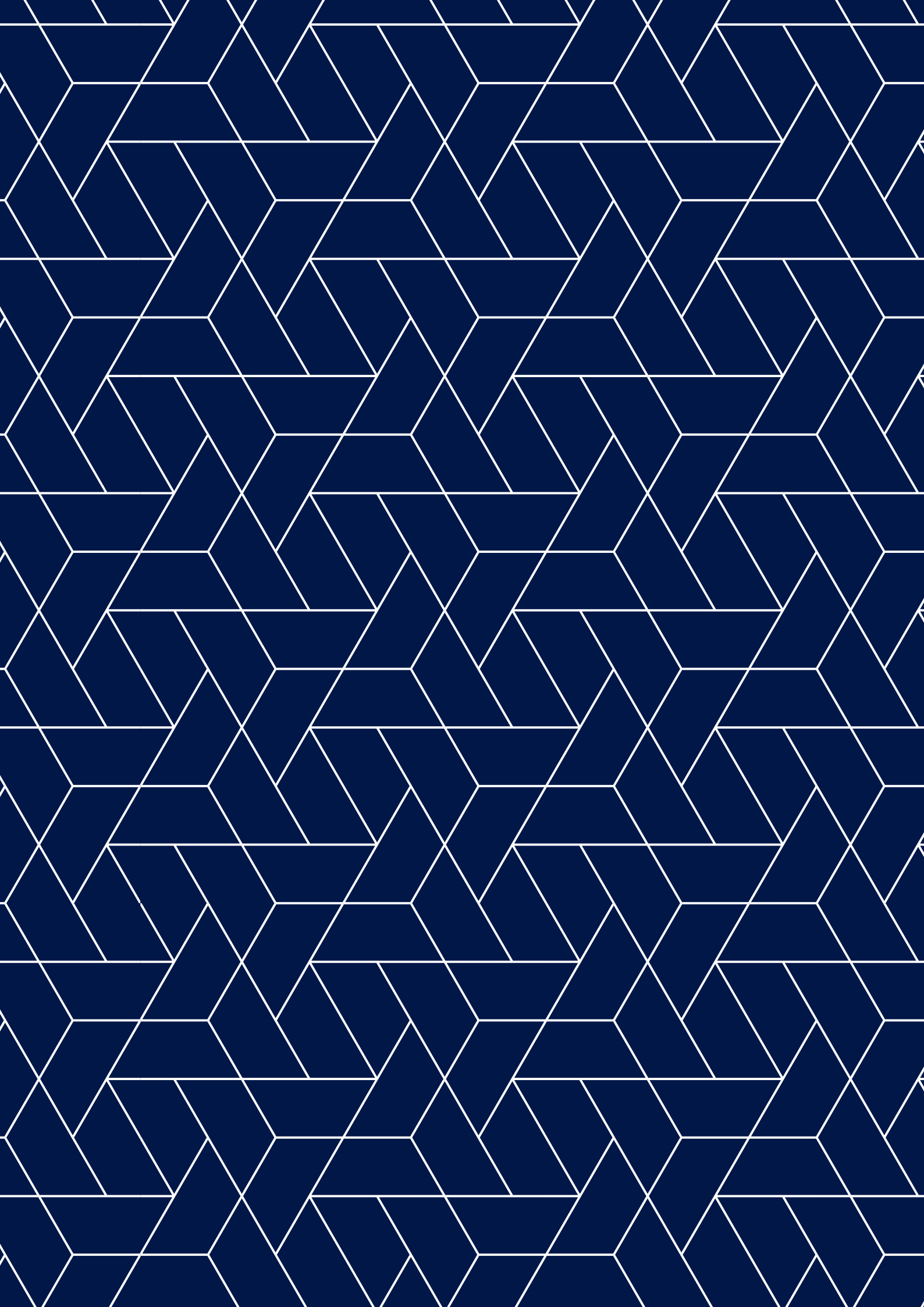


DCAF Ženevski centar za
upravljanje sektorom
bezbednosti
20 GODINA



UVIDI I POUKE NAUČENE IZ REFORMI OBAVEŠTAJNIH SLUŽBI U HRVATSKOJ

Autor: Dragan Lozančić



O DCAF-u

Ženevski centar za upravljanje sektorom bezbednosti (DCAF) promoviše dobro upravljanje i reformu sektora bezbednosti. Centar sprovodi istraživanje dobrih praksi, podstiče razvoj odgovarajućih normi na nacionalnom i međunarodnom nivou, daje preporuke za politike i pruža savete i programe pomoći u zemlji. Partneri DCAF-a su vlade, parlamenti, civilno društvo, međunarodne organizacije i niz službi iz sektora bezbednosti, uključujući ovde vojsku, policiju, sudstvo, obaveštajne agencije i granične službe bezbednosti.

Posetite nas na: www.dcaf.ch

O seriji

Serijski „RBS u praksi u Evropi i centralnoj Aziji“ sadrži studije slučaja u kojima profesionalci iz sektora bezbednosti i pravosuđa iznose iskustva i nude lični uvid o sprovođenju reformi u institucijama sektora bezbednosti u tranzicionim okruženjima, sa posebnim fokusom na zapadni Balkan, istok Evropa, Južni Kavkaz i Centralnu Aziju. Ovi dokumenti pružaju uvid u izazove i mogućnosti u okviru procesa reformi sektora bezbednosti i bave se interesima profesionalaca, kreatora politika i istraživača.

O autoru

Dr Dragan Lozančić je državni službenik gotovo tri decenije i obavljao je nekoliko visokih funkcija u Republici Hrvatskoj, uključujući i funkcije generalnog direktora Nacionalne uprave za zaštitu i spašavanje (2017. - 2018.) i direktora hrvatske Sigurnosno obaveštajne agencije (SOA) (2012-2016). Za vreme dok je bio direktor SOA, uveo je niz reformi, promovisao tehnološke inovacije i unapredio ambiciozni program međunarodne saradnje. Dr Lozančić takođe je služio u Ministarstvu obrane Republike Hrvatske gotovo dve decenije i bio je na nekoliko viših rukovodećih funkcija, uključujući tu i imenovanje od strane vlade na mesto pomoćnika ministra odbrane odgovornog za odbrambenu politiku, planiranje i međunarodne bezbednosne poslove.

Stavovi i mišljenja izraženi u ovom radu isključivo su stavovi autora i ne odražavaju nužno zvaničnu politiku ili stav DCAF-a, SOA ili Republike Hrvatske..

Izjave zahvalnosti i priznanja

Želimo da zahvalimo članovima uredničkog odbora DCAF ECA za njihovu posvećenost i vreme koje su izdvojili za rad na pregledu ove serije.

Izdavač

Geneva Centre for Security Sector
Governance (DCAF)

Maison de la Paix
Chemin Eugene-Rigot 2E;
CH-1202 Geneva, Switzerland
Tel: +41 22 730 94 00

Dizajn

Rodrigo Amorim, DCAF Geneva

© DCAF 2020. Sva prava zadržana.

Uvidi i pouke naučene iz reforme obaveštajnih službi u Hrvatskoj

Autor: Dragan Lozančić

Reforme obaveštajnih službi pokazale su se kao teško izvodljive u ranim tranzicijama ka liberalnoj demokratiji i ekonomiji slobodnog tržišta nakon hladnog rata. Neke države su se još uvek mučile oko toga i decenijama nakon pada Berlinskog zida¹. Da budemo poštteni, veći deo prvih zabrinutosti bo je koncentrisan oko pravilnog organizovanja i iskorišćavanja oružanih snaga i reforme odbrane uopšte. Daleko od svetla reflektora i često u senci velikih političkih događaja i potresa, čini se da bezbednosne i obaveštajne službe nisu bile zahvaćene promenama koje su se oko njih dešavale. One su zadržale većinu, ako ne i sve svoje stare navike, i u novom milenijumu. „Teško je pronaći bivšu komunističku zemlju u istočnoj Evropi“, piše *The Economist*, „u kojoj su obaveštajne i bezbednosne službe depolitizovane i da nisu kontroverzne“.² Često su bili potrebni javni skandali koji su donosili novinske naslove kako bi se otkrilo koliko su duboko bili ukorenjeni. ovi problemi.

Osećaj da su iznad zakona bio je notorno poznata karakteristika tajnih službi. Takav pojam je u neskladu sa liberalnom demokratijom. Zdravlje demokratije u velikoj je meri zasnovano na vladavini zakona i služi javnom interesu. Bez kulture odgovornosti, efikasnih nadzornih mehanizama i pravilno ugrađenih zaštitnih mera prema „posebnim ovlašćenjima“, bilo bi naivno prerano zatvoriti poglavlje o našem prelasku u demokratiju.

Nasleđe Jugoslavije

Služba državne bezbednosti bivše Jugoslavije, koja je još uvek najpoznatija po svojoj ranijoj skraćenici „UDBA“, bila je zloglasni instrument totalitarne moći koji je daleko prevazilazio njen formalni mandat za unutrašnju bezbednost (kontraobaveštajni rad). Njena glavna svrha bila je zaštita države od neprijatelja u zemlji i inostranstvu. Sa položajem između Varšavskog pakta i NATO-a i opkoljena vlastitim unutrašnjim složenostima, opstanak bivše Jugoslavije uveliko je zavisio od efikasnih obaveštajnih kapaciteta. Iako su mnoge pretpostavljene pretnje zaista bile stvarne, neke, smatra se, to nisu mogle biti. Služba državne bezbednosti imala je centralno savezno sedište u Beogradu i polu-autonomne administrativne ogranke u svakoj od jugoslovenskih republika. Sa svojim fleksibilnim ograničenjima, bila je nemilosrdna i beskrupulozna u sprovođenju svoje misije. Uživala je u svojim 'proširivim' izvršnim ovlašćenjima za istrage, ispitivanja, tajni nadzor i hapšenja. Njen tajni modus operandi pružao je dovoljno pokrića za zlostavljanje, zastrašivanje i mučenje. Uspostavila je široku mrežu doušnika i prikupila stotine hiljada dosijea o svojim građanima. Takođe je bila odgovorna za desetine otmica i ubistava političkih neistomišljenika, aktivista, opozicionih grupa i drugih pretpostavljenih neprijatelja države. Kriminalci su često regrutovani da odrade prljave poslove. Raspadom bivše Jugoslavije i tranzicijom u demokratiju ranih 1990-ih, Hrvatska i druge republike krenule su svojim putem, nasledivši fragmentirano ljudstvo, infrastrukturu i ogromne baze podataka iz bivšeg sistema. Nažalost, nasledili su i način razmišljanja da su iznad zakona, kao i odbojnost prema spoljnom nadzoru. Neke od novih republika bile su manje uspešne od drugih u odbacivanju ovog nasleđa.

Raspoloženje je moralo biti mračno, ako ne i prkosno, u elitistički nastrojenim obaveštajnim redovima tajnih službi. „Stara garda“ je imala direktan ulog u očuvanju unosno kultivisanog *statusa kvo*. Smatrala je sebe ekskluzivnim klubom samo za članove i uspešno se suprotstavljala upadima u svoj svet tajni. Ne samo da nisu bili voljni da im se proveravaju ovlašćenja, već je bila i neprijatna pomisao suočavanje sa odgovornošću za svoje delovanje. Mogu samo da zamislim kako je pojam spoljnog, nezavisnog nadzora parlamenta, pravosuđa ili drugih tela morao da bude uznemirujuće nesvarljiv za njih.

1 Vidi: Craig S. Smith, "Eastern Europe Struggles to Purge Security Services," *The New York Times*, 12. decembar 2006.

2 "Spy scandals in eastern Europe reveal some damaging hang-ups" *The Economist*, 19. decembar 2006.

Godine evroatlantskih integracija koje su potom došle, otvorile su novu eru. Mnoge službe bezbednosti iz korena su se promenile. Nova generacija operativaca i analitičara zamenila je hladnoratovsku radnu snagu. Imali su do tada neviđenu priliku da blisko sarađuju sa svojim novim zapadnim partnerima i saveznicima. Zajednički interesi i vrednosti unutar EU i NATO, kao i rastuća transnacionalna priroda bezbednosnih izazova poput terorizma, otvorili su značajne nove mogućnosti za obaveštajnu saradnju. Zajedničke tajne operacije i razmena obaveštajnih podataka postali su nova normalnost. Ovo je takođe otvorilo i mogućnosti za obrazovanje i obuku za novi kadar obaveštajnih profesionalaca.

Ipak, obaveštajne organizacije ostale su opterećene svojim uznemirujućim nasleđem, urođenim složenostima (tajnost) i krhkim ranjivostima na zloupotrebu moći i kršenja ljudskih prava.

Odmeravanje nasleđa i ambicija

“Moja glavna briga je to što on nema nikakvo operativno ili obaveštajno iskustvo”, požalio se visoki član parlamenta novinarki nakon saslušanja iza zatvorenih vrata u oktobru 2012. u Odboru za unutrašnju politiku i nacionalnu sigurnost Hrvatskog Sabora. Odbor je upravo bio jednoglasan da podrži moje imenovanje za direktora Hrvatske Sigurnosno obaveštajne agencije (SOA). Višestranački odbor, sačinjen od trinaest članova, na čelu sa visoko pozicioniranim članom glavne opozicione stranke, po zakonu je morao da iznese preliminarno mišljenje o kandidatu pre zvaničnog imenovanja od strane predsednika i premijera. Iako mišljenje nije obavezujuće, ono pruža priliku poslanicima parlamenta da iskažu zabrinutost, postavljaju pitanja i razmatraju nominacije za izvršnu funkciju.³

Rasprava je trajala nekoliko mučnih sati, jer su poslanici postavljali široku lepezu profesionalnih i ličnih pitanja. Koji su naši najznačajniji izazovi nacionalne bezbednosti? Možete li i kako biste poboljšali agenciju? Verujete li da je spajanje spoljne obaveštajne i unutrašnjih službi bezbednosti u jedinstvenu agenciju (SOA) bila dobra ideja? Zašto mislite da ste najbolje kvalifikovani za vođenje agencije? Šta možete učiniti za promociju rodne ravnopravnosti u agenciji? Ovo su bila samo neka od mnogih pitanja koja su mi postavljena.

Direktor SOA postao sam nakon prelaska iz Ministarstva odbrane, gde sam bio pomoćnik ministra za politiku i već sam više od dve decenije svog života posvetio javnoj službi. Konkretno, imao sam veliko iskustvo sa međunarodnom i međuinstitucionalnom saradnjom, uključujući tu i rad na bezbednosnim i odbrambenim reformama, pitanjima vezanim za NATO i pregovore sa EU i formulisanje strategija, politika i zakonodavstva o nacionalnoj bezbednosti. Imao sam apolitična uverenja i nisam pripadao nijednoj političkoj stranki. Prihvatanje vođenja civilne obaveštajne službe naše države bilo je sve samo ne laka lična odluka.

Više rukovodstvo Agencije obavestilo me o našim prošlim i sadašnjim aktivnostima. Na početku sam imao pomešana osećanja. Bio sam impresioniran, a opet donekle ambivalentan. Činilo se da smo prikupljali potrebne informacije i adekvatno ih analizirali. I pravovremeno smo obezbedili gotove proizvode odgovarajućim vlastima, nadajući se da će oni donositi dobro informisane odluke i preduzimati odgovarajuće mere kako bi zaštitili naše nacionalne interese. Na kraju krajeva, pomislio sam, o tome se zapravo radi.

„Kosturi u ormaru“

Nedugo zatim shvatio sam istinsku složenost svog posla, uključujući i „kosture u našem ormaru“, sistemske nedostatke iza fasade i mnoge druge izazove sa kojima smo se još uvek suočavali.

Razvoj obaveštajne zajednice prirodno je odražavao veći deo hrvatskih poteškoća, izazova i dostignuća. Njeno jugoslovensko nasleđe, rat za nezavisnost i evroatlantske težnje igraju ulogu u oblikovanju dokle smo stigli i gde smo danas. Usput je Hrvatska usvojila principe dobrog upravljanja obaveštajnim radom koje dele mnogi njeni zapadni savremenici. Da su ovi prihvaćeni zapadni standardi, podvučeni dalekosežnim nadzornim merama, ostali neosporeni i nikada nisu bili ozbiljno sumnjivi, ilustrovala je odlučnost Hrvatske da se pridruži redovima kluba demokratija istomišljenika u NATO i EU.

Mnogo osnova za ulazak hrvatskih obaveštajnih struktura u kalupe zapadnih partnera i ugradnju demokratskih principa nadzora, kontrole i odgovornosti, kao i uspostavljanje zaštitnih mera protiv

³ Mada uredbe daju osnovne crte procedura za postavljenje i razrešenje, ne postoji uspostavljeni skup zahteva i uslova ili kvalifikacija koje kandidat mora da ispunjava da bi bio imenovan kao direktor SOA. Pristupi se razlikuju od države do države i često zavise od niza različitih faktora.

zloupotrebe položaja, bilo je dobro uspostavljeno mnogo pre nego što sam došao u Agenciju. Iako su ovi principi u stvari bili ograničenja, njihovo poštovanje pružalo nam je najbolju šansu da steknemo poverenje javnosti. Oni su takođe osnova našeg legitimiteta, integriteta i kredibiliteta u teškim vremenima, služe za obeshrabrivanje zloupotreba ili iskorišćavanja moći od strane političkih vlasti. Nažalost, čak ni najistaknutije demokratije nisu imune na zloupotrebe. Tokom godina, brojne nepredviđene situacije su testirale naše sopstvene granice.

Studija slučaja: „Kosturi u ormaru“ – Navodi o nezakonitom zapošljavanju i angažovanju

U februaru 2014. pojavili su se izveštaji u medijima o neregularnim praksama zapošljavanja u SOA između 2006. i 2008. godine. Parlamentarni nadzorni odbor najavio je formalnu istragu i osnovao radnu grupu od sedam od svojih trinaest stalnih članova (četiri poslanika iz vladajuće koalicije i tri iz opozicionih partija). Na njihov zahtev, poslanici su dobili detaljan poverljivi izveštaj od SOA. Takođe su ih u parlamentu informisali direktor SOA i njegovo osoblje o istoriji zapošljavanja u SOA, metodologiji, kriterijumima i propisima. Poslanici su takođe posetili sedište SOA, dobivši potpun pristup za pregled svih dokumenata povezanih sa slučajem. Krajem maja, odbor je usvojio zaključke koji su bili kritični prema ranijim praksama zapošljavanja i postavljenja. Glavni poslanici opozicione stranke izdali su izdvojeno, suprotno mišljenje. Oba su procurila u medije. Slučaj je takođe razmatrala i Kancelarija Saveta za nacionalnu bezbednost i istraživao ga je i državni tužilac. Nikada nije podignuta optužnica i niko nikada nije odgovarao. Savet za nacionalnu bezbednost sastao se 4. jula i izdao javno saopštenje u kojem se navodilo da je bilo nekih kršenja zakona, ali se ipak izbeglo iznošenje direktnih optužbi za nezakonito ponašanje. Izjava je takođe opisala neregularne prakse zapošljavanja u SOA kao „neprihvatljive“ i „rizik po bezbednost“, da podrivaju „reputaciju i kredibilitet SOA“. U izjavi se dalje zaključuje da će nedavno usvojeni formalni propisi i mere sprečiti slične pojave u budućnosti.

Novi zakonski okvir

Trenutni temelj hrvatskog bezbednosno-obaveštajnog sistema izložen je i definisan sveobuhvatnim i objedinjavajućim zakonom iz 2006. godine.⁴ o je bio vrhunac dugogodišnje post-konfliktne transformacije i konačni korak obaveštajnih službi u smeru evroatlantskog članstva. Treba reći da je zakon sveobuhvatan, a opet sažet. To je nesporno označilo početak nove ere što se tiče hrvatske obaveštajne zajednice. Grupe iz civilnog društva, neki akademski stručnjaci i opozicione stranke imale su određene sumnje, ukazujući na nekontrolisano odobravanje određenih posebnih mera (praćenje) i nedostatke u nadzoru. Praktično, uprkos nekoliko uznemirujućih skandala, ovaj zakon je izuzetno dobro podneo test vremena.

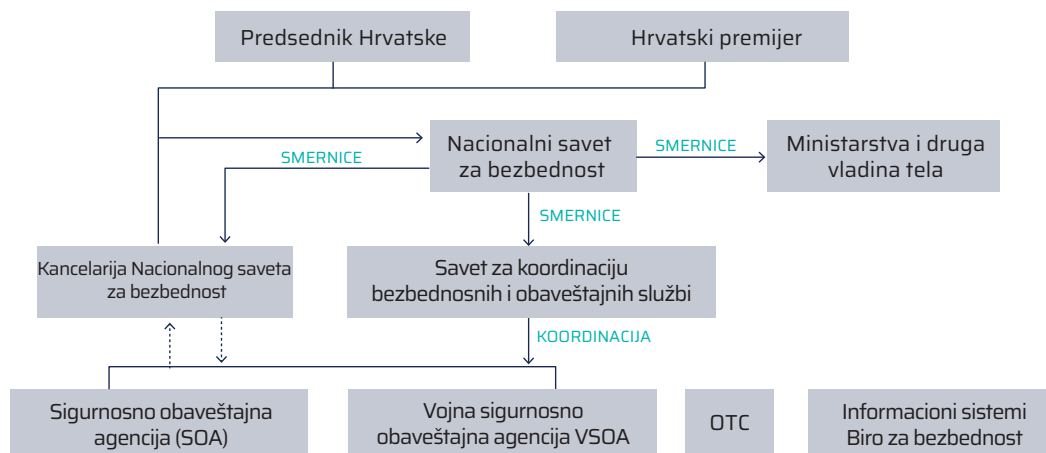
Zakonom je utvrđeno spajanje (spoljne) obaveštajne agencije i kontraobaveštajne agencije. SOA se pojavila kao jedinstvena civilna služba odgovorna za spoljnu i unutrašnju bezbednost, sa regionalnim kancelarijama širom zemlje. Zakonom je takođe osnovana i Vojna sigurnosno obaveštajna agencija (VSOA) kao i Operativno-tehnički centar (OTC), koji je nezavisno telo koje upravlja presretanjem telekomunikacija⁵. Uvođenjem efikasne izvršne kontrole preko Saveta za nacionalnu bezbednost i višestrukih, široko rasprostranjenih nadzornih struktura,⁶ postavljene su osnove za promovisanje vladavine zakona, odgovornosti i osnovnih demokratskih principa. Ovi novi mehanizmi su često bili na testu. Članstvo SOA u „Club de Berne“ (Bernskom klubu) - evropskom diskretnom forumu za razmenu obaveštajnih podataka iz 2015. godine i njena snažna međunarodna saradnja sa vodećim svetskim demokratijama delovali su kao svedočanstvo o njenim ukupnim dostignućima.

4 Zakon o sigurnosnom i obaveštajnom sistemu Republike Hrvatske, usvojen 2006. godine, uveo je niz sistemskih promena.

5 Vojna sigurnosna i obaveštajna agencija (VSOA), sestrinska agencija SOA u okviru Ministarstva odbrane, bila je odgovorna za vojne i odbrambene pretnje za nacionalnu bezbednost Hrvatske. OTC je skraćeni centar za Operativno - tehnički centar za telekomunikaciono praćenje i nadzor. Za kompletan pregled obaveštajnog sistema Hrvatske, pogledajte <https://www.soa.hr/en/about-us/security-intelligence-system-of-the-republic-of-croatia/>.

6 Zakon je dao osnovne crte tri nezavisne, ali donekle labavo povezane strukture za nadzor: parlamentarna (odbor sačinjen od narodnih poslanika), administrativna (eksperti), i civilna (nevladina)..

Obaveštajno - bezbednosni sistem Hrvatske



Borba „uzvodno“: izgradnja poverenja javnosti

Agencija ipak nije imuna na optužbe za zloupotrebe položaja, zataškavanja ili kršenja prava, što često dovodi do otvorenih javnih kritika i sumnji. Osim nekoliko slučajeva visokog profila, navodi o nepravilnostima retko su imali odgovarajući zaključak. Efikasnost parlamentarnog nadzora u preteranoj meri je zavisila od partijske pripadnosti. Tajni podaci su često curili u sopstvene političke svrhe ili sa namerom da se javno diskredituju protivnici. U dva odvojena veoma javna skandala tokom mog mandata, parlamentarni nadzorni odbor istražujući navode o nedoličnom ponašanju podelio se po partijskim linijama. U oba slučaja (ilustrovano), percepcija da bi zaključci odbora naštetili njihovim političkim strankama premašila je obavezu poslanika da nastupaju kao nepristrasni arbitri. Partijska politika je prevladala nad dužnošću, integritetom i višim moralnim standardima. Nije ni čudo što nikada nismo smogli hrabrosti da otvoreno odmerimo mišljenje naroda. Izgradnja poverenja javnosti postala bi lična težnja, ona za koju sam se nadao da će je svi budući direktori podržati.

Moja pažnja, kao podrazumevana stvar, bila je preusmerena ka „kostima i mesu“ naše osnovne delatnosti prikupljanja, analiziranja i distribucije obaveštajnih podataka. Istovremeno, smatrao sam da je podjednako važno osigurati da imamo dobro usklađene odgovarajuće funkcije podrške. Potcenjivanje njihovog značaja u organizaciji u kojoj dominiraju operativci i analitičari bila je zamka u koju ne bih dozvolio da me namame. Svi delovi organizacije su morali da se dobro ukllope.

Započinjanje reformi

Merenje naše efikasnosti nije išlo lako. Agencijski stručnjaci tvrdili su da se naš uspeh meri „stvarima koje se ne događaju“, a ne „stvarima koje se događaju“. Na primer, ako nema otvorenog terorističkog napada, trebalo bi da pretpostavimo da su naši napori protiv terorizma uspeli. Zadržavanje SOA dalje od naslovnih strana novina dostiglo je nivo vrha naših ambicija. Ali nije potrebno puno mudrosti da bi se shvatilo da ovakva linija razmišljanja može biti pogrešna. Dakle, nije bilo očito da li smo, u stvari, dobro radili posao, ili smo možda jednostavno imali sreće ili smo pak upali negde između.

Svet oko nas je bio u stanju promene. Raznoliki spektar faktora uticao je na naš rad. Ne samo da se naše okruženje sa pretnjama brzo menjalo, već smo pored napretka tehnologije, preusmeravanja domaćih zahteva, pritiska konkurencije i sve veće međunarodne zavisnosti, kao agencija doživljavali sopstvene „dečije bolesti“. Morali smo da postavljamo sebi mnogo pitanja. Da li se naša uloga menja? Da li su tradicionalna obaveštajna načela i pristupi i dalje bili korisni? Kakva znanja i koji skupovi veština bi nam trebali u budućnosti? Kako nova tehnologija utiče na naš rad? Kakve ljude treba da angažujemo i kako da ih obučimo?

Čini se da se ključna osnova obaveštajnih napora, obično sposobnost prikupljanja informacija, pomera u korist sposobnosti upravljanja, sortiranja i razumevanja velikih količina informacija i podataka, često dostupnih širokom spektru i drugih aktera. Bezbednosni rizici i pretnje su se menjali, pa je bilo sve teže da

se njima sami pozabavimo. Stoga su savezi i partnerstva postali važna snaga i ključni multiplikatori moći. Terorizam i drugi transnacionalni izazovi ubrzali su međunarodnu saradnju do nivoa bez presedana. U Hrvatskoj su se menjala vladina očekivanja i stavovi javnosti. Ovo je zahtevalo temeljnu ponovnu procenu praksi SOA.

Samo-ocenjivanje agencije

Tokom moje prve godine na funkciji, osnovali smo radnu grupu od stručnjaka SOA, čiji je zadatak bio da proceni naše izazove i nedostatke. Bila je to interna služba ili samo-procena Agencije. Posle nekoliko meseci, izradili su opširan izveštaj o svojim nalazima, zajedno sa odgovarajućim nizom opsežnih preporuka. Iako su nalazi podstakli žestoke rasprave u najvišem rukovodstvu Agencije, zaključke radne grupe bilo je teško ignorisati. Izveštaj je kasnije postao osnova za naš strateški razvojni plan.⁷

Uloga SOA ostala je uglavnom nepromenjena, iako smo prepoznali potrebu za budnošću i fleksibilnošću kada se bavimo budućim neizvesnostima. I dalje smo obavljali važnu službu u zaštiti hrvatske nacionalne bezbednosti. Ipak, takođe smo se borili i da skinemo teret ukorenjene obaveštajne kulture „rad to po starom“. Bilo je potrebno da suzimo naše delovanje i postanemo više fokusirani na misije i ciljeve. Isto tako, želeli smo da pomerimo ravnotežu u korist većeg ulaganja u našu budućnost, za razliku od urođene sklonosti ka bavljenju aktuelnim događajima ili „današnjim problemom“. U stvari, morali smo da tretiramo svoje obaveštajne napore kao da smo „preduzeće“.

Identifikovanje obaveštajnih zahteva i prioriteta

Naša transformacija bi zahtevala veći naglasak na strateškom i korporativnom razmišljanju kako bi se utvrdilo kako bismo mogli da ostvarimo svoju misiju. U bliskoj saradnji sa našim klijentima - predsednikom, vladom i državnim institucijama koje deluju u skladu sa našim produktima ili imaju koristi od naših akcija - prvi imperativ bio je postavljanje jasnih obaveštajnih zahteva i prioriteta. Prethodnih godina naše godišnje smernice politike bile su nejasne, izuzetno široke i često kopirane i prepisane iz prethodnih godina. Takođe smo morali da uspostavimo instrumente za merenje zadovoljstva klijenata. Da li smo ispunili njihove obaveštajne potrebe i opravdali njihova očekivanja?

Investiranje u razvoj novih sposobnosti

Kao i kod svake druge organizacije, i upravljanje našim resursima i imovinom bilo je presudno. Naši najvredniji resursi bili su i biće i dalje naši ljudi (izvinjavam se zbog klišeja). Čak i dok usvajamo nove tehnologije, naši ljudi će biti ti koji će morati da je koriste. Naše regrutovanje, zapošljavanje i upravljanje karijerom zahtevali su potpunu reviziju⁸. Ranije je malo sistematskog naglaska bilo stavljano na obuku i nismo obraćali mnogo pažnje na razvoj budućih lidera. Naš budžet bio je napet zbog raspodele plata i visokih troškova održavanja. Sve ovo je ostavljalo malo prostora za ulaganja u nove mogućnosti i bilo je malo verovatno da će se naš budžet povećati. Morali smo da „stegnemo kaiš“ i da ozbiljno pokušamo da prilagodimo svoje finansijske izdatke. I mi smo upravo to uradili. Za nepune dve godine smanjili smo troškove osoblja za deset odsto i više nego udvostručili ulaganja. Bez podizanja nivoa ambicije, odnosno višeg praga za godišnje investicije u modernizaciju i razvoj, mogli smo da ugrozimo našu sposobnost da ostvarujemo svoju misiju u budućnosti⁹.

Kretanje prema novim paradigmama

Takođe smo smatrali da je vreme da osporimo staru paradigmu ukorenjenu u tajnosti i postepeno se otvorimo za javnost. Na kraju, naša uloga, kako je propisano zakonom, nije bila samo zaštita (često apstraktnih) nacionalnih interesa i ustavnog poretka, već je naš posao bio i da zaštitimo svoje građane. Trebalo je da i oni prepoznaju koristi od usluga koje smo pružali ili, u najmanju ruku, da budu informisani o tome šta radimo, a štaviše, i o pretnjama sa kojima se suočava naša nacija. Međutim, nisu se svi u hrvatskoj obaveštajnoj zajednici složili. „Bilo bi dovoljno“, rekao mi je visoki zvaničnik, „da samo nekolicina nas u vladi znamo za rezultate Agencije.“ Ali percepcija javnosti podstaknuta godinama kritičkog medijskog izveštavanja ubedila me u suprotno.

⁷ Nažalost, oba dokumenta su strogo poverljivi i nisu javno dostupni. Izazov je u tome da je rad na izradi objektivne ocene učinka obaveštajne agencije je u velikoj meri ograničen njenim gvozdenim velom tajnosti i zatvorenim vratima za sve koji dolaze iz „spoljnog sveta“.

⁸ Veliki skandal izbio je 2014. godine, kada je jedan „uzbunjivač“ („zviždač“) otkrio medijima poverljive informacije koje su ukazivale na ranije neregularnosti u zapošljavanju u SOA. Ovo je na kraju dovelo do istrage parlamentarnog odbora, čiji zaključak je pokazao podeljenost po političkim linijama između poslanika Skupštine iz vladajuće koalicije i onih iz opozicije.

⁹ Kako ukazuju njihovi nedavni javni dokumenti, SOA je nastavila da od tada neprestano povećava svoje investicije u modernizaciju i razvoj sposobnosti.

Sticanje poverenja i poštovanja javnosti kroz delotvoran nadzor

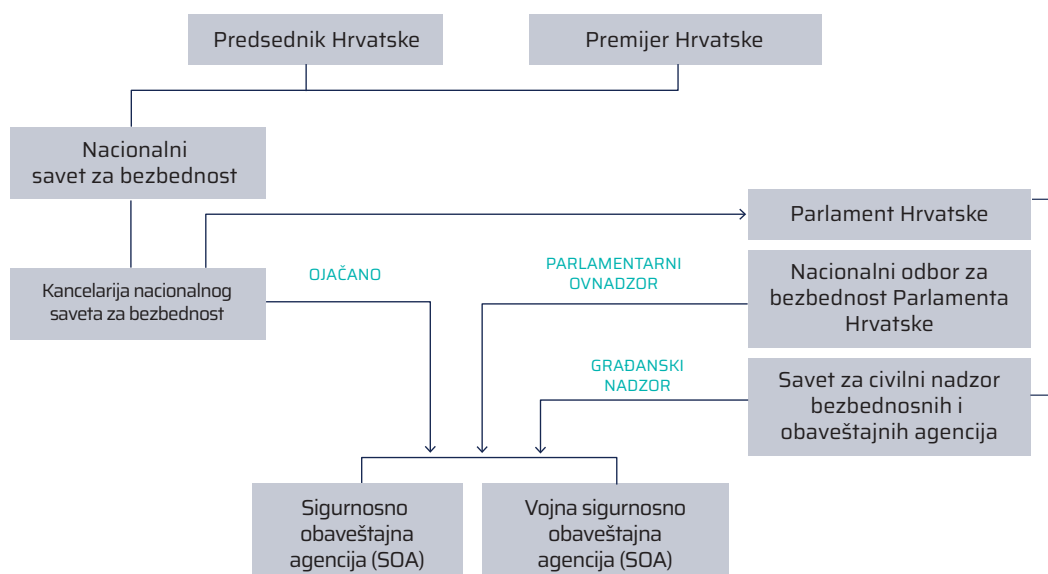
Naša namera nije bila da steknemo poštovanje društva preko straha, kao u prošlosti, već da to bude iz uverenja u opravdanost i legitimitet naših postupaka, kao i iz poverenja u našu stručnost. Snažno poverenje i podrška javnosti u velikoj meri bi pomogli da ostvarujemo svoju misiju. Ali za razliku od drugih vladinih ministarstava i institucija, naša sposobnost da se opravdamo ili odbranimo svoje postupke je značajno ograničena. Morali smo da se oslonimo na druge, posebno one institucije koje su zadužene za kontrolu i nadzor.

Bio sam potpuno svestan da su naša troslojna nadzorna tela - stalni dvostranački parlamentarni odbor, Kancelarija Saveta za nacionalnu bezbednost i Odbor za civilni nadzor - imala važnu ulogu. Sa u osnovi neograničenim ovlašćenjima za istražni pristup i nadzor, bili su u dobrom položaju da ispituju žalbe, utvrđuju činjenice i proveravaju legitimitet bilo koje sumnjive aktivnosti. Jednom aktivirana, nadzorna tela bila su ovlašćena da razgovaraju sa bilo kojim pripadnikom agencije i da pregledaju sve dokumente povezane sa određenim slučajem.¹⁰ Iako se mogu preklapati u svojim istragama, njihovi odgovarajući nadzorni kapaciteti i ovlašćenja se u mnogome razlikuju, jer svako telo tehnički igra jedinstvenu ulogu. Parlamentarni odbor ima zakonsku prednost, jer član 80 hrvatskog Ustava posebno zadužuje parlament da vrši nadzor nad „službama bezbednosti“.

Parlamentarni odbor može prebaciti nadzor na jedno od druga dva tela. U tom smislu, Kancelarija Saveta za nacionalnu bezbednost poseduje stručnost i znanje da samostalno istražuje određena pitanja ili da služi kao podrška parlamentarnoj istrazi. Imaju iskusno osoblje i sprovode planirane godišnje inspekcije nadzora, za koje podnose izveštaje predsedniku i premijeru. To im omogućava da posebno temeljno razumeju kako funkcioniše SOA. Isto tako, civilni odbor je jedinstven nadzorni mehanizam koji se ne može naći u mnogim demokratijama. Odbor je odgovoran parlamentu i sastoji se od sedam članova imenovanih na četvorogodišnji mandat. Njihova vrednost leži u njihovoj merodavnoj sposobnosti da istražuju pojedinačne navode o zloupotrebama, omogućavajući parlamentarnom odboru da se koncentriše na ozbiljnije slučajeve.

Naravno, sve ovo se praktično odvija iza zatvorenih vrata kako bi se zaštitile poverljive informacije SOA, kao i njeni agenti, izvori i tajni *modus operandi*.

Nadzor obaveštajnog sektora



¹⁰ Prema članu 105, odeljak 3 Zakona o bezbednosnom i obaveštajnom sistemu Republike Hrvatske, pravo na uvid u poverljive informacije u vezi sa slučajem ne obuhvata pristup identitetu izvora SOA ili obaveštajnim informacijama koje su dostavile strane službe bez njihovog pristanka.

Optužbe za neprimereno ponašanje, bilo da su u pitanju agencije ili pojedini službenici, trebalo je ispitati detaljno i odmah¹¹. Iako nadzorna tela mogu da deluju nezavisno, izvršni nivo (predsednik i premijer) takođe mogu da zatraže od Kancelarije nacionalnog Saveta za bezbednost da ispita neki incident i oni imaju primarnu odgovornost da pozovu SOA na odgovornost. Tu se stvari ne završavaju. Zaključci istrage i sve naredne mere moraju da budu na odgovarajući način saopšteni javnosti kako bi se poverenje održalo ili vratilo.

Ovo je već bio dobro uspostavljen model, uobičajen u zapadnim demokratijama. U praksi ovo, nažalost, ne funkcioniše uvek onako kako se očekuje. Partijska politika i sopstveni interesi mogu lako da ometaju proces, a tu je i nedostatak političke volje ili rešenja. A i najistaknutije svetske demokratije tek treba da otkriju lek za političku nezrelost, delinkvenciju ili ludost. U liberalnim demokratijama obaveštajne agencije su nemoćne pošto legitimno izabrani zvaničnici sa pravom imaju u svojim rukama nadzor. Ipak, oni igraju presudnu ulogu „nacionalnog čuvara“ koja drži SOA odgovornom, što direktno utiče na poverenje javnosti koje želimo da povratimo.

Nisam imao iluzija o izazovima koji su pred nama.

Izrada novog kursa modernizacije i transformacije

U suštini, svelo se na jednostavan izbor: rizik da ga prevladaju promenljive okolnosti ili da se prilagodimo i pokušamo da se služba pokrene ka željenom kursu modernizacije i transformacije koja se očekuje. Ovo nije bila teška odluka jer sam se na kraju svog četvorogodišnjeg mandata na mestu čvrsto opredelio da ostavim iza sebe SOA kao bolju, sposobniju i odgovorniju instituciju.

Bio sam odlučan da kao polazište uvedem strateško obrazloženje i da iskoristim potencijal naše države. Radeći tako, konsultovali smo vodeće hrvatske korporativne lidere i tehnološke stručnjake. Uspostavili smo formalno partnerstvo sa vodećim akademskim i istraživačkim institucijama. Takođe smo tražili podršku i od ključnih međunarodnih partnera. Na kraju smo identifikovali tri strateška cilja.

Strateški uticaj

Prvo, želeli smo da naši napori imaju strateški uticaj. Obaveštajni rad treba da ima neometano delovanje na bezbednosnu politiku. Trebalo bi da dovede do direktnih akcija drugih institucija ili da predstavlja osnovu za donošenje važnih odluka vlade. Trebalo bi da prikupljamo informacije koje se mogu primeniti. Ali da bi se to ostvarilo, mora da postoji dosledna interakcija između obaveštajnih službenika i kreatora politike. Obaveštajni zahtevi moraju biti prioritetni, jasni i redovno preispitivani. Ne možemo da sebi priuštimo rasipanje resursa na napore koji rezultiraju široko rasprostranjenim, a retko korisnim proizvodom. Trebalo bi da se koncentrišemo na važna pitanja i da iskoristimo svoje uporedne prednosti.

Unutrašnja kohezija i težnja ka izvrsnosti

Drugo, želeli smo da do maksimuma dovedemo unutrašnju koheziju i institucionalizujemo trajnu težnju za izvrsnošću. Promenljivo bezbednosno okruženje i brzi razvoj tehnologije zahtevaju organizaciju koja podstiče inovacije i kreativnost. Naše sedišta, regionalni centri i operativci moraju da imaju jasan fokus misije i moraju da deluju složno. Moramo da budemo u stanju da prenosimo znanje sa generacije na generaciju, istovremeno razvijajući nove veštine koje će našim agentima biti potrebne u budućnosti. Ovo se posebno odnosi na službe sa skromnim resursima i mogućnostima. To podrazumeva veći naglasak na obrazovanju i obuci, kao i napore usmerene na misiju i fleksibilne timove za posebne zadatke.

Snažna međunarodna partnerstva

Treće, trebalo je da izgradimo jaka međunarodna partnerstva. S obzirom na transnacionalnu prirodu većine pretnji, teško je zamisliti bilo koju službu koja može samostalno da ispuni sve zahteve svoje nacionalne bezbednosti. Obaveštajna saradnja više nije opcija - to je nužnost. Međusobna povezanost naših društava zahteva modernu službu koja ima mrežu međunarodnih odnosa. Izgradnja poverenja je ključni sastojak za efikasnu saradnju. Nekoliko multilateralnih i regionalnih foruma pruža okvire za

11 U 2019. godini, pošto ovo nije bilo ranije adekvatno regulisano, Hrvatska je usvojila novi zakon o „zaštiti uzbunjivača“ koji se bavi zaštitom pojedinaca koji prijavljuju neregularnosti u vezi sa radom. Videti: https://www.cms-lawnow.com/ealerts/2019/11/experts-welcome-croatias-new-whistleblower-act-but-warn-of-flaws?cc_lang=en.

saradnju širom Evrope¹². Saradnja takođe može biti efikasna na bilateralnom nivou ili u naporima u koje je uključeno nekoliko službi. Ne samo da je uspostavljanje trajnih institucionalnih veza imperativ, već je, zbog toga što su službenici bezbednosti i obaveštajnih službi profesionalci u karijeri, posebno važno stvoriti i lične odnose.

Ovi ciljevi su međusobno povezani i međusobno se podržavaju. Oni su definisali temelje našeg strateškog razvojnog plana, predstavljenog predsedniku i vladi u mojoj prvoj godini na mestu direktora. Plan je takođe usvojen višestranačkim, glasanjem u hrvatskom parlamentarnom obaveštajnom odboru, jednoglasno. Ovo je bilo ključno za pokretanje mnogih novih aktivnosti, inicijativa i projekata preduzetih od tada. Na sreću, ovo je zahtevalo i nekoliko promena u našoj organizacionoj strukturi, koje su bile predmet spoljnog (izvršnog) odobrenja.

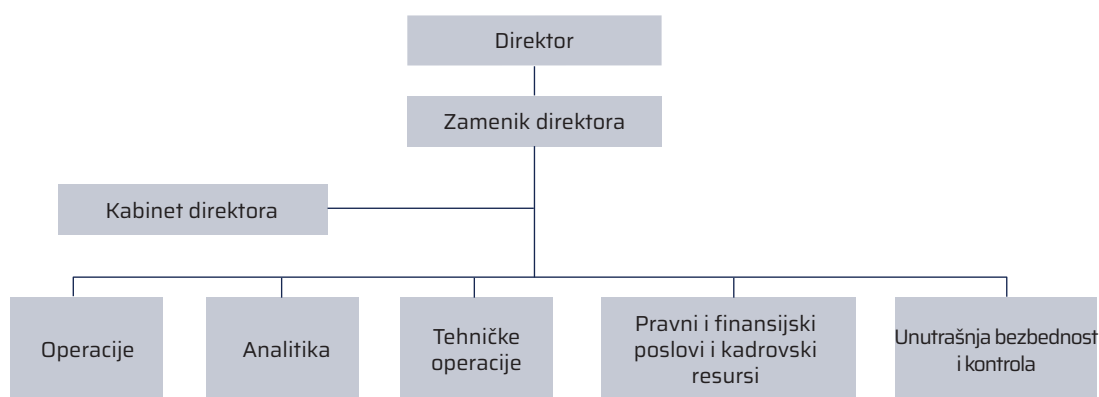
Decentralizacija ovlašćenja

Jedan od mojih obećanih ciljeva bio je decentralizacija ovlašćenja, definisanje jasnijih odgovornosti i stvaranje uravnoteženijeg odnosa između glavnih nosilaca moći u Agenciji. SOA je bila visoko centralizovana, sa operacijama i svemoćnim direktorom koji je promovisao organizacionu kulturu dominacije. Način da se to promeni bio je delegiranje ovlašćenja i promocija pristupa „cele agencije“ u ostvarivanju naše misije. Ovo je značilo veću vidljivost za tehničke stručnjake i pomoćno osoblje. Osnovan je viši upravni odbor koji je razgovarao o opcijama i prioritetima, kao i o pripremi predloga za formalno usvajanje. Većina naših napora spada u tri opšte kategorije:

- sposobnosti za prikupljanje, operacije i analizu;
- tehnologija i modernizacija; i
- organizacija, upravljanje i poslovni procesi .

Nove inicijative kretale su se od institucionalizacije naučenih operativnih lekcija i razvoja savremenih HUMINT sposobnosti do uspostavljanja nove šeme zapošljavanja i automatizovanog sistema upravljanja i planiranja karijere. Pored toga, započeto je nekoliko važnih tehnoloških projekata kako bi nam omogućili da idemo u korak sa svetskim trendovima. Nažalost, od nekih inicijativa se moralo odustati. Procenili smo naša godišnja dostignuća i onda smo ili modifikovali pojedinačne prioritete ili usvojili nove. Ali možda je naše najzapaženije dostignuće bilo liderstvo i timski rad na nivou cele agencije koji stoji iza svakog od ovih napora. To bi mogao biti kritično važan faktor koji garantuje održivost SOA i budući razvoj.

Organizaciona struktura SOA



¹² Moj naslednik bio je u stanju da okupi predstavnike 23 entiteta iz obaveštajnih krugova iz Evrope u Zagrebu, 26. februara 2020. godine, da potpišu pismo o namerama u vezi sa osnivanjem „Evropskog obaveštajnog koledža“, foruma za saradnju u vezi sa obaveštajnom obukom, edukacijom i razmenom znanja. Iako je ovo francuska inicijativa, SOA je igrala aktivnu ulogu i predsedavaće ovom inicijativom i njenoj prvoj godini nakon uspostavljanja.

Bio sam uveren da smo pokrenuli proces koji će naše obaveštajne napore oblikovati u visoko efikasno preduzeće javne službe. Iako je ovaj gotovo poslovni pristup imao svoja ograničenja, nesumnjivo je bio koristan u uklanjanju osećaja samozadovoljstva i u podgrevanju želje da se uradi više, postignu bolji rezultati i da se dostignu nove visine. Naše zainteresovani akteri ne bi smeli da prihvataju ništa manje, jer je zaštita naših vitalnih interesa i naše nacionalne bezbednosti zavisila od toga.

Trendovi, prilike i mogućnosti, izazovi

Stručnost koju obaveštajne agencije pružaju kreatorima politike postoji u novom, visoko konkurentnom polju i moramo da prihvatimo da više nemamo intelektualni monopol na obaveštajnu službu. Postoji mnoštvo javno dostupnih analiza koje su proizveli različiti akteri, uključujući ovde i privatne kompanije, istraživačke centre, univerzitete, medije i pojedinačne stručnjake koji deluju putem Interneta. Komercijalni konkurenti, uključujući one koji angažuju bivše obaveštajne stručnjake, takođe se brzo pojavljuju i nude svoje usluge na otvorenom tržištu. Dalje, naši politički lideri i kreatori politika su bolje informisani nego ikada ranije i često imaju svoje, obično dobro obaveštene izvore.

Od prikupljanja do vrednovanja i potvrđivanja informacija

Pravovremenost, pouzdanost i fleksibilnost našeg trgovačkog broda bili su testirani kao nikada ranije. Morali smo da budemo mnogo bolji ne samo u prikupljanju informacija, već, što je još važnije, u razlikovanju, sortiranju i analiziranju podataka. I to ćemo morati da radimo brže, kao i da svoje zaključke predstavimo na ubedljiviji način nego što je ranije to bio slučaj. Porast količine dezinformacija pogrešnih informacija komplikuje stvari, jer se nalazimo u takozvanoj eri „post istina“. Sve je teže razlikovati šta su prave, a šta lažne vesti. Dakle, umesto da budemo pozvani da pružimo informacije, od nas će se sve češće tražiti da pružimo jasnoću, potvrdimo činjenice ili jednostavno potvrdimo njihovu pouzdanost.

Upravljanje očekivanjima

Zainteresovani akteri će očekivati da obaveštajne službe predvide čak i one marginalne opasnosti koje se nalaze na samoj periferiji spektra pretnji. Takođe će pretpostaviti da imamo mistične, ponekad nad-državne moći da sprečimo pretnje. Iako je suština našeg rada pružanje ranog upozorenja i analitički uvid u bezbednosna pitanja, očekivanja će sigurno nadmašiti stvarnost. Za početak, obaveštajne agencije nemaju kristalnu kuglu za predviđanje budućnosti i sigurno nemaju odgovore na sve nedaće naše nacije. Obaveštajni rad ne može biti zamena za donošenje politika. Umesto toga, obaveštajne agencije služe procesu razvoja politika. Korisnost SOA leži u saznanju šta je potrebno (obaveštajni zahtevi) i kako se koristi usluga koju ona pruža (odluke o politikama). Obaveštajna ograničenja ne mogu da se koriste kao alibi za nečinjenje niti da nadomeštaju druge institucije koje ne rade svoj posao. Problem kreatora politike je, kako je Henri Kisindžer (Kissinger) davno primetio, da će se odluke često morati donositi mnogo pre nego što se sazna dovoljno da se to u potpunosti opravda.

Saradnja sa multi-institucionalnim platformama

Efikasno suočavanje sa budućim izazovima sve više će zavisiti od kapaciteta SOA i od sposobnosti rada u okviru domaćih multi-institucionalnih platformi. SOA nema policijska ovlašćenja. Informacije koje prikuplja, iako su korisne policiji i državnom tužiocu, ne mogu se koristiti u krivičnom postupku. Njegov odnos sa organima za sprovođenje zakona bio je buran, mada u najboljem slučaju podnošljiv. Iako sve veće preklapanje odgovornosti često dovodi do blage frikcije, postoji snažna uzajamna potreba za koordinacijom i saradnjom. SOA je potpisala sporazume sa organima za sprovođenje zakona i sa nekoliko drugih ključnih nacionalnih partnera. Bez obzira na to da li se suočavamo sa domaćom terorističkom pretnjom, subverzijom, ekstremizmom, teškim zločinima i složenim slučajevima korupcije, sajber napadima ili drugim nezakonitim aktivnostima, naša sposobnost zajedničkog rada presudna je za naš efikasan odgovor kao nacije.

Rezultati digitalizacije i novih tehnologija

Tehnologija pruža bezbednosnim službama mnoštvo novih mogućnosti kako u prikupljanju obaveštajnih podataka, tako i u njihovoj analizi. Živimo u sve više digitalizovanom društvu koje proizvodi ogromne, ranije nezamislive količine podataka. Napredak u veštačkoj inteligenciji može pomoći u nošenju teškog tereta. Ali i naši protivnici to mogu da iskoriste. Iako enkripcija omogućava sigurnu komunikaciju, zbog toga je i bezbednosnim agencijama i policiji izuzetno otežano presretanje komunikacija osumnjičenih terorista i kriminalaca. Javnost takođe ima sve veće zahteve, neprestano prebacujući naglasak između sigurnosti i

privatnosti. Razumljivo je da su ljudi skeptični i otporni prema prikrivenim i nametljivim ovlašćenjima kojima raspolažu obaveštajne agencije. Iako je privatnost osnovno pravo, nacionalna bezbednost i briga o javnoj bezbednosti mogu je legitimno nadmašiti. Međutim, postojeće mere zaštite i obim u kojima obaveštajne agencije i agencije za sprovođenje zakona mogu da koriste svoja nametljiva ovlašćenja za istrage i nadzor mogu se razlikovati. U našem digitalizovanom društvu preklapajućih i međusobno povezanih mreža često se dešava uvođenje tehnoloških inovacija na tržište pre nego što odgovarajuće domaće zakonodavstvo može da se prilagodi.

Studija slučaja: Optužbe o nezakonitom praćenju i nadziranju

Krajem maja 2014. godine, bivši ministar, kojeg je vlada vladajuće koalicije nedavno smenila, optužio je premijera za zloupotrebu položaja, tvrdeći da su on i njegova porodica na meti nezakonitog nadzora službi bezbednosti. Nakon što je naložio Kancelariji Nacionalne službe bezbednosti da odmah istraži navode, predsednik je sazvao konferenciju za štampu otkrivajući saznanja da SOA ni na koji način nije umešana. Za nekoliko dana, parlamentarni odbor za nadzor obaveštajnih službi saopštio je da je primio formalnu žalbu i da će pokrenuti zvaničnu istragu. Odbor je tražio izveštaje i organizovao posete u SOA, sedištu policije i OTC-u (odvojenoj agenciji odgovornoj za presretanje telekomunikacija). Tokom posete OTC-u, pored provere da li je ikada bilo prisluškivanja usmerenog prema bivšem ministru, nekoliko poslanika iskoristilo je priliku da proveriti još nekoliko brojeva mobilnih telefona koji nisu povezani sa slučajem. Mediji su izvestili da je jedan od njih pripadao lokalnom političaru koji je zaista bio pod zasebnom istragom visokog profila. Drugi telefonski broj pripadao je jednom od članova odbora. U medijskom haosu koji je usledio, poslanici odbora optužili su jedni druge za kršenje proceduralnih standarda. Na kraju, nadzorni odbor zaključio je da nisu u stanju da utvrde bilo kakve zloupotrebe, iako su se opozicioni poslanici žalili da se nisu dovoljno uverili da mogu da isključe 'prljavu igru' policije. Preko godinu dana kasnije i nakon promene vlade, u medije je procurio izveštaj unutrašnje kontrole policije koji ukazuje na to da, iako bivši ministar nije bio ni pod prismotrom, niti je imao prisluškivanu vezu na telefonu, ipak je bio pod krivičnom istragom. Izveštaj je takođe potvrdio da u istrazi nije bilo ništa neuobičajeno.

Utvrđivanje i uspostavljanje ravnoteže između prava na privatnost i delotvornih obaveštajnih sposobnosti

O pristupu ogromnim skladištima digitalnih podataka i zadržavanju podataka, vitalnih za istražni rad agencija za obezbeđenje i sprovođenje zakona, u velikoj meri se raspravlja. Zaštita ličnih podataka i zabrinutosti zbog privatnosti visoko su na dnevnom redu EU. Deljenje ličnih podataka, poput evidencije imena putnika (PNR), koje je presudno važno prilikom praćenja kretanja osumnjičenih za terorizam, bilo je u neprijatnom položaju do pre nekoliko godina¹³. Od tada, posvećenost EU bezbednosti kontinenta dovela je do usklađenog izvršnog zakonodavstva koje uzima u obzir zaštitu podataka, istovremeno olakšavajući tužiocima, policiji i službama bezbednosti saradnju u prekograničnim istragama u cilju efikasnije borbe protiv kriminala, terorizma i kompjuterskih napada širom kontinenta. Pronalaženje odgovarajuće ravnoteže između zaštite privatnosti pojedinca i obezbeđivanja efikasnih obaveštajnih sposobnosti biće predmet mnogih budućih sporova. Događaji će verovatno odrediti relativne pomake u korist jednog ili drugog.

Pokretanje javnog dijaloga o ulozi i budućnosti obaveštajnog sektora

Otvorena i sveobuhvatna javna rasprava o ovoj ravnoteži i o budućnosti obaveštajnih službi uopšte još se nije odigrala u Hrvatskoj. Posle četvrt veka, još uvek smo se borili da se pomirimo sa nasleđem iz doba komunizma i posle rata. Naše polarizovano i visoko nabijeno političko okruženje nije bilo naklonjeno instituciji poput SOA. Bio sam uveren da je vreme da prekoračim neke tradicionalno zabranjene granice.

SOA je objavila svoj prvi godišnji javni izveštaj 2014. godine. U to vreme, dok smo znali da ulazimo na neistraženu teritoriju, nisam bio siguran da smo u potpunosti shvatili sve rizike koji su postojali u vezi sa tim. Ipak, izveštaj je bio naširoko hvaljen zbog svoje otvorenosti i rasvetljavanja teške teme. Izveštaj je naglasio da SOA vežu jasna zakonska ograničenja, kao i da ga proveravaju izvršni, parlamentarni i civilni nadzor. Takođe je pružio bezbednosnu procenu koja nije označena kao poverljiva i neke osnovne

¹³ Savet EU usvojio je u aprilu 2016. godine PNR Direktivu koja omogućava zemljama članicama period od dve godine za usklađivanje domaćih zakona, uredaba i administrativnih odredaba.

informacije o razvoju u okviru službe. SOA je nastavila da javno objavljuje godišnji izveštaj¹⁴.

U skladu sa ovom novom politikom otvorenosti, sa dokumenata stare jugoslovenske tajne službe skinuta je oznaka poverljivosti i oni su poslani Nacionalnom arhivu 2015. godine. Nisam siguran zašto ovaj korak nije preduzet ranije. Iako bi ovaj značajan događaj trebalo da posluži umirenju skeptika, sigurno će koristiti i istoričarima, novinarima i akademskim istraživačima. To je takođe bio i simboličan gest koji je implicitno namenjen tome da odražava naš novi pristup koji gleda u budućnost. Očekujemo da će to pomoći u izgradnji poverenja i da će rešiti legitimnu želju javnosti za pristupom informacijama.

SOA je takođe pokrenula dijalog sa stručnjacima i grupama civilnog društva, što je potez koji su prepoznale institucije EU koje promovisu osnovna prava i slobode¹⁵. SOA je 2014. održala svoj prvi od onoga što će postati redovan godišnji okrugli sto sa predstavnicima grupa za ljudska prava i nevladinih organizacija. Dok je prva serija ovih skupova, kojima sam lično prisustvovao, bila očekivano nezgodna, kasniji sastanci odražavali su sve veće zajedničko razumevanje uloge svakog aktera. Rezultati ovog dijaloga uključuju povećanu transparentnost i više informacija o ulozi SOA u njenim godišnjim javnim izveštajima. Slični sastanci su održani i sa medijima, studentima i stručnim grupama. Takve otvorene i iskrene diskusije pokazale su se korisnim za sve.

Pogled prema napred: Razumevanje naše bezbednosti

Pitao sam starijeg operativca, nakon obaveštajnog informisanja („brifinga“), šta želimo da prikupimo. To je bilo u mojim ranim danima u agenciji. „Sve,“ bio je njegov odgovor, „sve i svašta do čega možemo doći.“ To ne može biti tačno, pomislio sam u sebi. Sigurno nismo imali sve vreme na svetu niti neograničene resurse da pokušamo da prikupljamo 'sve'. Kasnije smo podstakli Savet za nacionalnu bezbednost da usvoji prioritetne obaveštajne smernice. Svet oko nas verovatno će postati sve složeniji, ogromne količine nebitnih informacija i konkurentski narativi koče naše analitičke kapacitete. Sposobnost SOA da pruži jasnoću i razumevanje bio bi neprocenljiv doprinos.

Proživljavamo jednu od najneverovatnijih transformacija našeg razumevanja bezbednosti. Od hladnoratovske neizvesnosti nuklearnog rata do današnjih konkurentskih nacionalnih interesa i zamršenih nizova transnacionalnih bezbednosnih izazova, oklevam da kažem da je svet sigurnije mesto. Razumevanje složenosti uzdrmanog svetskog poretka zasnovanog na pravilima i stvaranje smisla iz onoga što se stvarno događa teško je čak i za najoštromnije analitičare i stručnjake. Pretnje označavamo kao „asimetrične“ ili „hibridne“ pre nego što ih u potpunosti razumemo i donesemo zaključke i pre nego što uokvirimo problem. Ako vremenska ograničenja ne zahtevaju trenutnu akciju, vreme za razumevanje problema je vreme koje je dobro potrošeno. Istorijske knjige su prepune obaveštajnih grešaka zasnovanih na pogrešnim percepcijama, pogrešnim procenama ili pogrešnim proračunima.

Procena bezbednosti nacije je vrlo ozbiljan posao. Postoji mnogo neizvesnosti i mnogo načina da se to pogrešno shvati. Prepuštanje našim emocionalnim osećanjima ili ličnim predrasudama dovodi nas do loših zaključaka. Podstrekivanje od strane viših vlasti da donosimo iskrivljene zaključke koji podržavaju unapred određenu priču trebalo bi da bude jednako zabrinjavajuće. Kritično je važno prepoznati ove zamke.

Koliko je važno da ispravno postavimo svoje percepcije

Sve počinje sa našim percepcijama i od toga u velikoj meri zavisi. Naši obaveštajni stručnjaci skeniraju našu okolinu, tumače šta se događa i procenjuju rizike, pretnje i izazove. Njihova percepcija je bitna. Oslanjamo se na njih da budu upućeni, nepristrasni i, pre svega, tačni. Ono što smatramo pretnjom po našu nacionalnu bezbednost, stvarnu ili zamišljenu, biće stvarno u posledičnim akcijama i odgovorima naše vlade. Stoga bi naše pretpostavke, proračuni i zaključci uvek trebalo da budu predmet temeljnog preispitivanja.

Naša agencija ima zadatak da se bori protiv terorizma, nezakonite trgovine (migrantima, oružjem i opojnim drogama), korupcije, transnacionalnih i složenih kriminalnih aktivnosti, radikalizma i ekstremizma. Sajber pretnje, masovne migracije i širenje oružja za masovno uništenje, kao i zabrinutost za našu ekonomsku dobrobit, zaštitu kritične infrastrukture i energetske sigurnosti, takođe uvećavaju

¹⁴ Vidi: <https://www.soa.hr/en/documents/public-reports/>.

¹⁵ Vidi: „Praćenje i nadzor od strane obaveštajnih službi: zaštitne mere i pravni lekovi za fundamentalna prava u EU, Mapiranje zakonskih okvira zemalja članica“, FRA – Agencija EU za fundamentalna prava (European Union Agency for Fundamental Rights), 2015, str. 32.

sve duži spisak zadataka sa kojima naši kreatori politike očekuju da se borimo. Ništa manje zabrinjavajući nisu rizici koje predstavljaju neprijateljske obaveštajne službe uključene u špijunažu. Naši protivnici sve češće pokušavaju da ukradu poverljive podatke ili industrijske tajne ili pokušavaju da utiču na politiku i javno mnjenje u svoju korist. Neki od ovih izazova mogu biti prilično problematični.

Sigurnosno obaveštajna agencija Hrvatske (SOA)

- Koreni SOA-e sežu do burnog i nasilnog raspada Jugoslavije ranih 1990-ih, pošto je obaveštajna služba igrala važnu ulogu u hrvatskom ratu za nezavisnost (1991-1995).
- Nakon nekoliko krugova restrukturiranja, SOA je osnovana spajanjem Kontraobaveštajne agencije (POA) i Obaveštajne agencije (OA) 2006. godine.
- Služeći u svrhe i obaveštajnog rada za inostranstvo kao i za unutrašnju bezbednost, služba ima glavni štab u Zagrebu, sa regionalnim kancelarijama širom zemlje i stanicama u inostranstvu.
- Misija SOA-e je „otkriti, istražiti i razumeti bezbednosne pretnje i izazove prikupljanjem i analizom informacija značajnih za nacionalnu bezbednost, pružajući tako državnom rukovodstvu i drugim državnim telima pouzdanu obaveštajnu podršku u donošenju odluka i delovanju u zaštiti hrvatske nacionalne bezbednosti, interesa i blagostanja svojih građana“. (Izvor: SOA)
- Njeni glavni zadaci uključuju suzbijanje terorizma i nasilnog ekstremizma, kontraobaveštajne poslove, borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije, kibernetičku sigurnost, zaštitu poverljivih podataka, vršenje bezbednosnih provera i prikupljanje stranih obaveštajnih podataka.
- Prema izveštajima medija, procenjuje se da je broj zaposlenih između 900 i 1000 zaposlenih.
- Budžet SOA za 2020. godinu je oko 55 miliona evra.

Za više informacija, molimo posetite Internet stranicu SOA na <https://www.soa.hr/en/about-us/>.

Kada se pomešaju kriminal, korupcija i politika

Kriminal, korupcija i politika mogu se neraskidivo isprepletati i stvoriti strašnu dilemu. Situacija se može dodatno zakomplikovati uključivanjem visokih političara ili uticajnih pojedinaca. Iako službe unutrašnje bezbednosti, po pravilu, ne bi trebalo da vode krivične istrage, postoje izuzeci kada situacija predstavlja jasnu i neposredno opterećujuću opasnost za demokratski poredak¹⁶. Takve situacije ne moraju uvek da budu same po sebi razumljive. Ponekad se pozivaju visoki službenici bezbednosti da donesu teške odluke tipa „prokleti ste ako to učinite, prokleti ste ako to ne učinite“. Sa druge strane, bezbednosne službe takođe mogu lako skrenuti s puta i, pre nego što iko to shvati, da se iznenada nađu u kompromitovanom položaju.

Zdravo razumevanje bezbednosti, jasne obaveštajne smernice i dobro definisana pravila angažovanja mogu pomoći liderima iz višeg rukovodstva da se kreću u pravom smeru.

Poštovanje urođene fleksibilnosti nacionalne bezbednosti

Pojam nacionalne bezbednosti toliko je inherentno fleksibilan da se, ako se dovoljno razvuče, lako može prilagoditi narativu za sopstvene interese. U prošlosti su tajne službe uživale široke, ovlašćenja koja nisu proveravana. Jugoslovenska tajna služba bila je poznata po regrutovanju kriminalaca koji su vršili teška krivična dela i dobijali oprost za svoje prljave poslove u inostranstvu. Ovi unajmljeni nasilnici ubili su u inostranstvu na desetine disidenata i drugih neprijatelja režima. Ponekad su atentati bili namerno brutalni i jezivi. Mnogi od ovih kriminalnih odnosa ostali su netaknuti i nakon raspada bivše Jugoslavije i tranzicije u demokratiju. Ilegalni šverc, sumnjivi poslovi, namešteni javni tenderi i koruptivne šeme privatizacije često su se odigravale pod zaštitom i budnim očima tajnih službi. Problem može postati još akutniji u slučajevima sistemske korupcije i „države u državi“. Kriminal, korupcija, politika i tajne službe

¹⁶ Parlamentarna Skupština, Izveštaj Odbora za zakonska i ljudska prava, Savet Evrope, „Kontrola unutrašnjih bezbednosnih službi u zemljama članicama Saveta Evrope“, Dokument 8301, 23. mart 1999.

postaju praktično nerazlučivi. U takvim slučajevima potrebni su veliki naponi da bi se uspostavio red i vladavina zakona.

Zaštita naših novih ranjivih tačaka

Uzajamno delovanje tehnoloških inovacija i društvenih mreža zahteva posebnu pažnju. Kretanje kroz eru „post istina“, „lažnih vesti“ i „informacionog rata“ neće biti lako. Više nego ikad, moraćemo da se zapitamo da li imamo prave skupove veština.

Tehnološki razvoj brzo je preusmerio naša društva na još uvek neistraženu i nedovoljno mapiranu i uglavnom neuređenu teritoriju dinamičnih novih prilika i ranjivosti. Privatni životi naših građana, naša ekonomija i naše osnovne usluge, bilo da se radi o finansijama, zdravlju, energiji ili transportu, sve više zavise od digitalnih informacionih i komunikacionih tehnologija. Naše društvo se suštinski promenilo, od načina na koji poslujemo do naše međusobne interakcije. Oni koji imaju kontradiktorne namere, sve lakše mogu da naruše naš način života. Jednostavan „sajber“ (kompjuterski – eng: „ciber“) napad na pružaoce javnih ili komercijalnih usluga može za rezultat da ima opasne i remetilačke posledice, od javnih poremećaja do ozbiljne ekonomske štete, a može čak i da ugrozi živote.

Kako je ovaj domen postepeno dospelo u središte pažnje, sajber prostor se sada čvrsto našao na meti zakona i obaveštajnih agencija. Sa svojim svojstvenim složenostima i nejasnoćama, kompjuterska (sajber) bezbednost će sigurno dominirati našom agendom, trošiti naše resurse i stvarati nove kontroverze. Ne smemo da sebi priuštimo da nas uhvate nespremne.

Ne-tradicionalni izazovi i složeni fenomen

Ako ovo nije bilo dovoljno da nas zabrine, kakvu će ulogu, ako je uopšte igraju, imati bezbednosne i obaveštajne službe jer se naša društva sve više suočavaju sa rizicima zaraznih bolesti (pandemije), klimatskih promena, degradacije životne sredine i drugih složenih pojava? Ne možemo jednostavno da odbacimo takve izazove. Iako spadaju izvan naše tradicionalne nadležnosti, ovi rizici deo su šireg bezbednosnog konteksta i donose ozbiljne političke, socijalne i ekonomske posledice. Nepoštovanje takvih pojava rizikuje da obaveštajni rad gurne u nebitnost. Službe bezbednosti koje ignorišu ove izazove, a da ne pokušavaju da steknu barem osnovno razumevanje za njih, to čine na sopstveni rizik.

Zaključci

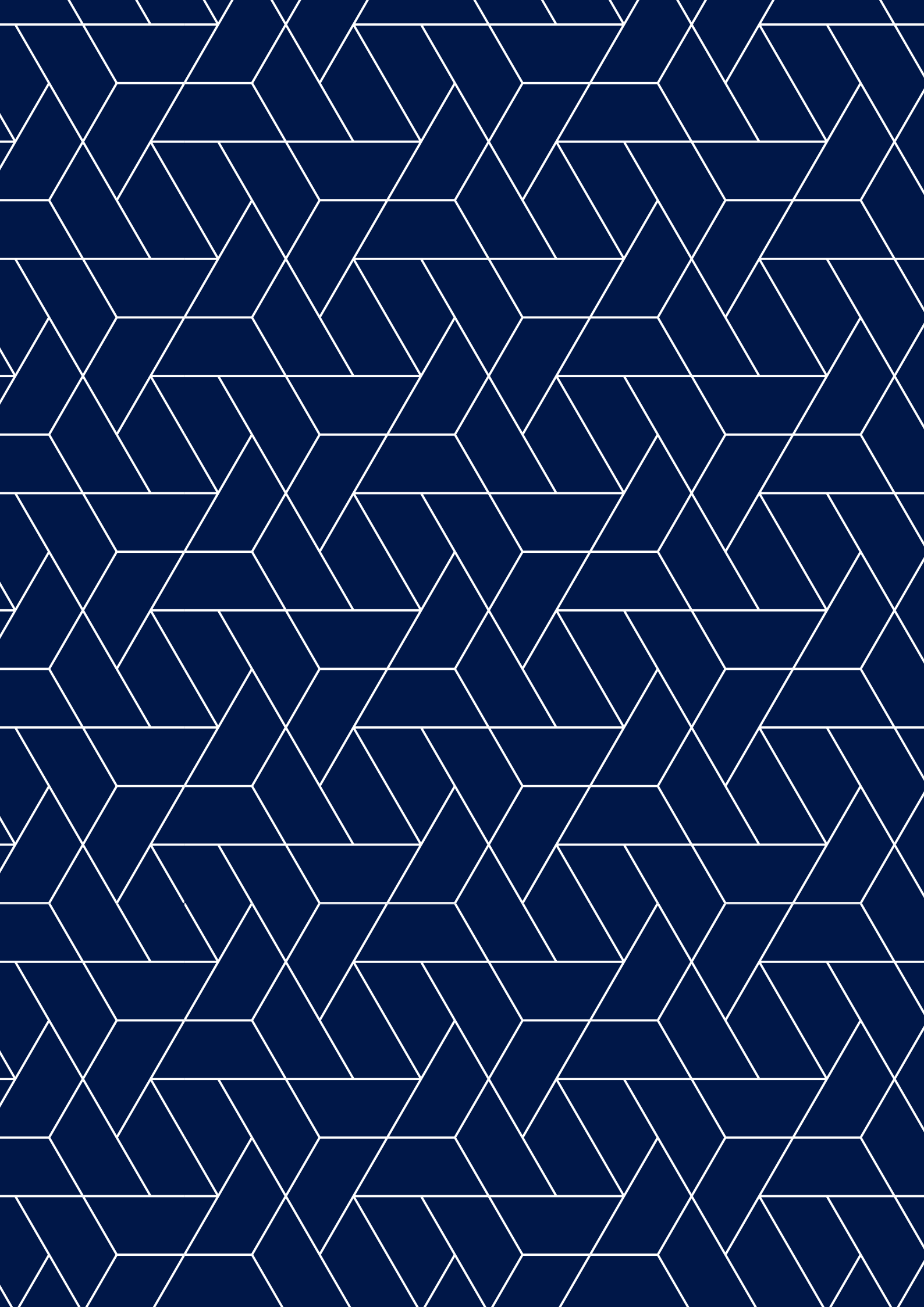
Zemlje Istočne Evrope, od Baltika do Balkana, kao i zemlje bivšeg Sovjetskog Saveza, prilično haotično su se suočavale sa izgledima obaveštajnih reformi u svojim demokratskim tranzicijama. Mnogi, poput Hrvatske, dobro su se pomučili nakon završetka hladnog rata. Ipak, svaka država je u jedinstvenoj poziciji da oblikuje obim i dinamiku svojih obaveštajnih reformi. Ne postoji garancija da će ovo biti prijetan poduhvat bez rizika. Svaka zemlja mora da se pomiri sa svojom prošlošću, da udovolji trenutnim zahtevima, upravlja svojim očekivanjima i da prihvati svoj budući potencijal. U međuvremenu, svet se neprestano menja, jer se stare pretpostavke pokazuju nepouzdanim i pojavljuju se novi izazovi. To može biti delikatno uravnoteženje koje zahteva značajnu političku volju i posvećenost.

Hrvatsko iskustvo nudi neke važne uvide i pouke. Obaveštajne reforme su kontinuirane i zahtevaju dugoročne napore. Štaviše, pouzdano merenje efikasnog upravljanja je test vremena. U praksi, parlamentarni nadzor još se nije oslobodio partijski obojene politike. Želja Hrvatske za ulaskom u NATO i EU pružila je snažan podsticaj za usađivanje principa zasnovanih na vrednostima koje dele zapadne demokratije. Usput smo brzo shvatili blagodeti odgovornosti, nadzora i zaštite od zloupotrebe. Konkretno, mogućnosti SOA su se poboljšale, povećalo se samopouzdanje u njenim redovima i povećala se podrška građana. Objava prvog izveštaja koji nije označen kao poverljiv rezultirala je značajnim rastom broja prijave za zapošljavanje u SOA. Ovo je bio dokaz da se usvajanje principa dobrog upravljanja pretvara u izgradnju i razvoj kapaciteta.

Takođe postoji strateški, a možda i preduzetnički aspekt transformacije SOA. Usvojila je korporativni način razmišljanja u pristupu javnim uslugama. Agencija je preduzela samoprocenu kao osnovu za svoj strateški razvoj, a ne baš trivijalni poduhvat za obaveštajnu organizaciju. SOA je dobila jednoglasne pohvale različitih stranaka za svoj strateški plan razvoja u parlamentarnom Odboru za nadzor obaveštajne službe. Agencija je sposobnija da blagovremeno prepozna nove pretnje i igra vodeću ulogu u našim nacionalnim naporima za „sajber“ bezbednost. Ali, kao što je ponosno prikazano u javnom

izveštaju za 2019. godinu, najupečatljivije dostignuće SOA je njena stalna posvećenost (od 2012. godine) povećanju ulaganja u modernizaciju i razvoj svake godine.

Reforme SOA išle su paralelno sa hrvatskom demokratskom tranzicijom i evroatlantskim integracijama. Članstvo i aktivna uloga agencije u ključnim međunarodnim forumima, kao i njena bliska saradnja sa bezbednosnim i obaveštajnim službama zapadnih demokratija, pružaju joj bolje mogućnosti da efikasno ostvari svoju misiju. Sve ovo takođe govori i o zapaženom decenijskom napretku SOA. Sa sazrevanjem nadzornog kapaciteta i većom transparentnošću, SOA je u boljoj poziciji da razvije sposobnosti koje su potrebne za rešavanje budućih bezbednosnih izazova sa kojima će se suočavati.





DCAF Ženevski centar za
upravljanje sektorom
bezbednosti

20 GODINA

DCAF Geneva
Headquarters

P.O.Box 1360
CH-1211 Geneva 1
Switzerland

✉ info@dcaf.ch
☎ +41 (0) 22 730 9400

www.dcaf.ch

🐦 [@DCAF_Geneva](https://twitter.com/DCAF_Geneva)