

**NACRT IZVJEŠTAJA O PARLAMENTARNOM  
NADZORU NAD SEKTOROM SIGURNOSTI ZA 2012.  
GODINU**

**Sarajevo, april 2013.**

## SADRŽAJ

Sažetak.....	3
I. Zakonodavni okvir.....	4
II. Zakonodavne aktivnosti Parlamentarnih komisija.....	6
III. Nadzorna aktivnost: nadzorni alati komisija i njihov uticaj na odgovornost izvršnih struktura.....	9
IV. Uloga Parlamentarnih Komisija u sigurnosnom budžetskom ciklusu.....	13
V. Interakcija s vlastima, sigurnosnim sektorima i neovisnim nadzornim akterima (uključujući civilno društvo i medije).....	15
VI. Institucionalni kapacitet (resursi, infrastruktura, stručnost).....	17
VII. Politička kultura i politička volja (stranačke politike, stav članova komisije, uloga i uticaj predsjednika komisije).....	18
VIII. Ključna dostignuća i slabosti u demokratskom nadzoru sigurnosnog sektora u Bosni i Hercegovini.....	20
IX. Preporuke za poboljšanje parlamentarnog učinka.....	22
X. Publikacije, izvještaji i analize međunarodnih i nacionalnih organizacija koji su značajni za demokratsko upravljanje sigurnošću.....	23

## Sažetak

Parlamentarni nadzor nad sektorom sigurnosti predstavlja jedan od glavnih principa demokratskog društva i države. U praksi, važnost ovog koncepta ogleda se u jačanju niza instrumenata putem čije primjene se nastoji osigurati efikasan parlamentarni nadzor i kontrola nad institucijama odbrane i sigurnosti, posebno u zemljama koje prolaze kroz tranzicijski proces.

U Bosni i Hercegovini, parlamentarni nadzor sigurnosnog sektora, uprkos evidentnom napretku u provođenju nadzorne funkcije, još uvijek nije dostigao svoju punu efikasnost. Za potrebe ovoga projekta, Centar za sigurnosne studije pripremio je Nacrt izvještaja koji ima za cilj da pruži procjenu učinkovitosti rada parlamentarnih komisija s osvrtom na ispunjavanje ključnih nadležnosti u demokratskom nadzoru sigurnosnog sektora tokom 2012. godine. Stoga, predloženi Nacrt izvještaja nastoji doprinijeti unaprjeđenju ambijenta ukupnog kvaliteta i efikasnosti provođenja parlamentarnog nadzora nad sigurnosnim sektorom u BiH. Ovaj segment involviranosti civilnog društva bitan je radi postizanja veće odgovornosti i transparentnosti u radu pojedinih institucija odbrane i sigurnosti nad kojima Parlamentarne komisije, u skladu sa važećom zakonskom regulativom, vrše parlamentarni nadzor.

Očekujemo da će nalazi i preporuke iz ovog izvještaja potaći kvalitetnu i intezivnu raspravu među članovima parlamentarnih komisija i predstavnicima iz institucija odbrane i sigurnosti o potrebi planiranja i sprovođenja efikasnijeg parlamentarnog nadzora nad sektorom sigurnosti u narednom periodu.

## I. Zakonodavni okvir

Parlamentarni nadzor i kontrola nad sektorom sigurnosti u BiH<sup>1</sup> omogućeni su Ustavom BiH, ustavima entiteta, te zakonima (Zakon o odbrani BiH<sup>2</sup>, Zakon o Obavještajno-sigurnosnoj agenciji BiH<sup>3</sup>, Zakon o zaštiti tajnih podataka) i pravilnicima oba doma Parlamentarne skupštine BiH. Ustav Bosne i Hercegovine propisuje da je Parlamentarna skupština nadležna za: „Odlučivanje o izvorima i iznosu sredstava za rad institucija Bosne i Hercegovine i za međunarodne obaveze Bosne i Hercegovine; te za odobravanje budžeta za institucije Bosne i Hercegovine“.<sup>4</sup> Nadzor i kontrola budžeta vidljiva je kroz rad nekoliko komisija Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine: Komisije za budžet i finansije oba doma PS BiH, te Zajedničke komisije za odbranu i sigurnost BiH i Zajedničke komisije za nadzor nad radom OSA-e BiH. S obzirom da je u našem fokusu analize rad dviju parlamentarnih komisija (Komisije za odbranu i sigurnost i Komisije za nadzor nad radom OSA-e) koje imaju kompetencije za provođenje parlamentarnog nadzora nad sektorom sigurnosti, u nastavku ukazujemo na pregled zakonske regulative kojom su pobliže definisane uloge i nadležnosti ovih Komisija.

Poslovnica oba doma PS BiH uređeno je da je nadležnost Zajedničke komisije za odbranu i sigurnost BiH da „razmatra i prati provedbu sigurnosne i odbrambene politike BiH, da prati rad i razmatra izvještaje Ministarstva odbrane, Ministarstva sigurnosti i drugih izvršnih tijela koja se bave pitanjima iz područja odbrane i sigurnosti, te da razmatra izvještaje o izvršenju budžeta za odbranu i izvještaje o reviziji institucija iz oblasti sigurnosne i odbrambene politike Bosne i Hercegovine“.<sup>5</sup> U skladu sa Poslovnica oba doma PS BiH<sup>6</sup> Zajednička komisija za nadzor nad radom OSA-e zadužena je da nadzire zakonitost rada Obavještajno-sigurnosne agencije Bosne i Hercegovine, da vrši budžetsku kontrolu i posebno analizira načine trošenja budžetskih sredstava ove agencije. U Poslovnica je osim citiranja Zakona o OSABiH dodan još jedan stav koji glasi: „Komisija za nadzor nad radom OSA-e razmatra i

---

<sup>1</sup> Reformom sigurnosnog sektora u BiH stvoreni su uslovi za utvrđivanje parlamentarnog nadzora u području odbrane i sigurnosti na državnom nivou. U skladu s tim, početkom 2004. godine su u Parlamentarnoj skupštini osnovana dva radna tijela oba doma Parlamentarne skupštine, u nastavku Zajednička komisija za odbranu i sigurnost i Zajednička komisija za nadzor nad radom Obavještajno-sigurnosne agencije Bosne i Hercegovine.

<sup>2</sup> Više o ovome vidjeti na: <http://www.mod.gov.ba/files/file/zakoni/Zakon-o-odbrani-bs.pdf>.

<sup>3</sup> Više o ovome vidjeti na: <http://www.osa-oba.gov.ba/zakonbos.htm>

<sup>4</sup> Ustav BiH, član IV, stav b) i c).

<sup>5</sup> Poslovnik Predstavničkog doma PS BiH, čl. i Poslovnik Doma naroda PS BiH čl.

<sup>6</sup> Poslovnik Predstavničkog doma PS BiH, čl. i Poslovnik Doma naroda PS BiH čl.

druga pitanja iz oblasti rada Agencije, u skladu sa Zakonom o OSABiH, i drugim zakonima iz kojih proističe odgovarajuća nadležnost<sup>7</sup>.

U aktuelnom sazivu, obje komisije Parlamentarne skupštine se sastoje od 12 članova od kojih po šest dolazi iz svakog od dva Doma. Radom komisija rukovode po jedan predsjedavajući i njegova dva zamjenika koji su iz reda sva tri konstitutivna naroda. Isti članovi komisija su zbog malog broja predstavnika i delegata u PSBIH uključeni i u rad mnogih drugih parlamentarnih komisija. Od ukupnog broja članova, u Komisiji za odbranu i sigurnost zastupljena su četiri ženska člana odnosno Predsjedavajuća, prvi zamjenik, jedan član komisije za odbranu i sigurnost i sekretar komisije, dok su u Komisiji za nadzor nad radom OSA-e zastupljena dva ženska člana, jedan član i sekretar komisije.

Kao što je navedeno, pored poslovnika o radu Komisija, određene odredbe o radu i nadležnostima Komisija date su i kroz pojedine zakone. Tako, Zakon o odbrani BiH propisuje da „Parlamentarna skupština BiH vrši demokratsku parlamentarnu kontrolu nad Oružanim snagama i svim institucijama odbrane na nivou BiH, pri čemu je Ministar odbrane BiH odgovoran da Parlamentarnoj skupštini BiH i Komisiji za odbranu i sigurnost podnosi izvještaj o pitanjima koja su u nadležnosti ovoga ministarstva.“<sup>8</sup>

U dijelu zakonske regulative kojom se neposredno utvrđuje parlamentarna kontrola rada nad obavještajno-sigurnosnim sektorom, važno je spomenuti nekoliko odredbi iz Zakona o OSA. Članom 18. ovog Zakona<sup>9</sup> utvrđene su zakonske odredbe o izboru i imenovanju Predsjedavajućeg i članova Komisije za nadzor nad radom OSA-e pri čemu je precizirano da se na čelu Komisije nalazi Predsjedavajući koji je izabran iz reda članova komisije i on mora biti član stranke zastupljene u jednom od domova PS BiH koja nije dio vladajuće koalicije. Nadalje, članom 19. Zakona o OSA utvrđuje se nadležnost Zajedničke komisije za nadzor nad radom OSA-e da „vrši nadzor nad zakonitošću rada Agencije, održava rasprave o imenovanju generalnog direktora i zamjenika generalnog direktora Agencije i daje mišljenja o tom imenovanju, razmatra izvještaje predsjedavajućeg o pitanjima iz njegove nadležnosti, uključujući mjere preduzete u cilju rješavanja svih problema u Agenciji utvrđenih prilikom provođenja inspeksijske kontrole, revizije ili istrage, razmatra izvještaje generalnog direktora

<sup>7</sup> Član 55 Poslovnika Predstavničkog doma, odnosno član 49 Poslovnika Doma naroda.

<sup>8</sup> Više o ovome vidjeti na: <http://www.mod.gov.ba/files/file/zakoni/Zakon-o-odbrani-bs.pdf>

<sup>9</sup> <http://www.osa-oba.gov.ba/zakonhr.htm>

o radu i troškovima Agencije, te posebno analizira način trošenja budžetskih sredstava i daje mišljenje o detaljnom prijedlogu budžeta Agencije. U dijelu parlamentarne kontrole rada nad OSA, nadležnost komisije nad utroškom budžetskih sredstava je možda i najznačajnije sredstvo kontrole koji ona povremeno upotrebljava. Na osnovu analize utroška budžetskih sredstava, Komisija daje mišljenje na budžet koji predlaže OSA, kao što je to predviđeno zakonom.”<sup>10</sup>

Članom 20. Zakona o OSA, Komisiji za nadzor nad radom OSA-e je data nadležnost da istraži rad Agencije ukoliko sumnja da je OSA djelovala protivno zakonu. To podrazumijeva da Komisija može pristupiti relevantnoj dokumentaciji i ukoliko utvrdi da je rad Agencije nezakonit može zahtijevati od predsjedavajućeg Vijeća ministara ili generalnog direktora da otpočinu službenu istragu. Isto tako, Komisija za nadzor nad radom OSA-e može da zahtijeva od predsjedavajućeg Vijeća ministara ili generalnog direktora da je usmenim putem izvijeste o rezultatima takvih istraga. U tom svojstvu, važan je i Zakon o zaštiti tajnih podataka (ZOZTP) koji članom 77.<sup>11</sup> daje mogućnost Komisiji za nadzor nad radom OSA-e da provodi ispitivanja, istrage, saslušanja, te zahtijeva odgovornost nadležnih organa (ministara BiH) i do mjere u kojoj se traži njegova smjena.

## II. Zakonodavne aktivnosti parlamentarnih komisija

U dijelu zakonodavnih aktivnosti, Komisija za odbranu i sigurnost je tokom 2012. godine realizirala najvećim dijelom zadatke utvrđene Orijentacionim radnim planom. U svojstvu nadležne komisije, razmatrala je ukupno 3 prijedloga zakona:

- Prijedlog zakona o izmjeni zakona o Državnoj agenciji za istrage i zaštitu (druga komisijaska faza) i uputila ga u dalju parlamentarnu proceduru ;

---

<sup>10</sup> Više o ovome vidjeti na: <http://www.osa-oba.gov.ba/zakonbos.htm>

<sup>11</sup> Članom 77. ZOZTP Komisija je, između ostalog, nadležna za: - **vršenje nadzora nad primjenom Zakona od strane institucija Bosne i Hercegovine, entitetskih i organa na ostalim nivoima** državne organizacije Bosne i Hercegovine, - održavanje rasprave i razmatranje izvještaja Ministarstva sigurnosti BiH, odnosno Ministarstvo odbrane BiH, te Državnog sigurnosnog organa o izdavanju dozvola, sigurnosnim provjerama i ostalim aspektima primjene Zakona, - provođenje istraga o radu Ministarstva sigurnosti BiH, odnosno Ministarstva odbrane BiH, o pitanju izdavanja dozvola, o radu OSABiH o pitanju sigurnosnih provjera, i Državnog sigurnosnog organa o pitanjima iz njegove nadležnosti, ali isključujući istrage u vezi s tajnim podacima drugih država, međunarodnih ili regionalnih organizacija, - za traženje od nadležnih organa iz Zakona, posredstvom predsjedavajućeg Komisije, osiguranja stručnih savjeta potrebnih za obavljanje dužnosti nadzora, i - ostale aktivnosti usmjerene ka osiguravanju potpunog provođenja Zakona.

- Prijedlog zakona o protivminskom djelovanju u BiH (druga komisijska faza, (predlagač Vijeće ministara); i
- Prijedlog zakona o parlamentarnom nadzoru u oblasti odbrane i sigurnosti (prva komisijska faza, predlagač Komisija za odbranu i sigurnost).

Prva dva predložena Prijedloga Komisije nisu dobila potrebnu podršku u parlamentarnoj proceduri, tako da je izjašnjavanje o njima odgođeno do daljnjeg, odnosno do dostavljanja dodatnih informacija i posebnih izvještaja koji su u vezi sa ovim prijedlozima. Zanimljivo je da su članovi Komisije za odbranu i sigurnost u drugoj komisijskoj fazi u raspravi o prijedlogu zakona o protivminskom djelovanju u BiH uložili čak osam amandmana. Predloženim amandmanima, definiran je sadržaj protivminskog djelovanja, uspostava organizacionih jedinica Agencije za protivminsko djelovanje i način rukovođenja Agencijom. Međutim, kao što ranije smo naveli, izjašnjavanje o ovom Prijedlogu zakona (u drugom čitanju) nije rezultiralo potrebnom entitetskom većinom. Njihovo razmatranje je odgođeno za neke od narednih sjednica domova PS BiH, shodno čemu se svi prijedlozi zakona još uvijek nalaze u zakonodavnoj proceduri Parlamentarne skupštine.

Treći Prijedlog zakona koji je predložila Komisija također nije usvojen u očekivanom roku. Isti je prošao parlamentarnu proceduru u prvom čitanju, ali je na isti značajne primjedbe iznijelo Ministarstvo sigurnosti BiH, pa je tako odlučeno da se prije njegovog upućivanja u daljnju parlamentarnu proceduru obave konsultacije sa predstavnicima MoS, te da se pokuša pronaći rješenje prije nastavka parlamentarne procedure.

Imajući u vidu sveobuhvatnost i značaj ovoga Prijedloga zakona posebno ćemo se osvrnuti na razloge i proceduru njegove pripreme. Za izradu teksta prijedloga zakona o parlamentarnom nadzoru, Komisiji za odbranu i sigurnost podršku su pružili NATO štab Sarajevo i Misija OSCE-a u BiH. Rad na tekstu ovog Prijedloga zvanično je započeo u februaru 2012. godine, a finaliziran je njegovim dostavljanjem u parlamentarnu proceduru od strane članova Zajedničke komisije za odbranu i sigurnost BiH u novembru 2012. godine. Važan aspekt ovog zakona, po mišljenju predlagača, ogleda se na primjeru nekoliko odredbi koje u odnosu na postojeću zakonsku regulativu afirmišu Zajedničku komisiju za odbranu i sigurnost kao ključno tijelo Parlamentarne skupštine koje će obavljati parlamentarni nadzor u oblasti

odbrane i sigurnosti.<sup>12</sup> Opredjeljenje za ovu zakonsku inicijativu baziralo se i na pozitivnim iskustvima susjedne Republike Crne Gore, koja je 2011. godine prepoznala potrebu da ovo područje djelovanja reguliše posebnim Zakonom o parlamentarnom nadzoru, praveći time iskorak u izgradnji cjelovitog i savremenog sistema sigurnosti u odnosu na druge zemlje u regionu.

Prvi put, predloženim zakonom su taksativno i precizno nabrojane institucije koje će biti predmetom parlamentarnog nadzora Komisije za odbranu i sigurnost. Novina je da predloženi zakon utvrđuje i odredbe o procesu pokretanja parlamentarnih istraga, gdje se shodno članu 28. Prijedloga zakona o parlamentarnom nadzoru kaže da je obaveza nadziranih institucija da prema zahtjevu Komisije za odbranu i sigurnost dostave traženu dokumentaciju u roku od 30 dana. Ovaj član je od posebnog značaja za budući rad Komisije, uzimajući u obzir da su prethodna iskustva parlamentarnih istraga zahtijevala više vremena u prikupljanju dokumentacije neophodne za daljnji tok istraga.

U dijelu zakonodavnih aktivnosti, Komisija za nadzor nad radom OSA-e također se obavezala da u skladu s Planom rada za 2012. godine pripremi i uputi u parlamentarnu proceduru nekoliko zakonskih prijedloga, od kojih u prvom redu: Zakon o parlamentarnom nadzoru (jer ova Komisija nije obuhvaćena Prijedlogom zakona o parlamentarnom nadzoru čiji je predlagač Komisija za odbranu i sigurnost), izmjene i dopune Zakona o OSA, te izmjene i dopune Zakona o zaštiti tajnih podataka. No, budući da su politička događanja u 2012. godini značajno usporila dinamiku rada ove Komisije, jer je formiranje nove parlamentarne većine trajalo duže od šest mjeseci, to je samim tim dovelo u upitnost i legitimitet rada Komisije. Naime, zakon predviđa da na čelu Komisije mora biti predstavnik opozicije a kako se ova odredba nije mogla ispoštovati, tako je i Komisija svoj rad morala podrediti novonastalim političkim okolnostima. Stoga se veći dio planiranih aktivnosti, uključujući i iniciranje ovih zakonskih prijedloga, nije moglo ispoštovati u zacrtanim vremenskim rokovima, te je shodno tome zakonodavna uloga Komisije u potpunosti izostala.

---

<sup>12</sup> Vidjeti član 3. Prijedlog zakona o parlamentarnom nadzoru u oblasti odbrane i sigurnosti.



### III. Nadzorna aktivnost: nadzorni alati komisija i njihov uticaj na odgovornost izvršnih struktura

Prema Poslovnici oba doma Parlamentarne skupštine BiH, Komisija za odbranu i sigurnost prati rad i razmatra izvještaje „Stalnog komiteta za vojna pitanja, Ministarstva odbrane, Ministarstva sigurnosti i drugih izvršnih tijela koja se bave pitanjima iz oblasti sigurnosti i odbrane“<sup>13</sup>. Iz zapisnika sa održanih sjednica, uočili smo da je Komisija za odbranu i sigurnost imala veoma veliki broj tačaka dnevnog reda po sjednici u odnosu na ove aktivnosti. Tako je Komisija za odbranu i sigurnost na dnevnom redu 10. i 11. sjednice u isto vrijeme razmatrala Informaciju o netransparentnom uništavanju dokumentacije Ministarstva vanjskih poslova, Izvještaj o radu Zajedničke komisije za odbranu i sigurnost BiH za 2011. godinu, Orijentacioni radni plan za 2012. godinu, Izvještaj o radu Odbora za žalbe građana PSBIH, Izvještaj o radu za 2011. i Plan rada za 2012. Nezavisnog odbora kao nezavisnog tijela policijske strukture, te Izvještaj o radu parlamentarnog vojnog povjerenika za 2011. godinu. Budući da su ovo bitni dokumenti preko kojih se Komisija za odbranu i sigurnost upoznaje sa radom nadziranih subjekata, ovakva praksa razmatranja i analize izvještaja u relativno kratkom vremenu, dovodi u pitanje temeljitost nadzora nad radom institucija nad kojima Komisija za odbranu i sigurnost provodi parlamentarni nadzor.

U dijelu parlamentarnog nadzora, Komisija za odbranu i sigurnost je shodno Poslovnici oba doma Parlamentarne skupštine BiH također zadužena i za pitanja učešća oružanih snaga, policijskih i državnih službenika u operacijama podrške mira u svijetu. Iz izvještaja o radu komisije za 2012. godinu vidljivo je da je Komisija za odbranu i sigurnost u dva navrata razmatrala odluke o učešću pripadnika Oružanih snaga, policijskih i državnih službenika iz BiH u operacijama podrške miru. Prva odluka je bila o upućivanju policijskih službenika iz Bosne i Hercegovine u transformiranoj UNMIS misiji (Sudan) i druga o upućivanju jedinice vojne policije Oružanih snaga Bosne i Hercegovine u operaciji Snage međunarodne sigurnosne pomoći u Islamskoj Republici Afganistan. U oba navrata Komisija je usvojila zaključke i uputila ih domovima PS na usvajanje, koji su se pozitivno odredili prema ovim odlukama. Međutim, tokom ovih procedura uočljivo je da su neke procedure kasnile, pa je

---

<sup>13</sup> Pod drugim izvršnim tijelima podrazumijevaju se: Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH, Ministarstvo civilnih poslova BiH i druge agencije koje djeluju samostalno ili u sastavu drugih ministarstava koja se tiču pitanja odbrane i sigurnosti.

Više o ovome vidjeti na : <https://www.parlament.ba/Default.aspx?langTag=bs-BA&pril=b>

tako Dom naroda svoju saglasnost za upućivanje jedinice vojne policije u Afganistan donio kada je ova jedinica već bila poslana na izvršenje zadatka.

Planom rada za 2012. godinu, Zajednička komisija za odbranu i sigurnost BiH je u cilju ispunjavanja funkcije parlamentarnog nadzora predvidjela izvršenje 11 terenskih posjeta prema institucijama BiH:

- Posjeta Ministarstvu odbrane BiH i Zajedničkom štabu OSBiH u okviru demokratskog parlamentarnog nadzora, planirana za I kvartal 2012. godine;
- Posjeta Ministarstvu sigurnosti BiH i Operativno-komunikacijskom centru 112, planirana za II kvartal 2012. godine.
- Posjeta Komandi 4. pješadijske brigade OSBiH Čapljina i Regionalnom uredu „Jug“ GP BiH; planirana za II kvartal 2012. godine.
- Posjeta Državnoj agenciji za istrage i zaštitu – SIPA, planirana za II kvartal 2012. godine.
- Posjeta Agenciji za forenzička ispitivanja i vještačenja, planirana za II kvartal 2012. godine.
- Posjeta Agenciji za policijsku podršku u sklopu demokratskog parlamentarnog zakona sektora sigurnosti, planirana za III kvartal 2012. godine.
- Posjeta Komandi brigade za podršku OSBiH – Rajlovac, planirana za III kvartal 2012. godine.
- Posjeta policiji Brčko Distrikta BiH, planirana za III kvartal 2012. Godine.
- Posjeta Regionalnom uredu GP „Sjeveroistok“, planirana za III 2012. Godine.
- Posjeta Direkciji za koordinaciju rada policijskih tijela BiH, planirana za III 2012. godine.
- Posjeta MVTEOBiH i razgovor o temi: “Izvoz/uvoz naoružanja i vojne opreme, stanje i problemi” i prezentacija sistema “Tracker 7.0”, planirana za IV kvartal 2012. godine.

Od planiranih jedanaest, u predviđenom vremenskom roku, realizovane su samo dvije terenske posjete: posjeta Ministarstvu odbrane BiH i posjeta Državnoj agenciji za istrage i zaštitu – SIPA. Za ostale tri posjete koje je Komisija za odbranu i sigurnost realizovala prema Direkciji za koordinaciju policijskih tijela BiH, prema Komandi Brigade taktičke podrške Oružanih snaga BiH i prema Ministarstvu sigurnosti BiH, uočili smo višemjesečna kašnjenja

u odnosu na planirane rokove. Posjeta Centru za mirovne operacije – PSOTC koja nije bila prvobitno planirana je također realizovana u toku 2012. godine.

Na službenoj stranici Komisije za odbranu i sigurnost trenutno dostupna su samo dva izvještaja o obavljenim posjetama, jedan koji se odnosi na Direkciju za koordinaciju policijskih tijela i drugi o posjeti Ministarstvu odbrane BiH. S obzirom da za veći broj realizovanih posjeta nisu dostupni podaci, ostaje nedovoljno jasno da li je Komisija za odbranu i sigurnost zadovoljna zatečenim stanjem ili nije dovoljno koristila svoje ovlasti na unaprjeđenju nadzora nad radom ovih institucija.

Sagledavajući rad Komisije za nadzor nad radom OSA-e u 2012. godini, a imajući u vidu gore navedene okolnosti, uočljivo je da Komisija za nadzor nad radom OSA-e nije mogla vršiti sistematski nadzor nad OSA, niti biti u mogućnosti da realizuje posjete prema organizacijskim cjelinama OSABiH.<sup>14</sup> Sličan odnos uočen je i u prethodnom periodu, jer je Komisija i u 2011. godini od planiranih osam posjeta realizovala samo jednu nadzornu posjetu prema OSA.

Također, tokom 2012. godine nije razmatran ni godišnji izvještaj predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH o aktivnostima Agencije za 2011. godinu, iako je na to obavezuje član 19. Zakona o Obavještajno – sigurnosnoj agenciji BiH. Ponovno je izraženo i kašnjenje u dostavljanju zakonom propisanih materijala na razmatranje Komisiji, od strane Predsjedništva BiH i Vijeća ministara BiH. Ova kašnjenja već nekoliko godina uzrokuju ozbiljne posljedice na rad OSABiH, te je OSA prinuđena da u nedostatku Godišnje platforme o obavještajno-sigurnosnoj politici BiH radi na osnovu prošlogodišnjih ili čak starijih Platformi, što njezin rad čini nelegalnim, ili u najboljem slučaju polulegalnim. Tako Godišnja platforma o obavještajno-sigurnosnoj politici BiH nije usvojena ni za 2011. godinu, dok je zakonski rok za njeno donošenje istekao u novembru 2011. godine. Imajući u vidu konstantno neispunjavanje ove obaveze od Vijeća ministara, Komisija za nadzor nad radom OSA preuzela je inicijativu da u skladu s Planom rada razmotri ovaj materijal do kraja februara 2012. godine. Međutim, do današnjeg dana ova aktivnost nije realizovana, niti je bila predložena na dnevnom redu održanih sjednica Komisije za nadzor nad radom OSA-e u 2012. godini.

---

<sup>14</sup> U skladu s Planom rada za 2012. godinu, Komisija za nadzor nad radom OSA je u cilju ispunjavanja funkcije nadzora predvidjela nekoliko posjeta prema organizacionim cjelinama OSA, i to: Posjeta Terenskom uredu u Brčkom, Centru za obuku u Banja Luci, Terenskom uredu u Mostaru te sjedištu OSABiH u Sarajevu i Interfejs centru.

U manjem obimu, nego što je predviđeno Planom rada za 2012. godinu, Komisija za nadzor nad radom OSA je razmatrala nekoliko izvještaja, i to: Izvještaj o radu Zajedničke komisije za nadzor nad radom OSA-e za 2011. godinu, Izvještaj o službenom putovanju u Republiku Tursku, Izvještaj o održanoj radionici na Jahorini u 2011. godini, Izvještaj o obavljenoj nadzornoj posjeti Ministarstvu vanjskih poslova BiH, Izvještaj Ministarstva odbrane o izdatim sigurnosnim dozvolama za 2011. godinu, Izvještaj generalnog inspektora OSA BiH u žalbama podnesenim protiv OSA BiH u drugoj polovini 2011. godine, te Izvještaj o bilateralnoj posjeti između parlamenta Republike Češke i BiH. Za nekoliko izvještaja sačinjeni su informativni pregledi sa vrlo šturim informacijama, dok za većinu ostalih aktivnosti nema dostupnih javnih podataka. Shodno tome, javnost je uskraćena za informaciju u kojoj mjeri su ovi izvještaji bili adekvatno koncipirani, odnosno da li su članovi Komisije imali primjedbe i sugestije na njihovu formu i sadržaj.

Izvještaj kojeg je sačinila Komisija za nadzor nad radom OSA o obavljenoj nadzornoj posjeti Ministarstvu vanjskih poslova BiH u 2012. godini je jedan od rijetkih izvještaja sa prijedlogom zaključaka. U Izvještaju se navodi da je „razlog za ovu posjetu uslijedio u vezi sa dopisom zamjenice ministra vanjskih poslova od 23.1.2012. godine, o uočenim nepravilnostima u radu ovog Ministarstva“. Komisija za nadzor nad radom OSA je, na osnovu ove primjedbe, službeno posjetila predmetnu instituciju i zaključila da u „Ministarstvu vanjskih poslova BiH nije došlo do povreda odredbi Zakona o zaštiti tajnih podataka BiH po pitanjima iz dopisa ali je istovremeno ustanovila druge nedostatke u primjeni Zakona o zaštiti tajnih podataka, posebno u smislu ispunjavanja uslova za certifikaciju Centralnog registra za razmjenu povjerljivih podataka sa EU. O tom nalazu je pismeno obavijestila g. Zlatka Lagumdžiju, ministra vanjskih poslova, budući da je u međuvremenu došlo do promjene rukovodstva na čelu Ministarstva“.<sup>15</sup>

Iako se na nekim primjerima može konstatovati da su provođene određene aktivnosti u provođenju nadzora od Komisije, to ne opravdava činjenicu da Komisija za nadzor nad radom OSA-e nije realizirala zakonsku obavezu shodno članu 19. Zakona o obavještajno-sigurnosnoj agenciji, nije uputila ni jedan prijedlog, izvještaj ili mišljenje u dalju parlamentarnu proceduru, niti je u skladu s tim izvršila izmjene i dopune Plana rada za 2012. godinu. Stoga

---

<sup>15</sup> Vidjeti u arhivi 6. sjednice, službena stranica Komisije za nadzor nad radom OSA-e. Dostupno na: [https://www.parlament.ba/sadrzaj/komisije/zajednicke\\_komisije/OSA\\_nadzor/arhiva\\_sjednica/default.aspx?wsrid=28&wsid=509&langTag=bs-BA&pril=b](https://www.parlament.ba/sadrzaj/komisije/zajednicke_komisije/OSA_nadzor/arhiva_sjednica/default.aspx?wsrid=28&wsid=509&langTag=bs-BA&pril=b)

se stiče utisak da, usljed objektivnih ali i subjektivnih okolnosti, aktivnosti Komisije za nadzor nad radom OSA nisu bile na očekivanom nivou u provođenju sistematskog nadzora nad obavještajno-sigurnosnim sektorom u BiH.

#### **IV. Uloga Parlamentarnih Komisija u sigurnosnom budžetskom ciklusu**

Kao što smo prethodno naglasili, Zajednička komisija za odbranu i sigurnost ima nadležnost da razmatra i daje mišljenja i preporuke, izmjene i dopune budžeta za odbranu, dok Zajednička komisija za nadzor nad radom OSA-e daje mišljenje o detaljnom prijedlogu budžeta OSA-e. U oblasti revizije godišnjih izvještaja koje parlamentu dostavlja Ured za reviziju institucija BiH kompetencije za razmatranje dostavljenih materijala nalaze se u nadležnosti Komisije za finansije i budžet.

Stoga je i Komisija za odbranu i sigurnost u ovom domenu više orijentirana ka informisanju javnosti o stanju finansijskog poslovanja institucija odbrane i sigurnosti. Tokom 2012. godine, Predsjedavajuća Komisije za odbranu i sigurnost je u više navrata javno ukazivala na rastući problem finansijske nediscipline u institucijama BiH, posebno ističući zabrinjavajući nalaz o Ministarstvu odbrane koje u zadnje tri godine prednjači po najlošijim ocjenama Ureda za reviziju. U dosadašnjoj praksi nije bilo zabilježenih slučajeva da su prema neodgovornim nosiocima vlasti preduzete neke mjere koje bi bile adekvatne nalazima komisije. Nalazi i mišljenja Ureda za reviziju institucija BiH vezani su samo za pregled stanja i davanje preporuka, dok su druge procedure u kompetenciji parlamentarnih komisija i nadležnih agencija za sprovođenje zakona.

Sankcionisanje pojedinih institucija u prekomjernom trošenju budžetskih sredstava, između ostalog i Ministarstvu odbrane BiH, dalo je pozitivne rezultate tek u 2012. godini. Ovo je uslijedilo zaključkom Komisije za finansije i budžet, da se za tri institucije u budžetskoj 2013. godini umanje pojedine budžetske stavke za 20%.<sup>16</sup>, što je odnosu na dosadašnju praksu, pozitivan iskorak da se u skladu s nalazima parlamentarnih komisija preduzimaju konkretne mjere ka sankcionisanju pojedinih institucija u prekomjernom trošenju budžetskih sredstava.

---

<sup>16</sup> Prijedlogom budžeta koji je u prvoj fazi razmatran od Komisije za finansije i budžet, usvojen je zaključak kojim se od Vijeća ministara BiH traži da saglasno odredbi člana 16. (stav 4) Zakona o reviziji institucija BiH da Ministarstvu odbrane, Ministarstvu vanjskih poslova i Ministarstvu za ljudska prava i izbjeglice BiH u stavci troškovi reprezentacije umanje budžet za 20%. Više o ovome vidjeti: Mišljenju o Prijedlogu zakona o Budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza za 2013. godinu (Zapisnik sa 37. sjednice Predstavničkog doma PS BiH).

U pogledu nadzora nad budžetom, Komisija za odbranu i sigurnost je tokom 2012. godine dosegla veći nivo u odnosu na ostala radna tijela PS BiH. U raspravi o Prijedlogu zakona o Budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2013. godinu, u dijelu koji se odnosi na potrošačke jedinice odbrane i sigurnosti, Komisija je predložila nekoliko amandmana, u prvom redu da se iz novčanih sredstava u Prijedlogu budžeta institucija BiH, predviđenih za rad MOBiH za 2012. godinu izdvoji iznos od 1.000.000 konvertibilnih maraka za korištenje poligona za uništavanje nestabilnog MiMES-a u Glamoču. Ostali amandmani se odnose na povećanje budžetskih sredstava Graničnoj policiji u dijelu „nabavka materijala“ i Ministarstvu odbrane u stavci „bruto plate i naknade“.

Kada je u pitanju kontrola nadzora nad budžetom OSA, postoje brojne nejasnoće u pogledu ovog segmenta rada OSA. U odnosu na ostale institucije sigurnosnog sektora, Obavještajno-sigurnosna agencija BiH trenutno predstavlja najneistraženije polje Ureda za reviziju. U slučaju ove Agencije, praksa rada Ureda za reviziju doista je ograničena. Postoji samo djelimičan pristup informacijama o njezinom finansijskom poslovanju, a činjenica je da je ista godišnji izvještaj o radu Agencije posljednji put objavila 2007. godine. Javnost ostaje uskraćena za svaku vrstu informacije o finansijskom poslovanju Agencije i jedino su dostupne obavijesti o tome da su i Komisija i Ured izvršili svoje zakonom propisane obaveze.

Imajući ovo u vidu, zakonodavna praksa kontrole budžetskih sredstava treba biti unaprijeđena kroz jaču ulogu nadležnih organa i institucija, u prvom planu Komisije za nadzor nad radom OSA-e pri čemu bi najmanje jedan član komisije trebao obnašati funkciju eksperta u ekonomskoj struci, a zatim i potpuno prestruktuiranje nadležnosti generalnog inspektora OSA-e, na način da ovaj organ djeluje izdvojeno iz ove institucije i da mu se pritom daju nadležnosti za potpunu finansijsku reviziju OSA-e. Na ovaj način bilo bi realno očekivati i bolju kontrolu budžetskih sredstava a time i sankcionisanje odgovornih za nezakonito trošenje budžetskog novca.

## **V. Interakcija s vlastima, sigurnosnim sektorima i neovisnim nadzornim akterima (uključujući civilno društvo i medije)**

U toku 2012. godine, Komisija za odbranu i sigurnost je dijelom kroz održane radne sastanke, posjete i radionice, ostvarila značajnu saradnju sa domaćim i međunarodnim predstavnicima u BiH. Saradnja ove Komisije se najvećim dijelom očitovala sa predstavnicima iz institucija sigurnosnog sektora i predstavnicima međunarodnih organizacija u BiH. Predstavnici medija i civilnog društva također imaju mogućnost da svakodnevno prate rad Komisije i da po njezinom pozivu učestvuju na nekim od događaja koje povremeno Komisija organizuje. Primjeri toga su dvije radionice koje je Komisija održala u III i IV kvartalu 2012. godine, na kojima su između ostalog prisustvovali predstavnici iz institucija odbrane i sigurnosti, predstavnici obavještajnog sektora, predstavnici međunarodnih organizacija u BiH kao i predstavnici nevladinog sektora.

U provođenju parlametarnog nadzora nad sigurnosnim sektorom Komisija je ostvarila značajnu interakciju sa brojnim predstavnicima iz institucija odbrane i sigurnosti, ali i šire. Kroz ovaj primjer, posebno ističemo saradnju Komisije sa Tužilaštvom BiH članovima Komisije za sigurnost Parlamenta Federacije BiH, te članovima Komisije za sigurnost Narodne skupštine Republike Srpske. Stalnim kontaktima i susretima sa predstavnicima Misije OSCE-a, Štaba NATO-a u BiH, EUFOR-a, USAID-a, diplomatsko-konzularnih predstavništava u BiH, predstavnicima parlamenata većeg broja zemalja i njihovih radnih tijela koja se bave pitanjem odbrane i sigurnosti, Komisija se izgradila u vrlo uspješnog i prepoznatljivog činioca u oblasti odbrane i sigurnosti u BiH.

Na ovom planu, evidentan je i napredak Komisije za nadzor nad radom OSA-e. U skladu s planom rada za 2012. godinu Komisija je u planiranom vremenskom roku održala dvije radionice koje se u direktnoj vezi sa demokratskim nadzorom obavještajno-sigurnosnog sektora. Na radionicama su imali mogućnost učestvovati predstavnici iz sigurnosnih agencija, iz institucija odbrane i sigurnosti kao i predstavnici nevladinog sektora. Kroz ove radionice, Komisija za nadzor nad radom OSA je pokušala približiti brojne probleme i nedorečenosti u radu OSA, a naročito po pitanju finansijske revizije obavještajno-sigurnosnog sektora. Ključni problem koji predstavlja prepreku u obavljanju revizorskih dužnosti Obavještajno-

sigurnosne agencije je Zakon o zaštiti tajnih podataka (ZOZTP). U članu 6. ZOZTP<sup>17</sup> može se vidjeti da postoji tek nekoliko ovlaštenih institucija koje imaju pristup tajnim informacijama radi vršenja svojih dužnosti, dok Ured za reviziju još uvijek nije na ovoj listi. Ovog puta Komisija za nadzor nad radom OSA obavezala se da će u narednom periodu doprinijeti kvalitetnijem poštivanju i primjeni Zakona o zaštiti tajnih podataka BiH na način da će kroz određene zaključke podstaći državna tijela da bolje i odgovornije primjenjuju ovaj zakon kao da će i sami težiti ka ostvarivanju efikasnog nadzora nad Obavještajno sigurnosnom agencijom BiH.

U odnosu na praksu iz ranijih godina, Komisija za nadzor nad radom OSA-e je u navedenom vremenskom periodu napravila značajan pomak i kada je u pitanju saradnja sa civilnim društvom. Ovaj vid saradnje je rezultirao organizovanjem radionice na temu „Učešće civilnog društva u nadzoru nad obavještajno-sigurnosnim sektorom“, pri čemu je nekoliko domaćih nevladinih organizacija imalo priliku da, kroz pitanja i diskusiju sa članovima ove komisije, se upozna sa praksom obavještajno-sigurnosnog sektora u BiH. Posebna pažnja skrenuta je na specifičnosti rada Zajedničke komisije za nadzor nad radom OSABiH, njenim konkretnim nadležnostima i dosadašnjim načinom rada, te relevantnim propisima koji regulišu pitanja zaštite tajnosti podataka. Nažalost, ovaj iskorak u otvaranju Komisije ostaje uskraćen za učinak koji je ostvaren u praksi. Naime, jedan od zaključaka sa održane radionice odnosio se i na to da će Komisija insistirati da OSA BiH nakon nekoliko godina konačno imenuje glasnogovornika ove institucije ali smo svjedoci da ova inicijativa nije zaživjela, a ne može se sa sigurnošću ni potvrditi da je ista i zvanično upućena OSA-i BiH.

Imajući prethodno navedeno u vidu, možemo zaključiti da su obje Komisije u ovom dijelu napravile značajan iskorak i ostvaruju redovne kontakte i saradnju sa predstavnicima domaćih i međunarodnih institucija u BiH.

---

<sup>17</sup> <http://www.msb.gov.ba/Zakoni/zakoni/?id=3403>



## VI. Institucionalni kapacitet (resursi, infrastruktura, stručnost)

Obzirom na institucionalne kapacitete koje posjeduju obje Komisije, njihov rad se može okarakterisati kao prilično uspješan. Institucionalni kapaciteti ovih komisija su vrlo ograničeni, ali dijele sudbinu ostalih parlamentarnih komisija. Uz podršku Zajedničke službe Parlamentarne skupštine BiH koja pruža logističku podršku radu Komisija, veoma značajnu podršku i u materijalnom i u ekspertskom segmentu pružaju međunarodne i međuvladine organizacije. To su prvenstveno NATO štab u Sarajevu, OSCE misija u BiH, Ženevski Centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga, USAID, te Norveški institut za međunarodne odnose. Svakako je bitna i podrška na bilateralnoj osnovi koju pružaju pojedine zemlje u razmjeni iskustava i prenošenju dobrih praksi.

Obje Komisije smještene su u svojim prostorijama, gdje na raspolaganju imaju potrebne logističke resurse i koje im služe za radne sastanke kolegija, dok su im za plenarne sjednice i druge događaje na raspolaganju prostorije kojima upravlja Zajednička služba parlamenta.

Sekretarijati Komisija su tokom 2012. godine bili povremeno nepopunjeni, ali se to nije odražavalo na kontinuitet njihovog rada. Komisija za odbranu i sigurnost je tek krajem godine zvanično popunila mjesto sekretara Komisije, ali su dva eksperta koja su uposlena u sekretarijatu veoma uspješno obavljali sve stručne i tehničke poslove. U sekretarijatu Komisije za nadzor nad radom OSA BiH situacija je bila nešto drugačija. U prvoj polovini godine podršku Komisiji pružali su sekretar i stručni saradnik, dok je u drugoj polovini godine ove poslove obavljala samo sekretarica Komisije jer je stručni saradnik prestao da vrši ovu dužnost. Treba napomenuti da su Komisijama na raspolaganju bile i usluge Istraživačkog centra Parlamentarne skupštine koje su i koristile u ovom periodu.

Može se steći dojam da i ove Komisije dijele sudbinu restriktivnih budžetskih ograničenja kao i ostale službe unutar Parlamenta, ali su možda u nešto boljem položaju jer mogu računati na svrsishodnu pomoć vanjskih aktera. U svakom slučaju, trebalo bi pravovremeno započeti sa pripremanjem da se ove Komisije finansijski i stručno osposobe za period kada će se ova vanjska podrška početi smanjivati.

## VII. Politička kultura i politička volja

### (stranačke politike, stav članova komisije, uloga i uticaj predsjednika komisije)

Tokom 2012. godine politička dešavanja u BiH su protekla u žiži mnogobrojnih neslaganja i prepirki između vladajućih struktura. Izvještaj Evropske komisije o napretku BiH<sup>18</sup>, ocijenio je 2012. godinu jednom od najlošijih do sada, što u krajnjem slučaju čini BiH jedinom zemljom koja još uvijek nije aplicirala za članstvo u evropskoj zajednici. Sama činjenica da je državna vlast funkcionisala u tehničkom mandatu duže od godinu dana i da je formirana tek u maju 2012. godine ukazuje na neozbiljnost vladajućih struktura i njihovo neprimjereno ponašanje. Brojni rokovi u ispunjavanju uslova integrativnih i reformskih procesa BiH također su propušteni, dok pokušaji saradnje između tri vladajuće strukture u BiH skoro da nikada u potpunosti nisu urodili plodom. Iz ovih razloga, politička kultura u BiH preovladava u vrlo specifičnom izdanju.

Shodno tome ni članovi ovih komisija nisu mogli ostati imuni na utjecaje političkih elita i unutrašnja politička dešavanja. Negativna politička atmosfera među vodećim političkim partijama u BiH se često prenosi i na Parlamentarnu skupštinu, što je utjecalo na prohodnost zakona, a samim tim zaustavljanja i blokiranja procesa euro-atlanskih integracija. Ti problemi se javljaju, između ostalog, i prilikom izglasavanja budžeta institucija Bosne i Hercegovine, zatim u slučajevima imenovanja čelnih ljudi sigurnosnih institucija, u procesu uništavanja naoružanja itd. U takvim slučajevima imamo za posljedicu da nedostatak političke volje potiče negativnu klimu koja se odražava i na funkcionisanje parlamenta, pa se politički odnosi pretpostavljaju stvarnim potrebama koje trebaju omogućiti unaprjeđenje sigurnosnog okruženja i stvaranju pretpostavki za poboljšanje funkcionalnosti sigurnosnog sistema.

Unatoč tome, Komisija za odbranu i sigurnost je nastojala kontinuirano djelovati u pravcu poboljšanja svih segmenata odbrane i sigurnosti, naročito predlaganjem većeg broja inicijativa, među kojima su najznačajnije inicijative oko procesa rješavanja viška municije i minsko–eksplozivnih sredstava, provođenja parlamentarnih istraga<sup>19</sup>, efikasnije primjene

---

<sup>18</sup><http://www.nezavisne.com/novosti/bih/Ocekuje-nas-jedan-od-najgorih-izvjestaja-Evropske-komisije-159514.html>

<sup>19</sup>.Na prijedlog Komisije za odbranu i sigurnost rezultirala je odluka oba doma PS BiH da se za potrebe istrage kompletnog procesa uništavanja municije, minsko-eksplozivnih sredstava, naoružanja i vojne opreme formira Istražna komisija oba doma PS BiH koja se u dosadašnjem periodu doima kao vrlo predana u svom radu. Istražna komisija je zadužena da o tome podnosi konačan izvještaj domovima PS BiH. Više o ovome vidjeti u Zapisniku sa 21. sjednice Doma Naroda PS BiH.

zakonskih rješenja po pitanju uvoza i izvoza naoružanja i vojne opreme, statusa perspektivne i neperspektivne vojne imovine, te ukazivanje na nepravilnosti u poslovanju pojedinih institucija odbrane i sigurnosti u BiH.

Finansijska nedisciplina koja iz godine u godinu vidno dominira u radu nekih od ovih institucija, također je bila predmetom razmatranja Predsjedavajuće Komisije za odbranu i sigurnost Dušanke Majkić. Predsjedavajuća Komisije je u više navrata upozoravala na činjenicu prekomjernog trošenja budžetskih sredstava, te kritikovala pasivnost nadležnih institucija u nekažnjavanju odgovornih osoba. I sama je istakla da je za ovu vrstu problema jedina izlazna situacija dosljedno provođenje postojećeg zakona (to jest Zakona o reviziji institucija BiH), a ne usvajanje predloženih izmjena i dopuna.

Na ove nepravilnosti nisu ostali imuni ni drugi članovi Komisije. Šefik Džaferović (drugi zamjenik Komisije u Predstavničkom domu PS BiH) je u raspravi o revizorskim izvještajima o finansijskom poslovanju institucija za 2011. godinu predlagao poslanicima da razmisle o ideji uvođenja prekršajnih prijava, kao načina da se izađe iz sadašnje situacije koja se ponavlja iz godine u godinu“. Beriz Belkić, također član Komisije za odbranu i sigurnost u više je navrata ukazivao na potrebu analize postojećeg zakona o reviziji institucija BiH, pri čemu je zbog nezakonitog trošenja budžetskih sredstava potrebno pribjeći upotrebi represivnih mjera.

Međutim, utjecaj članova Komisije ne može biti efektivan ukoliko prethodno nema većinske političke volje i ukoliko ne postoji saradnja i mogućnost da se zajedničkim dogovorom doprinese unapređenju sigurnosnog okruženja u BiH. Ovo je očigledno i na nekoliko prethodnih primjera kada smo ukazali na proceduru razmatranja i usvajanja predloženih zakona u 2012. godini. Njihova prohodnost prilično je otežana slabom koordinacijom i voljom poslanika zastupljenih u oba Doma PS, ograničenim resursima i u krajnjem slučaju dominantnim političkim interesima. Na primjeru Komisije za nadzor nad OSA, također imamo situaciju da su članovi ove Komisije u aktuelnom sazivu, dijelom zbog političke situacije, bili onemogućeni da se u potpunosti posvete izvršavanju planiranih obaveza. Osim toga, česta pojava je da se aktivnosti ove ili drugih parlamentarnih komisija preklapaju sa aktivnostima Domova Parlamentarne skupštine i u većini slučajeva, neki od uočenih problema u radu institucija ostaju nedovoljno zapaženi.

## VIII. Ključna dostignuća i slabosti u demokratskom nadzoru sigurnosnog sektora u Bosni i Hercegovini

Parlamentarni nadzor nad sektorom sigurnosti u BiH otpočeo je tokom 2004. godine, tako da još uvijek ovaj vid nadzora možemo posmatrati kao početni iskorak u razvoju demokratskih procesa u Bosni i Hercegovini. Ovom razvoju pogoduje činjenica da je parlamentarni nadzor uveden na osnovu najbolje prakse demokratskih principa, te su i njegovi temelji, uprkos ideološkom deficitu prošlog političkog uređenja, kvalitetno postavljeni za ovaj vid nadzora i kontrole djelovanja izvršne vlasti. Vjerovatno je to opredjelilo i usmjerilo članove parlamentarnih Komisija da u velikoj mjeri koriste alate koji su im na raspolaganju u nadzoru sigurnosnih struktura, te svojim aktivnostima postižu zavidne rezultate u ovoj zahtjevnoj oblasti. Nesebičnu ulogu u promovisanju njihovih aktivnosti vrše i predstavnici međunarodne zajednice, koji svojim doprinosom u značajnoj mjeri unaprijeđuju rad parlamentarnih komisija.

Komisija za odbranu i sigurnost je u posmatranom periodu ispunila većinu planiranih aktivnosti i svojom aktivnom ulogom i saradnjom sa drugim akterima promovisala ulogu parlamentarnog nadzora nad sektorom sigurnosti. Proaktivan pristup Komisije bio je vidljiv po pitanjima u kojim su članovi Komisije samostalno inicirali niz aktivnosti koje su imale za cilj unaprijeđenje sveukupnog ambijenta u kojemu djeluju sigurnosne institucije, te rješavanje i ukazivanje na uočene probleme u djelovanju izvršnih vlasti. U istom periodu Komisija za nadzor nad radom OSA nije u potpunosti, kao što je navedeno iz objektivnih i subjektivnih okolnosti, ispunila svoj dio poslova na sistematskom praćenju rada institucija iz njihove nadležnosti. U početnom periodu njihovog rada provedene su određene aktivnosti koje su ukazivale na njihov kvalitetan odnos prema povjerenim nadležnostima ali razvoj događaja u drugoj polovini godine ukazao je na određene slabosti u provođenju nadzora nad obavještajno sigurnosnim sektorom.

Određeni deficiti u radu ovih Komisija odnose se na njihovu transparentnost u radu, odnosno dostupnost podataka za javnost. Premda Komisija za odbranu i sigurnost većinu svojih aktivnosti dostavlja javnosti na uvid, ipak određeni broj aktivnosti bez vidljivog razloga nije dostupan javnosti. Mada se mora konstatovati da su sve sjednice komisije dostupne za javnost, te svi zainteresovani mogu neposredno ostvariti uvid u aktivnosti ove Komisije. U odnosu na rad Komisije za nadzor nad radom OSA, iz razumljivih razloga, njihov rad je

znatno manje dostupan javnosti ali ipak ima prostora za unaprijeđenje njihove transparentnosti, posebno ako se ima u vidu da je sama Agencija veoma zatvorena za javnost, te ona predstavlja jedini vid informacija o radu OSA.

Unaprijeđenje rada Komisija trebalo bi se ogledati i u većem monitoringu nad provođenjem odluka koje donose Komisije. Stiče se dojam da primjedbe i preporuke na koje ukažu Komisije ne slijede i adekvatni odgovori institucija na koje se ove odluke odnose, pa bi monitoring implementacije ovih odluka trebao biti pod većom pažnjom članova komisija. Ono što je pozitivno je da članovi Komisija o ovim pitanjima upoznaju javnost putem medija, pa tako vrše i dodatni pritisak na institucije da svoje poslove obavljaju na transparentan i odgovoran način. Također je primjetan i nešto veći interes i aktivnosti Komisije za odbranu i sigurnost u dijelu nadzora nad sektorom odbrane a u manjoj mjeri na sektor sigurnosti. Predložene odredbe Zakona o parlamentarnom nadzoru koji predviđa uspostavu dva pododbora, jedan za odbranu a jedan za sigurnost unutar Komisije, trebao bi unaprijediti i ujednačiti ovaj vid nadzora sektora.

U odnosu na rad Komisije za nadzor nad radom OSA i dalje je primjetan nedostatak saradnje ove Komisije sa drugim (izvršnim) organima vlasti koji su uključeni u proces rukovođenja i kontrole rada OSA. Taj nedostatak je naizraženiji u odnosu na pravovremeno usvajanje Godišnje platforme rada OSA, što u znatnoj mjeri otežava rad Komisije, a i sam proces rada Agencije dovodi u pitanje.

Neke od uočenih slabosti u radu ovih komisija ogledaju se i u nedostatku odgovarajućih kapaciteta usljed preopterećenosti njihovih članova zadacima i obavezama, odnosno radu u velikom broju drugih komisija. Stoga se i potpuno osposobljavanje kapaciteta sekretarijata nameće kao imperativ.

Također i na primjeru prijedloga Zakona o parlamentarnom nadzoru uočljivo je da ne postoji potpuno izgrađena svijest u institucijama izvršne vlasti i javnosti o značaju parlamentarnog nadzora i kontrole. Veoma veliki broj komentara na Prijedlog zakona koje je dostavilo Ministarstvo sigurnosti BiH, te nezainteresovanost javnosti za ovaj zakon, sigurno idu u prilog o potrebi podizanja svijesti o značaju demokratskog nadzora nad institucijama sigurnosti.

## IX. Preporuke za poboljšanje parlamentarnog učinka

Na temelju sačinjenog nacрта godišnjeg izvještaja, idenicirali smo slijedeće preporuke za koje smatramo da bi doprinijele unaprijeđenju parlamentarnog nadzora nad sektorom sigurnosti:

1. Usvojiti Zakon o parlamentarnom nadzoru u oblasti odbrane i sigurnosti kojim bi se detaljnije i kvalitetnije regulisao rad nadležnih komisija Parlamentarne skupštine.
2. Inicirati i donošenje Zakona o parlamentarnom nadzoru nad sigurnosno-obavještajnim sektorom.
3. Tokom godine izvršiti evaluaciju ispunjavanja planiranih obaveza i prema potrebi izvršiti izmjene i dopune Plana rada.
4. Posvetiti više pažnje transparentnosti rada Komisija i unaprijediti proces informisanja javnosti o aktivnostima Komisija.
5. Unaprijediti promovisanje značaja parlamentarnog nadzora u organima izvršne vlasti i javnosti.

## X. Publikacije, izvještaji i analize međunarodnih i nacionalnih organizacija koji su značajni za demokratsko upravljanje sigurnošću

- Devetomjesečni Izvještaj o radu Parlamentarne Skupštine BiH 01.01. – 30.09. 2012., Centri Civilnih Inicijativa, Sarajevo.
- Grupa autora (2012) Komparativna analiza demokratskih performansi parlamenata Srbije, BiH i Crne Gore: Studija o jačanju Parlamentarne Skupštine BiH, Sarajevo
- Izvještaj o napretku BiH (2012) Evropska Komisija, Brisel.
- Izvještaj o radu Komisije za nadzor nad radom OSA-e za 2011. godinu.
- Izvještaj o radu Komisije za odbranu i sigurnost za 2011. godinu.
- Parlamentarna kontrola sektora odbrane i bezbjednosti u Crnoj Gori - Kako dalje ? (2009) Institut Alternativa, Podgorica.
- Plan rada Komisije za nadzor nad radom OSA-e za 2012. godinu.
- Plan rada Komisije za odbranu i sigurnost za 2012. godinu.
- Polugodišnje izvješće o monitoringu rada Parlamentarne skupštine BiH za razdoblje od 01.01.- 30.06.2012. Centri civilnih inicijativa.
- Poslovnik Predstavničkog doma PS BiH i Poslovnik Doma naroda PS BiH.
- Zapisnici sa plenarnih sjednica Predstavničkog doma i Doma naroda PS BiH.

*Centar za sigurnosne studije  
Centre for Security Studies*

*Branilaca Sarajeva 13/I, 71 000*

*Sarajevo*

*Tel: +387 33 262 455 / 262 456*

*Fax: +387 33 223 250*

*e-mail: [info@css.ba](mailto:info@css.ba)*

*[www.css.ba](http://www.css.ba)*