



*Denis Hadžović, Emsad Dizdarević, Sanja Mihajlović i
Armin Kržalić*

PREGLED REFORME SIGURNOSNOG SEKTORA U BOSNI I HERCEGOVINI

Sarajevo, 2012.

IZDAVAČ:

Centar za sigurnosne studije, Sarajevo

ZA IZDAVAČA:

Denis Hadžović, generalni sekretar

UREDNIK:

Armin Kržalić

RECEZENTI:

Dr. Timothy Donais, Global Studies, Wilfrid Laurier Universitet, ON, Kanada

Dr. Cornelius Friesendorf Lecturer, Goethe univerzitet, Frankfurt na Majni,
Njemačka

Prof. dr. Miroslav Hadžić, Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu,

Dr. Suzana Anghel, DCAF, Švicarska

ŠTAMPA:

Sonic Studio, Sarajevo

ZA ŠTAMPARIJU:

Emir Džinović

TIRAŽ:

400 primjeraka

CIP - Katalogizacija u publikaciji Nacionalna i univerzetska biblioteka

Bosne i Hercegovine, Sarajevo

351.71/.9(497.6)

PREGLED reforme sigurnosnog sektora u Bosni i
Hercegovini / Denis Hadžović ... [et al.]. -

Sarajevo : Centar za sigurnosne studije BiH, 2012.

- 199 str. : graf. prikazi ; 25 cm

Bibliografija: str. 191-198 ; bibliografske i
druge bilješke uz tekst.

ISBN 978-9958-857-03-4

1. Hadžović, Denis

COBISS.BH-ID 19688454

Ova publikacija je proizvod projekta pod nazivom „Jačanje kapaciteta organizacija civilnog društva za praćenje reforme sigurnosnog sektora na Zapadnom Balkanu“ koji je finansiran od strane Ministarstva vanjskih poslova Kraljevine Norveške. Ovaj regionalni projekat u koji je uključeno 7 regionalnih think-tank organizacija iz Albanije, Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Makedonije, Kosova, Crne Gore i Srbije, prudi se u saradnji sa DCAF-om (www.dcaf.ch). Ovaj rad je napisan pomoću metodologije koju je prvo bitno kreirao Beogradski centar za sigurnosnu politiku (www.ccmr-bg.org):

Sadržaj

Skraćenice

Predgovor.....	5
Uvod.....	9
Metodologija.....	11
<i>Slučaj Bosne i Hercegovine.....</i>	21
<i>Pravna država.....</i>	52
<i>Izvršna kontrola.....</i>	67
<i>Parlamentarni nadzor i kontrola.....</i>	79
<i>Sudska kontrola.....</i>	95
<i>Kontrola od strane nezavisnih državnih institucija.....</i>	125
<i>Opća transparentnost.....</i>	143
<i>Finansijska transparentnost.....</i>	155
<i>Zastupljensot.....</i>	171
<i>Bibliografija.....</i>	187

Skraćenice

BD	Brčko Distrikt
BiH	Bosna i Hercegovina
CIK	Centralna izborna komisija
DPA	Dayton Peace Agreement (Dejtonski mirovni sporazum)
EU	Europska unija
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
GP BiH	Granična policija Bosne i Hercegovine
GRECO	Grupa država za borbu protiv korupcije
INTOSAI	Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija
KO SAI	Koordinacioni odbor VRI
MAP	Membership Action Plan (Akcijski plan za članstvo)
MUP	Ministarstvo unutrašnjih poslova
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NVO	Nevladine organizacije
NSRS	Narodna skupština Republike Srpske
OHR	Office of High Representative (Ured visokog predstavnika)
OSA BiH	Obavještajno – sigurnosna agencija Bosne i Hercegovine
OSBiH	Oružane snage Bosne i Hercegovine
OSCE	Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi
PIC	Vijeće za implementaciju mira
PIFC	Javna interna finansijska kontrola
PS BiH	Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine
RAK	Regulatorna agencija za komunikacije
RS	Republika Srpska
RSS	Reforma sigurnosnog sektora
SIPA BiH	Državna agencija za istrage i zaštitu
SKVP	Stalni komitet za vojna pitanja
SSR	Reforma sigurnosnog sektora
SAD	Sjedinjene Američke Države
UN	Ujedinjene nacije
VM BiH	Vijeće ministara Bosne i Hercegovine
VP	Visoki predstavnik u BiH
VRI	Vrhovna revizorska institucija
ZKOS	Zajednička komisija za odbranu i sigurnost

Predgovor

Polazeći od činjenice da je sigurnost kao kategorija oduvijek bila težišni cilj svake individue, države i društvene zajednice, te shodno tome i nužan preduslov njihovog opstanka, neophodno je ukazati na značaj i ulogu sigurnosnih institucija u kreiranju adekvatnog okruženja kao preduslova za cjelokupni razvoj društva. Različite spoznaje iz historijskih i drugih istraživanja dosadašnjeg razvoja ukazuju na činjenicu da su sigurnosne institucije temelj svakog smislenog ljudskog postojanja u društvu, njegove potrebe za uspostavljanjem, očuvanjem, razvojem i osmišljavanjem, kako svog postojanja, tako i boljeg funkcioniranja države.

Otuda u strukturi ljudskog djelovanja važno mjesto zauzima termin sigurnost kao jedan od pojavnih oblika ljudskog postojanja i institucije koje su zadužene za očuvanje i unapređenje ove komponente. U praksi, primjena pojma sigurnosti i različita teorijska promišljanja o njemu ukazuju na svu složenost definiranja sigurnosti kao pojma. Međutim, za potrebe našeg definiranja poslužićemo se nama najprihvativijom definicijom, po kojoj pojam sigurnost podrazumjeva: „*općenito stepen zaštićenosti: ljudi različitih oblika njihova ugrožavanja, zaštitu materijalnih i kulturnih dobara u ličnoj i društvenoj svojini, zaštitu društva i njihovih vrijednosti, cjelokupnu zaštitu države od svih vidova njenog ugrožavanja a naposljetku sigurnost podrazumjeva stepen zaštite od ugrožavanja na planetarnom i kosmičkom nivou života općenito i ljudskog roda u cjelosti. Svi nivoi sigurnosti: planetarni, državni i sigurnost čovjeka pojedinca, te materijalnih i kulturnih dobara predstavlja neraskidivu cjelinu...“¹*

Nadalje, imajući u vidu konceptualnost sadržaja ove analize, neophodno je ukazati i na definiciju *sistema sigurnosti*. Neosporno je govoriti da se o ovom pojmu, kako u stručnoj tako i naučnoj literaturi različito prilazi, pri čemu preovladava mnoštvo različitih teorijskih promišljanja i znanstvenih pogleda. Iz tog razloga, ukazujemo na definiciju hrvatskih

¹ Beridan, I., Tomić, I., Kreso, M., *Leksikon sigurnosti*, DES, Sarajevo, 2001, str. 348

autora, po kojima „*sustav nacionalne sigurnosti danas u suštinskom smislu predstavlja sintezu svih podsustava u društvu, jer osigurava temeljne uvjete za opstanak i razvoj društva, kvalitetu života i djelovanje u smjeru povećanja otpornosti društva i prirode od ugrožavanja, te otklanjanja posljedica, što ih prouzroče izvori ugrožavanja*“²

Promjene koje su nastale završetkom bipolarnog rata, dovele su i do novih konceptualnih promišljanja o sistemu, odnosno sektoru sigurnosti, koji je kao takav definisan kao širi pojam u svom obuhvatu. U prethodnom periodu (periodu Hladnog rata) možemo govoriti o civilnoj kontroli oružanih snaga, koja se padom berlinskog zida i ranim demokratskim promjenama postepeno transformisala u demokratsku kontrolu nad oružanim snagama. Daljni iskorak ili evolucija u transformaciji sigurnosnog sektora ostvaren je usvajanjem Kodeksa ponašanja OSCE-a o političko vojnim aspektima sigurnosti (OSCE Code of Conduct), koji je princip demokratske kontrole proširio i na unutrašnje sigurnosne snage (poput policijskih i obavještajnih).

Koncept reforme sigurnosnog sektora je nastao krajem 90-ih godina XX stoljeća, a reforma sigurnosnog sektora se može definisati kao „proces adaptacije aktera sigurnosti na političke i organizacione zahtjeve transformacije“³, a reformisan sigurnosni sektor je sektor koji „efikasno i efektno pruža ljudsku i državnu sigurnost u okvirima demokratske vladavine.“⁴ U svojoj biti, reforma sigurnosnog sektora nastoji uspostaviti najefikasniji i najkvalitetniji odnos između sigurnosti, demokratike kontrole i razvoja. Tako je i cilj ovoga zahtjevnog i kontinuiranog procesa kreirati sigurnosno okruženje pogodno za društveni razvoj, poštivanje ljudskih prava i demokratiju.

² Grizold A., Tata洛vić S., Cvrtla V., Suvremeni sistemi nacionalne sigurnosti, Fakultet političkih nauka i Hrvatska udruga za međunarodne studije, Zagreb, 1999, str. 9

³ Timothy Edmunds, *Security Sector Reform in transforming societies: Croatia, Serbia and Montenegro*, Manchester: Manchester University Press, 2007

⁴ Heiner Hänggi, *Conceptualising Security Sector Reform and Reconstruction*, Geneva: Democratic Control of Armed Forces – DCAF, 2004, p.275

U toku istraživanja reforme sigurnosnog sektora u Bosni i Hercegovini, koja je bila predmetom ovoga istraživanja, korišten je holistički pristup sigurnosnom sektoru, koji podrazumijeva analizu politika i postupaka koje teže efikasnjem i efektivnjem pružanju sigurnosti u okvirima demokratske vladavine. Stoga, u ovu analizu nisu uvrštene samo institucije sa legitimnim mandatom za upotrebu sile, već i njihovi nalogodavci, kao i njihovi kontrolori. Odnosno, u fokusu posmatranja bile su četiri različite grupe aktera u sigurnosnom sektoru: a) državni akteri koji imaju pravo da koriste silu, b) državni akteri koji nemaju pravo da koriste silu, c) nedržavni akteri koji imaju pravo da koriste silu i d) nedržavni akteri koji nemaju pravo da koriste silu.

Ovo istraživanje predstavlja doprinos civilnog društva u procesu reforme sigurnosnog sektora koje je sa svojim nezavisnim istraživanjem, uz korištenje metodologije prilagođene kompleksnosti projekta i kompleksnosti sigurnosnog sektora, pokušalo da predstavi rezultate reformskog procesa u oblasti sigurnosti. Istraživanje je namijenjeno državnim institucijama, istraživačima, profesionalcima, akademskoj zajednici i studentima u cilju boljeg razumijevanja stanja reforme sigurnosnog sektora, te kao polazna tačka za nova i šira istraživanja iz ove oblasti. Predmetnim istraživanjem obuhvaćen je period reforme sigurnosnog sektora u Bosni i Hercegovini od potpisivanja Daytonskog mirovnog sporazuma do 2011 godine.

Napomenuli bi da istraživanje predstavlja pionirski poduhvat u ovoj kompleksnoj oblasti, u pokušaju da se na jednom mjestu konceptualno, holistički, teorijski utemeljeno, te metodološki sistematizovano analizira stanje i ocjeni napredak reforme sigurnosnog sektora u Bosni i Hercegovini.

Ovom prilikom autori ovog istraživanja se zahvaljuju Ministarstvu vanjskih poslova Kraljevine Norveške na finansijskoj podršci koja je omogućila realizaciju ovog regionalnog projekta, Ženevskom Centru za kontrolu oružanih snaga na njihovom angažmanu na ovom projektu, te ostalim partnerima iz konzorcija nevladinih organizacija sa područja

Zapadnog Balkana, kao i svim pojedincima i grupama koji su na direktni ili indirektni način doprinijeli provođenju ovog istraživanja.

Sarajevo, juni 2012. godine.

Autori

Uvod

Ovo istraživanje je rezultat trogodišnjeg projekta pod nazivom „*Jačanje kapaciteta organizacija civilnog društva za praćenje reforme sigurnosnog sektora Zapadnog Balkana*“ kojeg je sprovodio konzorcij nevladinih organizacija sa područja Zapadnog Balkana. Projekat je bio vođen od strane Ženevskog centra za kontrolu oružanih snaga – DCAF i Beogradskog centra za sigurnosnu politiku, uz finansijsku podršku Ministarstva vanjskih poslova Kraljevine Norveške. Članice ovog konzorcija nevladinih organizacija su: Analytica (Makedonije), Beogradski centar za sigurnosnu politiku – BCSP (Srbija), Centar za demokraciju i ljudska prava – CEDEM (Crna Gora), Centar za sigurnosne studije – CSS (Bosna i Hercegovina), Kosovski centar za sigurnosne studije – KCSS (Kosovo), Institut za demokraciju i medijaciju – IDM (Albanija), te Institut za međunarodne odnose – IMO (Hrvatska). Ključni dokument cijelokupnog projekta je Almanah reforme sigurnosnog sektora na Zapadnom Balkanu, koji je objavljen u februaru 2012. godine.

Cilj ovog projekta, kao i ove publikacije, je da osigura nezavisno istraživanje o ključnim dostignućima i slabostima reforme sigurnosnog sektora u Bosni i Hercegovini. Ova publikacija sadržava obimno kvantitativno i kvalitativno istraživanje o dostignućima reforme sigurnosnog sektora u Bosni i Hercegovini, kao i evaluaciju napretka procesa „dobrog rukovođenja“ sigurnosnim sektorom kao preduslovom za demokratizaciju najkompleksnijeg dijela javnog sektora. Istraživačima je predstavljena metodologija, razvijena od strane Beogradskog centra za sigurnosnu politiku, koja je dopunjavana tokom ovog trogodišnjeg projekta, a zasnovana je na najkompetentnijim indikatorima mjerena dobrog rukovođenja javnih institucija.

Ova publikacija je podijeljena u devet poglavlja, gdje je prvo poglavlje Studija slučaja Bosne i Hercegovine objavljene u regionalnom

Almanahu.⁵ Drugo poglavlje je analiza Pravne države, odnosno vladavine zakona, te predstavlja analizu zakona i njihove usklađenosti sa Ustavom Bosne i Hercegovine. Treće poglavlje analizira izvršnu kontrolu nad sigurnosnim sektorom u Bosni i Hercegovini sa posebnim fokusom na interna tijela za nadzor u dva polja istraživanja: krsenje zakona i ljudskih prava, te na budžetsku kontrolu. Četvrto poglavlje ove publikacije obrađuje parlamentarnu kontrolu sektora sigurnosti, dok je peto poglavlje fokusirano na sudsку kontrolu. Poglavlje šest analizira kontrolu sigurnosnog sektora od strane nezavisnih državnih tijela, poput Ureda ombudsmena ili Ureda za reviziju institucija. Poglavlje sedam nam daje analizu opće transparentnosti sigurnosnog sektora, dok se poglavlje osam bavi analizom finansijske transparentnosti sigurnosnog sektora, i to njegova dva dijela: finansijskom transparentnosti u procesu budžetiranja i finansijskom transparentnosti u javnim nabavkama. Posljednje, deveto poglavlje nam daje analizu zastupljenosti žena i konstitutivnih naroda u institucijama sigurnosti Bosne i Hercegovine.

⁵ Regionalni Almanah je printan na engleskom jeziku, te je prvo poglavlje ove publikacije prevod Studije slučaja Bosne i Hercegovine.

Metodologija⁶

Ova publikacija je zasnovana na osnovu nalaza i sveobuhvatnih istraživanja koja su sprovedena u toku trajanja ovog projekta (2009-2011.), na osnovu metodologije razvijene od strane Beogradskog centra za sigurnosnu politiku. Centar za sigurnosne studije, kao jedna od sedam nevladinih organizacija angažovanih na ovom projektu, je aktivno učestvovao u revidiranju ove metodologije, te je dao doprinos u konsolidaciji i prilagođavanju metodologije. Tokom tri godine metodologija je bila dizajnirana, redizajnirana i razvijana sa ciljem da se prilagodi kompleksnosti projekta, regije, te posebno sigurnosnog sektora. Svako od ovih poglavlja sadrži sljedeću strukturu i vodič, koji je vodio istraživače u procesu mjerjenja progrusa dobrog rukovođenja u sigurnosnim institucijama:

Ustavni i zakonski okvir se odnosi na postojanje i kvalitet ustava i primarnih zakona o akterima, kriterijima i administraciji. Primarni zakoni o akterima predstavljaju zakone na osnovu kojih su osnovane i djeluju sigurnosne institucije, koji im definišu njihove kompetencije, mandate i pozicije unutar sigurnosnog sektora (naprimjer Zakon o odbrani). Primarni zakoni o kriterijima predstavljaju ključne zakone o kriterijima koji su primjenjivi na sve aktere (naprimjer Zakon o slobodi pristupa informacijama ili Zakon o zaštiti tajnih podataka). Primarni zakoni o administraciji predstavljaju zakone na osnovu kojih rade institucije jedne države (na primjer Zakon o državnim službenicima ili Zakon o Ministarstvima i drugim tijelima vlade).

U okviru ovog kriterija istraživači su analizirali postojanje ili nedostatak ovih ključnih (primarnih) zakona za svaki kriterij, te provjeravali da li su u skladu sa međunarodnim standardima civilne kontrole i zaštite ljudskih prava.

⁶ Tekst o metodologiji je preuzet iz regionalnog Almanaca o reformi sigurnosnog sektora Zapadnog Balkana, koji je objavljen kao dio ovoga projekta.

Postojanje ključnih primarnih zakona je diskriminatorični indikator za ocjene od 1-3. Kako bi određeni kriterij dobio ocjenu 3, metodologija zahtjeva da su primarni zakoni za sva polja promatranja u okviru jednog kriterija usvojeni. Naprimjer, ako su dva od tri primarna zakona za „generalnu transparentnost“ (Zakon o slobodi pristupa informacijama, Zakon o zaštiti tajnih podataka i Zakon o zaštiti ličnih podataka) usvojeni, istrživači ne mogu da za taj kriterij daju ocjenu 3. Bez usvajanja i implementacije sva tri ova zakona nemoguće je tvrditi da su obezbjeđeni svi preduslovi za pravo pristupa informacijama. Na primjer, ako je zakon o slobodi pristupa informacijama usvojen ali nije u potpunosti implementiran zbog nedostatka zakona o zaštiti tajnih ili ličnih podataka koji bi jasno definirali sve izuzetke u slučajevima slobode pristupa informacijama.

Implementacija se odnosi na kvantitet i kvalitet dobre ili loše prakse implementacije zakona. Postojanje loše prakse je diskriminatorični indikator za ocjene 1-3. Loša praksa se može analizirati kroz: frekventnost (često/povremeno/izuzetak), kvantitet (rasprostranjen/umjeren/rijedak) i kvalitet (ozbiljna loša praksa/povremena loša praksa/minorni slučajevi loše prakse).

Kada je riječ o davanju ocjena za dobру praksu, koriste se isti indikatori (frekventnost, kvantitet, kvalitet), te trajanje/kontinuitet dobre prakse.

Kako bi se dobila ocjena 3, loša praksa mora da bude rijetka, ozbiljna loša praksa (poput slučajeva pretjeranog korištenja sile koje uzrokuje smrt) mora da bude izuzetak, te moraju postojati zabilješke dobre prakse (minimalno 2 godine). Ideja uspostavljanja indikatora dobre prakse je bila kako bi se izbjeglo davanje visokih ocjena u slučajevima uspostavljanja novih normi koje se ne bi implementirale. U okviru ove komponente ocjenjivanja, uzeli smo u obzir da je moguće da se dogodi ozbiljna loša praksa, ali kao izuzetak. Čak i u najnaprednijim konsolidiranim demokratskim društвima, individualci mogu ponekad da krše društvene norme i kreiraju ozbiljan incident. Međutim, ovakva

praksa ne može da bude redovita, te ne smije da bude dio organizacijske kulture, kao što je slučaj kod ocjene 1.

Administrativni kapaciteti se odnose na analizu postojanja institucionalnih preduslova za efikasan i efektivan menadžment unutar sigurnosnih institucija. Ovaj set indikatora predstavlja ključni preduslov za više ocjene (4 ili 5), te se samo u slučajevima ocjena 4 i 5 očekuje da su administrativni kapaciteti unaprijeđeni, te da se usluge mogu prepostaviti uslijed unaprijeđenog rukovođenja. Ključna razlika između ocjena 4 i 5 jeste da u slučajevima ocjene 5 administrativni kapaciteti obuhvataju i proaktivnu praksu i menadžment zasnovan na znanju (naprimjer, veće oslanjanje na analize, podatke, strategijsko planiranje, evaluacije, performanse rukovođenja itd.).

Vrijednosti analiziraju usvajanje normi sadržanih unutar organizacijske kulture sigurnosnih institucija, kao i ponašanje/percepcija od strane društva. Prihvatanje normi reforme sigurnosnog sektora je ključni indikator za više ocjene (4 i 5). U okviru ovog seta indikatora analizirali smo:

- Da li je organizacijska kultura prihvatile nove norme ili još uvijek pruža otpor, te ne kažnjava kršenja normi demokratske civilne kontrole, kao i normi zaštite ljudskih prava. Dokazi za ovaj indikator su prikupljeni kroz analizu prakse (naprimjer, broj odbijenih zahtjeva upućenih od strane građana, nekažnjavanje višeg osoblja itd.) ili direktno putem intervjeta, fokus grupe, internih anketa itd.
- Ponašanje/percepcija javnosti podrazumijeva da li su nove norme (naprimjer, pristup informacijama) implementirane u smislu da obični građani imaju povjerenja da će im državne institucije obezbijediti usluge u skladu sa njihovim pravima. Također, to znači da je novo ponašanje sigurnosnih institucija prihvaćeno od strane najšire javnosti.

- Ispunjavanje ovih indikatora zahtjeva duži vremenski period; često je za ispunjavanje ovog indikatora potrebna promjena generacije unutar institucija.

„Vrijednosti“ su ključni indikator za ocjene 4 i 5. To znači da za je za ocjenu 5 potrebno da su demokratske norme u potpunosti prihvачene unutar organizacijskih kultura ili relevantnih državnih institucija, kao i društva u cijelosti.

Metodologija ocjenjivanja reforme sigurnosnog sektora⁷

POLJE PROMATRANJA		POLJE 1	POLJE 2	POLJE 3	POLJE 4	POLJE 5
OCJENA 1 Fokusira se na pravne norme i lošu praksu	Ustavni i zakonski okvir (Ustav, primarni zakoni o kriterijima, akterima i javnoj administraciji)	<i>Indikator: postojanje primarnih zakona:</i> primarni zakoni za određeni kriterij nije usvojen (npr. za generalnu transparentnost primarni zakoni su Zakon o slobodi pristupa informacijama, Zakon o zaštiti tajnih podataka i Zakon o zaštiti ličnih podataka)	<i>Indikator: sadržaj primarnih zakona je u skladu sa standardima demokratske civilne kontrole i standardima ljudskih prava:</i> ako neki od primarnih zakona postoji, a odredbe tog zakona nisu u skladu sa međunarodnim standardima, posebno kada se tiče demokratske civilne kontrole i zaštite ljudskih prava. U isto vrijeme, ako postoji primarni zakon o kriterijumu, dok primarni zakoni o akterima (poput Zakona o odbrani) nije u skladu sa zakonom o kriteriju, tako da limitira implementaciju tog kriterija u praksi.			
	Implementacija (rezultati implementacije)	<i>Indikator: frekventnost, kvantitet i kvalitet loše prakse:</i> postoji raširena loša praksa. Sprovodi se sistemsko i sistematsko narušavanje ljudskih prava. Sistemsko narušavanje ljudskih prava se odnosi na kršenja ljudskih prava od strane institucija, dok se sistematsko narušavanje odnosi na velik broj kršenja ljudskih prava i njihovu učestalost. Slučajevi ozbiljne loše prakse nisu neuobičajeni.				
	Administrativni kapaciteti za implementaciju	<i>Indikator: postojanje i kvalitet sekundarne legislative i internih dokumenata (podzakonski akti, vodiči, pravilnici, smjernice):</i> pošto nedostaju				

⁷ Sonja Stojanovic: „Security Sector Reform Index: Measuring to Advance Demokratization“ in BCSP and DCAF „Almanac on Security Sector Oversight in the Western Balkans“, Beograd, 2012

	<p>ključni zakoni ili nisu u skladu sa demokratskom civilnom kontrolom ili standardima zaštite ljudskih prava, relevantna sekundarna legislativa ne posjeduje odredbe koje bi garantovale usluge i zaštitu u skladu sa standardima demokratskog rukovođenja.</p> <p><i>Indikator:</i> odgovorni odjel zadužen za implementaciju određenog kriterija ne postoji ili ne radi svoj posao u skladu sa standardima demokratskog rukovođenja.</p> <p><i>Indikator: adekvatnost resursa i upravljanja materijalnim i ljudskim resursima neophodnih za implementaciju kriterijuma:</i> relevantne organizacijske jedinice nisu opremljene sa adekvatnim kvantitetom i kvalitetom materijalnih i ljudskih resursa za obavljanje svojih poslova na efikasan način.</p>
Vrijednosti	<p><i>Indikator: organizacijska (insitucionalna) kultura</i> ne stimuliše sankcionisanje za kršenje ljudskih prava. Postoji stalni otpor reformama.</p> <p><i>Indikator: ponašanje/percepcija javnosti:</i> javnost nema povjerenja u državne institucije i zbog toga se ne usuđuju da zahtijevaju implementaciju određenog kriterija (npr. prijavljivanje kršenja ljudskih prava nevladnim organizacijama, a ne institucijama)</p>

POLJE PROMATRANJA		POLJE 1	POLJE 2	POLJE 3	POLJE 4	POLJE 5
OCJENA 2 Fokus na zakonske norme i praksi	Ustavni i zakonski okvir	<i>Indikator: postojanje primarne legislative:</i> postoje nekoliko primarnih zakona, ali sva polja promatranja nisu obuhvaćena primarnim zakonima				
	Implementacija (rezultati implementacije)	<i>Indikator: odredbe primarnih zakona su u skladu sa standardima demokratske civilne kontrole i zaštite ljudskih prava:</i> određeni broj primarnih zakona je u skladu sa međunarodnim standardima demokratske civilne kontrole i zaštite ljudskih prava, dok većina primarnih zakona o akterima ne osiguravaju adekvatne garancije za zaštitu ljudskih prava i demokratsku civilnu kontrolu.				
	Administrativni kapaciteti za implementaciju	<i>Indikator: postojanje i kvalitet sekundarne legislative i internih dokumenata (podzakona, pravilnika, smjernica):</i> poстоje postoji nedostatak u prihvatanju normi zaštite ljudskih prava i demokratske civilne kontrole u primarnoj legislativi, sekundarna legislativa i standardi zaštite ljudskih prava i demokratske civilne kontrole se ne sprovode.	<i>Indikator: odgovorni odjel zadužen za implementaciju kriterija</i> ne postoji ili ne radi svoj posao u skladu sa praksom demokratskog rukovođenja. Možda su neka nova tijela uspostavljena nakon usvajanja nekog od primarnih zakona za posmatrani kriterijum, ali institucionalna infrastruktura za implementaciju kriterija nije adekvatna i nije u potpunosti funkcionalna.			
	Vrijednosti	<i>Indikator: resursi za rad</i> ovih odjela za implementaciju određenog kriterija ili nisu predviđeni nikako ili su nedovoljni u smislu količine i kvaliteta materijalnih i ljudskih resursa.	Dominantna organizacijska kultura je i dalje nedemokratska i opire se bilo kakvim reformama.	<i>Indikator: ponašanje/percepcija javnosti:</i> javnost nema povjerenja u državne institucije i zbog toga se		

		ne usuđuju da zahtjevaju implementaciju određenog kriterija (npr. prijavljivanje kršenja ljudskih prava nevladinim organizacijama, a ne institucijama), ili počinju selektivno tražiti određene usluge ali ne za sve za što imaju mogućnost.
--	--	--

POLJE PROMATRANJA		POLJE 1	POLJE 2	POLJE 3	POLJE 4	POLJE 5
OCJENA 3 Fokusira se na postojanje primarnih zakona koji su u skladu sa normama demokratske civilne kontrole i početak njihove implementacije	Ustavni i zakonski okvir	<i>Indikator: postojanja primarne legislative: usvojeni su primarni zakoni za SVA polja promatranja, te sadrže odredbe koje su u skladu sa međunarodnim standardima demokratske civilne kontrole i zaštite ljudskih prava.</i>				
	Implementacija (rezultati implementacije)	<i>Indikator: dobra praksa postoji već određeno vrijeme (u praksi to obično znači da se implementacija zakona odvija već minimalno 2 godine). Još uvijek postoje slučajevi loše prakse, ali ozbiljna loša praksa je izuzetak.</i>				
	Administrativni i kapaciteti za implementaciju	Ključni preuslovi za početak implementacije svih primarnih zakona su stvoreni. To znači: <i>Indikator: da su ključni podzakonski akti i interni dokumenti usvojeni kako bi omogućili početak implementacije novih zakona.</i> <i>Indikator: da postojeće organizacijske jedinice obavljaju svoj rad u skladu sa odredbama primarnih zakona za određeni kriterij, ili da su u tu svrhu osnovane nove organizacijske jedinice.</i> <i>Indikator: da su izdvojena određena sredstva kako bi ove organizacijske jedinice bile u mogućnosti da otpočnu sa radom.</i>				
	Vrijednosti	Ne postoji otpor reformama, ali postojeća organizacijska kultura još uvijek nije usvojila sve relevantne demokratske norme. <i>Indikator: ponašanje/percepcija javnosti: javnost počinje da zahtjeva određene usluge od strane državnih institucija ali selektivno, te još uvijek postoji nedostatak povjerenja u njihov fer tretman.</i>				

POLJE PROMATRANJA		POLJE 1	POLJE 2	POLJE 3	POLJE 4	POLJE 5
OCJENA 4 Fokusira se na institucionalizaciju i pozitivne vrijednosti	Ustvni i zakonski okvir	Svi primarni zakoni su u skladu sa normama demokratske civilne kontrole.				
	Implementacija (rezultati implementacije)	Postoje istaknute zabilješke o dobroj praksi (minimalno 5 godina). Dobra praksa je postala pravilo, dok je loša praksa izuzetak. Loša praksa je redovno i razmjerno kažnjena.				
	Administrativni i kapaciteti za implementaciju	<p>Postoji horizontalna i vertikalna harmonizacija svih zakonskih dokumenata neophodnih za implementaciju određenog kriterija. To znači da su nove norme usvojene ne samo za implementaciju primarnih zakona o kriterijima, nego i za implementaciju primarnih zakona o akterima, kao i zakona o javnoj administraciji. Većina relevantne sekundarne legislative je usvojena.</p> <p>Rezultat harmonizacije je da norme u primarnoj legislativi nisu kontradiktorne, te da zajedno sa harmoniziranim sekundarnom legislativom i internim aktima osiguravaju jedinstvenu platformu za implementaciju kriterija.</p> <p>Organizacijske jedinice zadužene za implementaciju normi iz primarnih zakona za određeni kriterij su u potpunosti funkcionalne i opremljene sa dostatnim resursima.</p> <p>Ako postoji saradnja sa organizacijama civilnog društva u implementaciji određenog kriterija, nije više zasnovana na ad hoc principu, već je institucionalizovana kroz procedure i prakse.</p>				
	Vrijednosti	Demokratske norme su usvojene od strane institucija. Loša praksa je redovno i adekvatno sankcionisana. Građani su informirani o njihovim pravima, kao i o rezultatima rada državnih institucija. Posebna pažnja je posvećena informiranju građana o mjerama i sankcijama poduzetim protiv onih koji krše norme demokratskog civilnog rukovođenja.				

POLJE PROMATRANJA		POLJE 1	POLJE 2	POLJE 3	POLJE 4	POLJE 5
OCJENA 5 Fokusira se na prihvачene vrijednosti	Ustavni i zakonski okvir	Svi primarni zakoni su u skladu sa normama demokratske civilne kontrole.				
	Implementacija (rezultati implementacije)	Značajan napor je posvećen preventivnom i proaktivnom radu kako bi se umanjile mogućnosti za lošu praksu. Postoje istaknute zabilješke dobre prakse (minimalno 10 godina). Dobra praksa je postala pravilo, dok je loša praksa tek izuzetak. Loša praksa je redovno razmjerno kažnjena.				
	Administrativni kapaciteti za implementaciju	<p>Postoji horizontalna i vertikalna harmonizacija svih zakonskih dokumenata neophodnih za implementaciju određenog kriterija. Organizacijske jedinice zadužene za implementaciju normi iz primarnih zakona za određeni kriterij su u potpunosti funkcionalne i opremljene sa dostatnim resursima.</p> <p>Druga generacija reforme se odvija nakon iskustava naučenih tokom početnih godina implementacije. Ova reforma podrazumijeva efikasniji i efektivniji menadžment. Zbog toga, nove procedure i praksa su prihvачene u cilju boljeg strateškog planiranja, upravljanja poslovnim rezultatima, budžetiranja kao i upravljanje servisima koji su potrebni za unapređenje implementacije kriterija.</p>				
Vrijednosti		<p>Institucije sigurnosnog sektora su u potpunosti usvojile demokratske norme.</p> <p>Građani su također usvojili ove norme, te su prepoznali da institucije funkcionišu u skladu sa normama demokratskog rukovođenja. Ne postoji velika razlika u percepciji većine stanovništva i marginaliziranih grupa (poput mlađih, etničkih manjina itd).</p>				

Tabela ocjena reforme sigurnosnog sektora u Bosni i Hercegovini

POLJE PROMATRANJA	OCJENA
Pravna država	2,5
Izvršna kontrola	3
Parlamentarni nadzor i kontrola	3,5
Sudska kontrola	3
Kontrola od strane nezavisnih državnih institucija	3
Opća transparentnost	2,5
Generalna transparentnost	2,5
Zastupljenost	2,5

POGLAVLJE I

Slučaj Bosne i Hercegovine

Denis Hadžović i Emsad Dizdarević

Uvod

Jedan od osnovnih uvjeta za uspješno upravljanje državom u postkonfliktnom kontekstu je uspostava demokratske civilne kontrole i nadzora nad sigurnosnim sektorom, kao i njegova integracija i konsolidacija. Ovo je težak i osjetljiv zadatak, budući da sigurnosni sektor uključuje institucije koje su direktno uključene u realizaciju najosnovnije funkcije države, garanciju nacionalne sigurnosti. Stoga je proces reforme sigurnosnog sektora bitan dio ukupne političke, ekonomске, društvene i institucionalne transformacije državnih struktura. Pokazatelj uspješne transformacije je primjena kvalitetno strukturiranog demokratskog nadzora nad cijelokupnim sigurnosnim sektorom, koji se sastoji od državnih i nedržavnih aktera uključenih u proces obezbjeđivanja nacionalne sigurnosti.

Bosni i Hercegovini, kao i drugim zemljama Zapadnog Balkana, nedostaju odgovarajuće metode i instrumenti za kredibilnu analizu obima i načina na koje bi reforme sigurnosnog sektora trebale biti provedene. Ovaj rad ima za cilj, da iz perspektive civilnog društva, ponudi pregled sveukupnog napretka koji je Bosna i Hercegovina postigla na svom putu ka izgradnji i transformaciji vlastitog sigurnosnog sektora.

Imajući navedeno na umu, autori će prvenstveno pristupiti definisanju specifičnog konteksta u kojem je provedena reforma sigurnosnog sektora u Bosni i Hercegovini, sagledavajući pri tome vanjske i unutrašnje aktere koji su odigrali značajnu ulogu u oblikovanju i definisanju obima reformi. Potom će ovaj rad pružiti uvid u najznačajnija postignuća koja su u institucionalnom pogledu okarakterisala reformu sigurnosnog sektora u tranzicijskom kontekstu Bosne i Hercegovine. I na kraju, autori rada će ponuditi analizu ključnih elemenata razvoja i funkcionisanja mehanizama demokratske odgovornosti. Slijedom prethodnih navoda, ovo poglavlje nastoji pružiti odgovore na pitanja kako i zašto određeni sigurnosni akteri nisu uspjeli da obezbijede nacionalnu i individualnu sigurnost u Bosni i Hercegovini, posebno apostrofirajući nivo odgovornosti u sigurnosnom

sektoru. Na kraju, preporuke date u ovom istraživanju usmjerene su na poboljšanje funkcionisanja cijelokupnog sigurnosnog sektora i iste imaju za cilj da ubrzaju integraciju Bosne i Hercegovine u euro-atlantske sigurnosne strukture.

Pozadina

Bosna i Hercegovina se suočila sa užasnim četvorogodišnjim ratom koji je ostavio nesagledive posljedice na njeno političko, ekonomsko i društveno okruženje, kao i njen sigurnosni sistem. Raspadom komunističkog sistema došlo je do podjele sigurnosnog sektora bivše Jugoslavije po nacionalnim linijama. Zatim su se, u periodu od 1992. do 1995. godine, te nacionalne grupacije međusobno sukobile. Rat je okončan ratifikacijom Dejtonskog mirovnog sporazuma,⁸ koji je imajući na umu otežavajuće okolnosti, predstavlja najbolje riješenje koje se moglo postići u datom trenutku. Međunarodna zajednica je očekivala da će se uz njenu pomoć država normalizovati, te da će se očite podjele prevazići u bližoj budućnosti. Isti pristup primjenjen je i na pitanja iz oblasti sektora sigurnosti, koja u mirovnom sporazumu nisu zasebno tretirana. Međunarodna zajednica je preuzela odgovornost postepene normalizacije odnosa i izgradnje zajedničkih institucija. Izjave poput one “da Bosna ne bi postojala kao država bez međunardone pomoći” (Bose, 2002), možda najbolje sažimaju kontekst u kojem je započeta reforma sigurnosnog sektora u Bosni i Hercegovini. Kao što je naglašeno u ovom poglavlju, uloga međunarodne zajednice, utjelovljena u instituciji visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu, odigrala je ključnu ulogu u oblikovanju demokratskih reformi sigurnosnog sektora.

Proces reforme sigurnosnog sektora u Bosni i Hercegovini, u poređenju sa drugim zemljama iz regije, bio je jedinstven po mnogo čemu. Kao prvo, međunarodna zajednica odigrala je veoma bitnu ulogu u ovom procesu. Ta činjenica, imala je bitan uticaj na odredbe vezane za sigurnosni sektor u Ustavu BiH. Sam Ustav je također karakterističan za

⁸ Generalnim okvirnim mirovnim sporazumom za mir u Bosni i Hercegovini (poznati kao Dejtonski sporazum, ili Mirovni sporazum) okončan je skoro četverogodišnji rat u zemlji.

Bosnu i Hercegovinu. On je usvojen kao dio Generalnog okvirnog mirovnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, potписанog 1995. godine. Primarni cilj sporazuma bio je da okonča sukob. Kao posljedicu, predlagači Ustava izabrali su da uspostave samo osnovnu državnu strukturu, ostavljajući mnoge državne nadležnosti, uključujući i sigurnost, u rukama dva entiteta, Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske. Tokom reformatorskih procesa uspostavljanje sigurnosnih agencija na državnom nivou značilo je da entitetske moraju biti ukinute. Prijenos nadležnosti sa nivoa entiteta na državni nivo uspješno je okončan, sa izuzetkom policije koja je i dalje decentralizovana. Isto važi i za sudski sistem. Ustav ne daje dovoljno smjernica za sigurnosni sektor, niti prepoznaje sigurnost kao javno dobro, te nije dovoljno precizan u svojim odredbama. Jedino tijelo koje se spominje u Ustavu BiH, a koje je vezano za sigurnost, bio je Stalni komitet za vojna pitanja, savjetodavno tijelo institucije Predsjedništva Bosne i Hercegovine.

Daljnji proces integracije BiH u euro-atlanske sigurnosne strukture nedvosmisleno je pokazao da bi ustavne odredbe o sigurnosnom sektoru trebale biti izmjenjene. Jedan član Ustava omogućava državnom nivou Bosne i Hercegovine da preuzme nadležnosti od strane entiteta u domenama u kojima entiteti postignu koncensus i sporazum (Ustav BiH, Član III.5.a), ostavljajući time mogućnost entitetskim parlamentima da prebace ovlasti nad sigurnosnim sektorom na državni nivo. Kao rezultat primjene ovog člana Ustava, sigurnosni sektor je centralizovan i sada je u punoj nadležnosti vlasti na državnom nivou, sa izuzetkom policije, koja je još uvijek u nadležnosti entiteta.

Reforma odbrane u Bosni i Hercegovini je jedna od najuspješnije provedenih reformi nakon rata (Vetschera i Damian, 2006). Netom po uspostavljanju mira, Bosna i Hercegovina je imala tri potpuno odvojene vojske, koje su do tada bile u sukobu jedna sa drugom. Danas su Oružane snage Bosne i Hercegovine ujedinjene pod jedinstvenim lancem komande i podređene civilnim vlastima, sa Predsjedništvom Bosne i Hercegovine kao vrhovnim komadantom (Zakon o Odbrani,

Član 11). Slična transformacija se dogodila u obavještajnom sektoru, što je rezultiralo uspostavljanjem jedinstvene obavještajno-sigurnosne strukture. Ovi primjeri ukazuju na predanost državnih vlasti i međunarodne zajednice u procesima reforme sigurnosnog sektora u Bosni i Hercegovini. Prijenos nadležnosti sa entiteskog na državni nivo nije bio dobrovoljan proces, pogotovo kada je riječ o reformi vojske. Snažan pritisak međunarodne zajednice rezultirao je usvajanjem zakona potrebnih za reformu odbrane, kao i za formiranje jedinstvene vojne sile. Sličnu situaciju imamo i u obavještajnoj reformi, te u reformi poreznog i carinskog sistema. Osim u slučaju policije, prijenos nadležnosti u pitanjima odbrane i sigurnosti sa entiteta na državne vlasti je nastavljen. Ovo je omogućilo uspostavljanje parlamentarnih komisija za nadzor nad sigurnosnim sektorom i drugih oblika demokratske kontrole, a samim tim i snažniju demokratsku kontrolu nad ovim sektorom. Dvije parlamentarne komisije su uspostavljene tokom 2003. i 2004. godine sa ciljem da doprinesu ovim nastojanjima. To su Zajednička komisija za sigurnost i odbranu i Zajednička sigurnosno – obavještajna komisija za nadzor nad radom Obavještajno-sigurnosne agencije Bosne i Hercegovine. U istom periodu, uspostavljena su i dva nova ministarstva u Vijeću ministara Bosne i Hercegovine, Ministarstvo odbrane i Ministarstvo sigurnosti. Svako od uspostavljenih ministarstava ima nadležnosti po pitanjima sigurnosti.

Druge institucije uspostavljene su da nadoknade propuste sadržane u Ustavu. Uspostavljanje Granične policije Bosne i Hercegovine u 2001. godini (prvobitno nazvana Državna granična služba), predstavljalo je odgovor na pitanje zaštite i kontrole međunarodnih granica koje je ranije bilo u nadležnosti entetskih i kantonalnih ministarstava unutrašnjih poslova. Nakon uspostavljanja državnog Suda i Tužilaštva u 2001. godini, uočena je potreba da se uspostavi policijska agencija na državnom nivou. To je vodilo uspostavljanju Državne agencije za istrage i zaštitu Bosne i Hercegovine (SIPA – State Investigation and Protection Agency) u 2002. godini. Integracija poreskog i carinskog sistema, otjelovljena u državnoj Upravi za indirektno oporezivanje, dala

je značajan doprinos poboljšanom nadzoru nad indirektnim porezima, kao i nad ukupnim nacionalnim prihodima.

Reforma policije u Bosni i Hercegovini provedena je u nekoliko faza. Posljednja se desila 2008. godine i okončana je usvajanjem dva osnovna zakona, kojima se uređuje koordinacija među policijskim agencijama na državnom nivou, te obezbjeđuje nezavisni nadzor. To su Zakon o Direkciji za koordinaciju policijskih tijela i o agencijama za podršku policijskoj strukturi Bosne i Hercegovine, te Zakon o nezavisnim i nadzornim tijelima policijske strukture Bosne i Hercegovine. Usvajanjem ova dva zakona, kompletiran je zakonski okvir za demokratski nadzor državnih policijskih agencija. Što se tiče entitetskih i kantonalnih policijskih snaga, zakonska regulativa i nadzorna tijela uspostavljena su tokom ranije faze reforme. Struktura policijskih službi u Bosni i Hercegovini veoma je komplikovana. Pored policijskih agencija na državnom nivou, postoji još trinaest drugih; dvije entitetske policijske agencije (jedna u Federaciji Bosni i Hercegovini i druga u Republici Srpskoj), te policijske snage Brčko Distrikta. Federacija Bosne i Hercegovine dalje je podijeljena na dodatnih deset kantonalnih policijskih agencija, što u konačnici rezultira ukupnim brojem od četrnaest policijskih struktura u Bosni i Hercegovini. Proces zakonskih reformi sigurnosnog sektora oblikovan je političkim konfliktima tri velike etničke grupacije i njihovih političkih elita, koje imaju suprostavljena mišljenja o principima državne sigurnosti i obimu reformi. Iz ovih razloga sigurnosni sistem nije zasnovan na koherentnom sistemu demokratskih vrijednosti. Politička neslaganja ne dozvoljavaju da se zakonima jasno dodijele nadležnosti i jurisdikcije institucijama. Periodične diskusije o potrebi i obimu potrebnih reformi također predstavljaju prijetnju po efikasnost sigurnosnog sektora. Tako naprimjer, ova politička neslaganja dovela su do smanjivanja sredstava koja se dodjeljuju za reformu, što je posebno zabrinjavajuća činjenica u vremenu kada će se Bosna i Hercegovina potencijalno suočiti sa ekonomskom krizom.

Reforma sigurnosnog sektora u Bosni i Hercegovini je kompleksan proces. Postojanje mnogih međusobno povezanih faktora usložnjava pokušaj da se obezbijedi jasan uvid u postignuća i napredak. Metodologija (Stojanovic, 2012) korištena za ovo istraživanje, a razvijena u suradnji sa našim regionalnim partnerima, usmjerena je ka davanju odgovora na osnovu empirijskog istraživanja u namjeri da se predstavi sveobuhvatni pristup nadzoru, praćenju i mjerljivosti sigurnosnog sektora u Bosni i Hercegovini. Koristeći primarne i sekundarne izvore i primjenjujući nove kriterije za procjene, nastojaćemo ponuditi uvid u stepen ostvarenja reforme sigurnosnog sektora.

Ideja koja istovremeno ilustrira poteškoće u implementaciji predmetnog istraživanja i predstavlja pristup koji su autori koristili u pokušaju da prevaziđu ove poteškoće, najbolje je izražena u izjavi da je “reforma sigurnosnog sektora umjetnost mogućeg” (Nathan, 2006). Stavovi pojedinih sigurnosnih aktera naspram monitoringa od strane civilnog društva, predstavljeni su određeni problem tokom provođenja istraživanja. Ovaj problem usložnjen je objektivnim okolnostima, kao što je nepostojanje adekvatnih podataka o sudskim slučajevima, te subjektivnim okolnostima kao što je nevoljnost Obavještajno-sigurnosne agencije da surađuje. Uprkos ovim ograničenjima, ovo poglavlje predstavlja pionirski pokušaj da se istraži upravljanje sigurnosnim sektorom u Bosni i Hercegovini. Svrha poglavlja je da ponudi čitateljima kritičku analizu, te da inspiriše druge istraživače i profesionalce da prošire istraživanja u ovom polju.

Modeli demokratske odgovornosti sigurnosnog sektora

Demokratski nadzor nad sigurnosnim sektorom i odgovornosti institucija toga sektora predstavljaju uslov demokratije. Da bi se ovaj uvjet zadovoljio u Bosni i Hercegovini, uspostavljene su i pokrenute sve značajne mjere kontrole, uključujući parlamentarnu kontrolu, izvršnu kontrolu, sudsку kontrolu i kontrolu od strane nezavisnih državnih tijela, kao što su ombudsman ili državni ured za reviziju. Slijedeća tabela najbolje sažima osnovne sigurnosne aktere i odgovarajuće mehanizme nadzora:

Tabela 1: Mapiranje sigurnosnog sektora

	State level	Entity/cantonal level
Državni akteri ovlašteni da koriste silu	<ul style="list-style-type: none"> - Oužane snage Bosne i Hercegovine - Državna agencija za istraže i zaštitu (SIPA) - Granična policija Bosne i Hercegovine - Obavještajno - sigurnosna agencija Bosne i Hercegovine⁹ - Direkcija za koordinaciju policijskih tijela Bosne i Hercegovine - Služba za poslove sa strancima Bosne i Hercegovine 	<ul style="list-style-type: none"> - Policija Republike Srpske - Policija Federacije Bosne i Hercegovine - Kantonalni policijske službe - Policija Brčko Distrikta - Sudska policija entiteta/kantona/Brčko Distrikta
Izvršna vlast	<ul style="list-style-type: none"> - Predsjedništvo Bosne i Hercegovine - Vijeće ministara Bosne i Hercegovine - Ministarstvo odbrane Bosne i Hercegovine - Ministarstvo sigurnosti Bosne i Hercegovine 	<ul style="list-style-type: none"> - Predsjednici entiteta - Entitetske/kantonalne vlade - Ministarstva unutrašnjih poslova entiteta/kantona
Parlamentarni nadzor	<ul style="list-style-type: none"> - Zajednička komisija za odbranu i sigurnost - Zajednička komisija za nadzor nad radom Obavještajno-sigurnosne agencije Bosne i Hercegovine 	<ul style="list-style-type: none"> - Sigurnosna komisija Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine - Sigurnosna komisija Narodne skupštine Republike Srpske
Nezavisna tijela za nadzor	Vidi tabelu 2	
Pravosude	<ul style="list-style-type: none"> - Sud Bosne i Hercegovine - Tužilaštvo Bosne i Hercegovine - Visoko sudska i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine 	<ul style="list-style-type: none"> - Kantonalni/okružni sudovi - Sud Brčko Distrikta
Civilno društvo	<ul style="list-style-type: none"> - Nevladine organizacije - Mediji 	<ul style="list-style-type: none"> - Nevladine organizacije - Mediji
Nedržavni akteri ovlašteni za korištenje sile	<ul style="list-style-type: none"> - Nadležnost nad PSK imaju entiteti 	<ul style="list-style-type: none"> - Privatne sigurnosne kompanije
Medunarodna zajednica	<ul style="list-style-type: none"> - Ured visokog predstavnika (OHR) - NATO, EU (EUFOR, EUPM), OSCE, UN 	

⁹ Obavještajno-sigurnosna agencija Bosne i Hercegovine nema policijske kompetencije, i ne smije koristiti silu.

Inistitucija koja predstavlja najbolji primjer uloge koju vrši civilna demokratska kontrola je Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine i njene nadležne komisije. Odredbe Dejtonskog mirovnog sporazuma dodijelile su sve nadležnosti za parlamentarnu kontrolu entitetskim parlamentima. Tokom procesa reforme i uspostave sigurnosnih institucija na državnom nivou, uočena je jasna potreba da se uspostave parlamentarna tijela za nadzor nad radom sigurnosnih institucija na državnom nivou. Kao što je već rečeno, uspostavljene su dvije komisije u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine: Zajednička komisija za odbranu i sigurnost i Zajednička sigurnosno-obavještajna komisija za nadzor nad radom Obavještajno-sigurnosne agencije (OSA). Zajednička komisija za odbranu i sigurnost, uspostavljena 2003. godine, zadužena je između ostalog i da nadzire implementaciju sigurnosne i odbrambene politike Bosne i Hercegovine.¹⁰ Zajednička komisija za nadzor nad radom OSA-e¹¹ uspostavljena je u aprilu 2004. godine i zadužena, da pored drugih zadataka, nadzire legalnost rada OSA-e, daje mišljenja na imenovanje direktora, razmatra izvještaje predsjedavajućeg Vijeća ministara o njegovim nadležnostima vezanim za nadzor, itd.¹² Obje komisije su veoma aktivne u provođenju demokratske kontrole.¹³ Pored ove dvije komisije na državnom nivou, i dalje postoje komisije na entitetskom nivou koje se bave nadzorom i kontrolom nad radom entitetskih policijskih snaga. U Republici Srpskoj, to je Odbor za bezbjednost Narodne skupštine, dok u Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine djeluje Komisija za sigurnost. Komisija za sigurnost i nadzor nad policijskim snagama Brčko Distrikta zadužena je za demokratski nadzor nad Policijom Brčko Distrikta. Također, u nacrtu je

¹⁰ <http://parlament.ba/komisija/1/0/32.html>, pristupljeno 7. maja, 2010. godine

¹¹ Izmjenama Zakona o OSA-i iz 2009 godine, Zajednička sigurnosno – obavještajna komisija za nadzor nad radom Obavještajno – sigurnosne agencije BiH je promijenila naziv u: Zajednička komisija za nadzor nad radom Obavještajno – sigurnosne agencije BiH.

¹² <http://parlament.ba/komisija/1/0/33.html> , pristupljeno 7. maja, 2010. godine

¹³ Za više informacija pogledajte

http://www.parlament.ba/sadrzaj/komisije/zajednicke_komisije/odbrana/izvjestaji_o_radu/Default.aspx?id=30426&langTag=bs-BA , pristupljeno 4. juna, 2011. godine

i specijalni zakon o parlamentarnoj kontroli koji za cilj ima uređenje ovoga polja na sveobuhvatniji način.¹⁴

Unutrašnji nadzor u tijelima sigurnosnog sektora i vladajućim ministarstvima

Izvršna vlast

Izvršna kontrola nad sigurnosnim sektorom uređena je zakonima i podzakonskim aktima kojima se uspostavlja kontrola nad radom institucija, poštivanju ljudskih prava, te kontrola nad budžetskim troškovima. Pored ovih tijela unutar sigurnosnih institucija, svako ministarstvo ima inspektorate ili odsjeke zadužene za monitoring nad radom ovih institucija.

Izvršna vlast je uspostavila niz mehanizama unutrašnjeg nadzora koji djeluju uporedo sa različitim sigurnosnim akterima. Ova tijela unutrašnje kontrole obično se nazivaju inspektorati ili unutrašnja kontrola i odgovorna su da osiguraju da se sigurnosni akteri povicaju zakonu i poštuju ljudska prava. Također, postoje odsjeci i odjeli za finansije koji funkcionišu unutar ministarstava, a nadležni su za nadzor i kontrolu utrošaka budžeta.

Pravosuđe

Pravosuđe i sigurnosni sektor povezani su kroz nekoliko mehanizama kontrole. Prema Zakonu o krivičnom postupku i Krivičnom zakonu, sudovi su zaduženi za davanje ovlaštenja organima za provođenje zakona ukoliko ovi žele da započnu specijalne istrage. Kako rad obavještajnih agencija može dovesti do kršenja ljudskih prava osoba koje te agencije istražuju, Zakon o Obavještajno-sigurnosnoj agenciji dodijelio je Sudu BiH primarnu ulogu u dodjeljivanju ovlasti za istrage

¹⁴ Za više detalja o prijedlogu zakona pogledajte http://www.parlament.ba/sadrzaj/zakonodavstvo/u_proceduri/default.aspx?id=27028&langTag=bs-BA pristupljeno 5. juna, 2011. godine

obavještajnim agencijama, kao i u nadzoru istraga i osiguranju da su ove istrage provedene u skladu sa relevantnim zakonskim okvirom. Sudovi igraju osnovnu ulogu u procjeni legalnosti korištenja sile od strane policije i u slučajevima zloupotrebe prava pritvorenika.

Nezavisna državna tijela

U cilju postizanja odgovarajućeg stepena zaštite ljudskih prava građana i zaposlenika u sigurnosnom sektoru, uspostavljeno je nekoliko institucija na nivoima entiteta, te na državnom nivou. Prije svega, tu su nezavisna nadzorna tijela poput Institucije ombudsmana za ljudska prava u Bosni i Hercegovini, koji se bavi zaštitom ljudskih prava građana. Dalje, Ured parlamentarnog vojnog povjerenika uspostavljen je sa ciljem jačanja vladavine prava i zaštite ljudskih prava i sloboda vojnika i kadeta u Oružanim snagama Bosne i Hercegovine i drugih zaposlenika u Ministarstvu odbrane. Zakon o Parlamentarnom vojnom povjereniku¹⁵ propisuje suradnju Parlamentarnog vojnog povjerenika sa Ministarstvom odbrane Bosne i Hercegovine, Generalnim štabom unutar Ministarstva odbrane Bosne i Hercegovine, Oružanim snagama i Ombudsmanom za ljudska prava Bosne i Hercegovine. Vojni povjerenik je zakonski odgovoran za posebne istrage po nalogu Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i Zajedničke komisije za odbranu i sigurnost. U cilju uspostavljanja kontrole nad radom policije na državnom nivou, Parlamentarna skupština je uspostavila dva nezavisna tijela: Nezavisni odbor Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, te Odbor za žalbe građana na rad policijskih službenika u policijskim tijelima BiH. Osim ova dva policijska odbora na državnom nivou, postoje i Nezavisni policijski odbor Federacije Bosne i Hercegovine, te Nezavisni policijski odbor Republike Srpske, kao i Policijski odbor Brčko Distrikta. Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine uspostavila je Agenciju za zaštitu ličnih podataka, kao i Agenciju za prevenciju i koordinaciju borbe protiv korupcije. Zakon o

¹⁵ Službeni glasnik BiH br. 49/09

Agenciji za prevenciju i koordinaciju borbe protiv korupcije usvojen je 2009. godine, ali je direktor Agencije imenovan tek sredinom 2011. godine.¹⁶ Uprkos ovom zastolu, očekuje se da će agencija postati operativna u bliskoj budućnosti.

Nekoliko različitih agencija imaju nadležnosti vezane za nadzor budžeta sigurnosnih institucija. Ustavom je određeno da budžet za institucije vlasti na državnom nivou, uključujući tu i sigurnosne institucije, predlaže Predsjedništvo na preporuku Vijeća ministara, a usvaja Parlamentarna skupština.

Zakonski okvir je značajno unaprijeden 2008. godine, usvajanjem Zakona o unutrašnjoj reviziji institucija Bosne i Hercegovine¹⁷ i Zakona o fiskalnom vijeću Bosne i Hercegovine¹⁸, koji imaju za cilj da poboljšaju transparentnost budžeta. Nacrti, ažurirane i završne verzije budžeta su sada dostupne javnosti. Tri revizorske institucije u Bosni i Hercegovini su nadležne za nadzor nad utrošcima budžeta. To su Ured za reviziju finansijskog poslovanja institucija BiH, nadležan za reviziju institucija na državnom nivou, te Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosni i Hercegovini i Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske, nadležni za entitetske institucije.

Agencija za javne nabavke nadležna je da osigura da se sva državna tijela pridržavaju Zakona o javnim nabavkama. Ova agencija je nezavisna administrativna organizacija koja odgovara za svoj rad Vijeću ministara, a na godišnjoj osnovi izvještava i parlament. Sigurnosne institucije se zasebno tretiraju odredbama Zakona o javnim nabavkama. U Zakonu su nabrojani sporazumi u polju odbrane vezani za proizvodnju i trgovinu oružjem, vojnom opremom i robom dvostrukе namjene, koji ne prolaze standardnu proceduru budući da se definišu kao državne tajne. Ovi sporazumi moraju biti popraćeni specijalnim sigurnosnim mjerama na način kako je to definisano relevantnim zakonima, ostalim regulacijama i administrativnim odredbama.

¹⁶ Službeni glasnik BiH, br.62/11

¹⁷ Službeni glasnik BiH, br. 27/08

¹⁸ Službeni glasnik BiH, br. 63/08

Osnovna postignuća i slabosti

Parlamentarni nadzor

Usposavljanje parlamentarnih komisija za nadzor nad sigurnosnim sektorom na državnom nivou može se smatrati najznačajnijim napredkom Bosne i Hercegovine u njenim nastojanjima da uspostavi demokratsku kontrolu nad ovim sektorom. Uz snažnu podršku međunarodnih institucija,¹⁹ ove komisije su ovlaštene da provode svoje nadzorne funkcije na način na kako je to određeno relevantnim zakonima. Parlamentarnim komisijama je u tim zakonima dodijeljen niz mehanizama za nadzor sigurnosnog sektora. Njihov rad je velikim dijelom transparentan a javnost adekvatno obaviještena o njihovim aktivnostima. Također, komisije su uspostavile konkretnu saradnju sa nevladinim sektorom u toku svoga rada. Ova saradnja se očituje u organizaciji seminara i okruglih stolova sa predstavnicima nevladinih organizacija i medija, i naglašena je u godišnjim izvještajima komisija.²⁰

Rad komisija u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine je na zadovoljavajućem nivou, ali i dalje postoje manji nedostaci prikazani u godišnjim izvještajima komisija.²¹ Jedan od nedostataka je nizak nivo uspostavljenе saradnje između komisija i izvršnih organa, što dovodi do toga da izvršna tijela ne odgovaraju na zahtjeve parlamentarnih komisija. Ovaj manjak saradnje očit je u odnosu Zajedničke komisije za nadzor nad radom OSA-e sa Vijećem ministara Bosne i Hercegovine. Kako stoji u izvještajima komisije, Vijeće ministara Bosne i Hercegovine posljednje tri godine nije ispunilo svoju zakonsku dužnost koja se tiče dostavljanja godišnjih izvještaja o radu OSA-e. U ovim izvještajima također se navodi da Vijeće ministara nije dostavilo informacije predsjedavajućeg Vijeća ministara o zaključenju sporazuma između OSA-e i agencija i institucija stranih država i međunarodnih organizacija tokom istog perioda. Kako se čini, neispunjavanje

¹⁹ Podršku komisijama dale su OSCE, DCAF, USAID, UNDP, te druge međunarodne organizacije, kao i različite zemlje vezane za BiH bilateralnim programima pomoći.

²⁰ Godišnji izvještaji Zajedničke komisije za odbranu i sigurnost i Zajedničke komisije za nadzor nad radom OSA-e Bosne i Hercegovine dostupni su na www.parlament.ba.

²¹ Godišnji izvještaji parlamentarnih komisija dostupni su na www.parlament.ba.

zakonskih obaveza je rezultat slabe koordinacije i nedostataka volje za boljom saradnjom između zakonodavnih i izvršnih organa. Ipak, trud Komisije po ovom pitanju je urođio plodom pa je tako Vijeće ministara Bosne i Hercegovine dostavilo godišnji izvještaj za 2009. godinu.

Evidentne su i određene slabosti vezane za administrativne i logističke kapacitete sekreterijata komisija. Potrebe komisija prevazilaze trenutnu podršku koju im pružaju njihovi sekreterijati. Jasno je da je komisijama potrebno više stručne i finansijske podrške da poboljšaju svoj rad. Ovo se posebno odnosi na rad entitetskih komisija, u kojima je zaposlen samo po jedno stručno lice u sekreterijatu komisije.

Efikasnost parlamentarnog nadzora također je ponekad umanjena političkim i praktičnim problemima. U 2011. godini, kašnjenje sa imenovanjem novih članova parlamentarnih komisija onemogućilo je sazivanje komisija.²²

Izvršna kontrola

Kontrola nad institucijama i osobljem, zaštita ljudskih prava i kontrola nad utrošcima budžeta, potпадaju u nadležnost izvršne grane vlasti. Ova kontrola vrši se uporedo sa izvršavanjem ostalih dužnosti, i čini segment funkcionisanja sigurnosnih institucija. Analizom primarnih zakona sigurnosnih aktera u Bosni i Hercegovini, te internih pravilnika tih institucija, došlo se do zaključka, da su zakoni i podzakonski akti koji definišu izvršni nadzor usklađeni sa demokratskim principima.

Odsjeci za unutrašnju kontrolu za zaštitu ljudskih prava uspostavljeni su u svim sigurnosnim institucijama. Ovi odsjeci se bave žalbama građana ili uposlenika sigurnosnog sektora na kršenje ljudskih prava. Prema službenim podacima prikupljenim tokom ovog istraživanja, spomenuti odsjeci podliježu zakonom propisanim procedurama, na odgovarajući

²² Ovo se desilo tokom implementacije izbornih rezultata iz 2010. godine, kada su zbog političkih obstrukcija novi članovi komisije imenovani tek sredinom 2011. godine, dok u međuvremenu niko nije vršio parlamentarnu kontrolu nad sigurnosnim sektorom.

način procesuiraju žalbe građana i uposlenika u sigurnosnom sektoru, te određuju kazne u okviru zakonom propisanih proceduraa.

Analiza podataka, međutim, otkrila je i neke nedosljednosti. Postoji veoma mali broj žalbi u poređenju sa brojem koji se očekuje na osnovu broja građana i uposlenika. Ovo ukazuje ili na činjenicu da pojedinci nisu dovoljno svjesni da imaju pravo na žalbu, ili na pristrasan odnos nadležnih službi prilikom očitovanja o žalbama. Iako su svi potrebni zakoni i podzakonski akti usvojeni, te svi propisani odsjeci uspostavljeni, postoji potreba za jačanjem administrativnih kapaciteta unutar odsjeka za unutrašnji nadzor. Na rezultate njihovog rada utječe nedostatak uredskog prostora, kao i činjenica da određeni organizacioni dijelovi odsjeka, kao npr. Sektor za materijalno-finansijske poslove, nisu locirani u Ministarstvu unutrašnjih poslova Federacije Bosne i Hercegovine.²³

Sudska kontrola

Uloga pravosuđa u kontroli i nadzoru nad korištenjem sile i posebnim istražnim radnjama je bitna karika u garanciji poštivanja osnovnih ljudskih prava. Kao što je već rečeno, policija mora tražiti odobrenje Tužiteljstva kada treba sudska ovlaštenje za započinjanja posebnih istražnih radnji. Ove mjere mogu biti korištene u slučajevima kada nije moguće dobiti dokaze na neki drugi način, ili kada bi pronalaženje dokaza predstavljalo preveliki problem. Ove radnje se obično koriste u slučajevima optužnica koje uključuju: zločine protiv integriteta Bosne i Hercegovine, zločine protiv humanosti i drugih vrijednosti zaštićenih međunarodnim zakonom, djela terorizma i zločina za koje počinilac može biti osuđen na tri ili više godina kazne. (Zakon o krivičnom postupku, Član.116-117) Obavještajno-sigurnosna agencija Bosne i Hercegovine upućuje zahtjev direktno Sudu BiH. Dokazi koje je Agencija prikupila bez prethodne dozvole suda moraju se odmah uništiti. Dalje se od direktora zahtijeva da obavijesti predsjednika

²³ MUP FBiH, pismena korespondencija, 15. novembar 2010. godine.

Obavještajno-sigurnosnog odbora i glavnog inspektora, te da osigura pokretanje postupka protiv osobe ili osoba koje su prekršile zakon (Zakon o Obavještajno-sigurnosnoj agenciji, Član 79).

Ranija iskustva govore u prilog tome da osobe nad kojima se vrši istraga nisu uvijek obaviješteni o cilju i rezultatu istrage, kako to definišu odredbe Zakona o krivičnom postupku i Zakona o Obavještajno-sigurnosnoj agenciji. Tokom analize, autori nisu našli dovoljno podataka koji bi ukazali na to da se ovaj dio zakona u potpunosti implementira ili da se implementira na način kako je to zakonom propisano. Štaviše, ni sudovi ni tužitelji ne posjeduju dostupan registar koji bi na sveobuhvatan način prikazao ovlaštenja za provođenje posebnih istražnih radnji, tako da je ova informacija nedostupna javnosti. Na naš zahtjev, sigurnosne institucije nisu bile spremne objelodaniti ove informacije.

Ustav je uspostavio pravosude koje ne može efikasno funkcionisati. Trenutno postoje četiri odvojene sudske strukture sa odvojenim budžetima i između njih saradnja nije na zavidnom nivou.

Kontrola od strane nezavisnih nadzornih tijela

Postoji četrnaest nezavisnih nadzornih tijela u Bosni i Hercegovini. U sljedećoj tabeli navedene su njihove uloge i nivo vlasti na kojem djeluju:

Tabela 2: *Nezavisna nadzorna tijela*

Institucija	Nivo	Polje
Institucija ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine	Bosna i Hercegovina	Ljudska prava
Ured parlamentarnog vojnog povjerenika	Bosna i Hercegovina	Ljudska prava
Nezavisni odbor Bosne i Hercegovine	Bosna i Hercegovina	

Odbor za žalbe policijskih službenika Bosne i Hercegovine	Bosna i Hercegovina	Ljudska prava
Odbor za žalbe građana na rad policijskih službenika u policijskim agencijama Bosne i Hercegovine	Bosna i Hercegovina	Ljudska prava
Nezavisni policijski odbor FbiH	Federacija Bosna i Hercegovina	
Nezavisni policijski odbor RS	Republika Srpska	
Agencija za zaštitu ličnih podataka Bosne i Hercegovine	Bosna i Hercegovina	Ljudska prava
Ured za reviziju finansiskog djelovanja institucija Bosne i Hercegovine	Bosna i Hercegovina	Budžet
Ured za reviziju institucija u FbiH	Federacija Bosna i Hercegovina	Budžet
Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske	Republika Srpska	Budžet
Agencija za prevenciju i koordinaciju borbe protiv korupcije Bosne i Hercegovine	Bosna i Hercegovina	
Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine	Bosna i Hercegovina	
Regulatorna agencija za komunikacije Bosne i Hercegovine	Bosna i Hercegovina	Elektronski mediji
Nezavisni policijski odbor Brčko Distrikta	Brčko Distrikt BiH	

Najznačajnija institucija za zaštitu ljudskih prava je Institucija ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine, institucija

ujedinjena na državnom nivou i uspostavljena 2007. godine. Ombudsmeni su nadležni za nadzor nad poštivanjem ljudskih prava u cijelokupnom javnom sektoru, bez odvojenog mandata za sigurnosni sektor. Bosna i Hercegovina nije do sada usvojila širi strategijski pristup obezbjeđivanju i poboljšavanju zaštite ljudskih prava. Bez odgovarajućeg zakonskog i regulatornog okvira koji bi imao za cilj da osigura implementaciju ombudsmenovih odluka, Ured ombudsmena probleme riješava na ad hoc osnovama. Zbog toga se odluke Ombudsmena često ne poštuju, a rad Ombudsmena ne može napredovati.

Ombudsmani su planirali mnoge inicijative u polju ljudskih prava i marginaliziranih grupa, te objavili niz izvještaja kao što je "Specijalni izvještaj o stanju ljudskih prava u inistitucijama zaduženim za izvršenje krivičnih sankcija.²⁴ Međutim, malo je aktivnosti poduzeto u smjeru implementacije ovih planova ili praćenja implementacije Ombudsmanovih preporuka. Ombudsmani su se sigurnosnim sektorom bavili samo u okviru svojih istraživanja i preporuka vezanih za kazneni sistem i tretman zatvorenika.²⁵

Prema izvještaju Ombudsmena za 2010. godinu, nepovinovanje njegovim preporukama ukazuje na to da društvo i vlast ne prihvataju Ombudsmena kao nacionalnu instituciju nadležnu za prevenciju kršenja ljudskih prava. Izvještaj u nastavku sugerira da je malo pažnje posvećeno ljudskim pravima i institucijama koje ih štite, te ukazuje na činjenicu da demokratija nije veoma razvijena u Bosni i Hercegovini. (Institucija Ombudsmena za ljudska prava, Godišnji izvještaj, 2011, str. 37)

²⁴ Svi specijalni izvještaji su dostupni na mrežnoj stranici Institucije ombudsmana: <http://www.ombudsmen.gov.ba/PublikacijeEn.aspx?category=Special%20Reports>.

²⁵ Zakon o izvršenju krivičnih sankcija pritvora i drugih mjera (2005) koji reguliše osnovna i najbitnija ljudska prava u BiH, u Članu 68 dodjeljuje zatvorenicima pravo da komuniciraju sa Ombudsmenom BiH kao nezavisnim tijelom zaduženim za zaštitu osnovnih ljudskih prava i sloboda, dozvoljavajući im da se žale u obliku petице ili žalbe vezano za bilo koji problem. Ovo pravo koje imaju zatvorenici također je očitovano u Članu 20 Zakona o ombudsmanu, koji kaže da "prepiska upućena ombudsmenu ili Instituciji iz mjesta u kojima se osobe nalaze u pritvoru, u kojima su zatvoreni ili su lišeni slobode ne može podljesti nikakvoj cenzuri, niti se smije otvarati, a razgovori između ombudsmena ili osoba koje je on delegirao ne mogu nikada biti nadgledani" što ukazuje na to da postojeća regulacija u BiH sadrži odredbe za kontrolu nad kaznenim pitanjima od strane nezavisnih institucija van opsega zatvorskog sistema.

U izvještajima za 2009. i 2010. godinu, Ombudsmen tvrdi da veliki broj institucija u Bosni i Hercegovini nije uspio u potpunosti implementirati odredbe Zakona o slobodi pristupa informacijama. Međutim, u izvještajima je istaknuto i to da je određeni napredak postignut, jer samo pet, od ukupno šezdeset i jedne institucije, nisu uspjеле da imenuju službenike zadužene za odnose sa javnošću, koji bi ujedno bili odgovorni za procesuiranje zahtjeva za pristup informacijama. Iako Bosna i Hercegovina ima napredan i moderan Zakon o slobodi pristupa informacijama, otkriveni su određeni problemi u vezi implementacije istog. Osnovni problem je činjenica da odredbe ovoga zakona nisu dovoljno eksplisitne u tome da institucije moraju dostaviti svoje odgovore u formi odluke (a ne obavještenja). Ovo u žalbenom procesu stvara podnositelju žalbe praktičan problem pravnog lijeka, jer se na predstavku u vidu obavještenja ne može žaliti, za razliku od predstavke u obliku odluke.

Jedno od područja vezanih za nezavisna tijela u Bosni i Hercegovini koje treba osnažiti je i razmatranje mogućnosti za sankcionisanje od strane ovih tijela. Ove institucije mogu uraditi veoma malo na izvršenju sankcija i zavise od dobrovoljnosti onih za koje postoje saznanja da krše određene zakone i regulacije. Državni i entitetski parlamenti su proširili svoje kapacitete na preporuku revizora. Međutim, ti kapaciteti su još uvjek nedovoljni u odnosu na potrebne kapacitete da bi se implementirale preporuke iz revizorskih izvještaja. Ni u jednom registru do danas ne postoji primjer institucije koja je kažnjena ili podvrgnuta nekim disciplinskim mjerama.

Institucije za reviziju svake godine objavljaju izvještaje koji jasno ukazuju na propuste određenih institucija. Nažalost, nakon analize i diskusije u parlamentu, izdvojeni problemi rijetko budu revidirani ili ispravljeni. U izvještaju za 2010. godinu, Ured za reviziju institucija Federacije BiH (Ured za reviziju institucija u Federaciji BiH, 2011) nije dodijelio pozitivnu ocjenu niti jednoj instituciji. Ovi i slični nalazi revizora su potencijalni dokaz o nemarnom upravljanju resursima od

strane države. Zakonske izmjene su potrebne da bi se uvele sankcije za one institucije koje se ne povicaju preporukama.

Ured Parlamentarnog vojnog povjerenika Bosne i Hercegovine je jedinstvena institucija u regiji. Prvi Povjerenik je imenovan ubrzo nakon što je Parlament usvojio Zakon o Parlamentarnom vojnom povjereniku 2009. godine²⁶ i od tada je aktivna u polju promocije ljudskih prava i osnovnih sloboda vojnog osoblja. Prema Zakonu o parlamentarnom vojnom povejerniku, Povjerenik može preuzeti slučajeve koje mu/joj proslijedi Ombudsman (Član 7). Povjerenik je također odgovoran za istragu posebnih slučajeva na osnovu preporuke Parlamentarne skupštine i Zajedničke komisije za odbranu i sigurnost. Povjereniku je također dodijeljena moć da provodi istrage prema svom vlastitom sudu, i može zahtijevati preporuke za istragu od Zajedničke komisije. Povjerenik ima pristup informacijama potrebnim za istragu, a ministar odbrane može mu onemogućiti pravo pristupa samo u slučajevima kada su podaci tajni. Čak i u tom slučaju, ministar mora podnijeti razloge Zajedničkoj komisiji za odbranu i sigurnost.

Finansijska transparentnost

Bosna i Hercegovina je 2005. godine započela ozbiljnu budžetsku reformu u cilju jačanja faza planiranja i upravljanja domena javnih finansija. Bosna i Hercegovina je od tada stvorila čvrst zakonski okvir za finansijsku transparentnost. Izgradila je moderan, srednjoročni proces planiranja sa unaprijed određenim trogodišnjim budžetskim kalendarom i podjelom odgovornosti. U skladu sa Zakonom o finansiranju institucija Bosne i Hercegovine,²⁷ Ministarstvo finansija i rezervi zaduženo je za pripremu budžeta i finansiranja budžetskih korisnika, kao i za usvajanje relevantnih regulacija za pripremu budžeta i aktivnosti za implementaciju. Svaka institucija obavezna je da usvoji interne akte, kao npr. pravilnike, koji će doprinijeti organizaciji ove oblasti. Zakonski okvir je značajno unaprijeđen 2008. godine, posebno usvajanjem

²⁶ Službeni glasnik BiH br. 51/09

²⁷ Službeni glasnik BiH br. 61/04

Zakona o unutrašnjoj reviziji inistitucija Bosne i Hercegovine²⁸ i Zakona o fiskalnom vijeću Bosne i Hercegovine.²⁹ Oba zakona promovišu potrebnu transparentnost budžetiranja, čineći proces javno dostupnim tokom razvojne faze, kao i faze implementacije.

Iz revizorskih izvještaja očito je da određene institucije sigurnosnog sektora, kao npr. Minsitarstvo odbrane Bosne i Hercegovine, nisu doatile zadovoljavajuće ocjene. Državni ured za reviziju izrazio je suzdržano mišljenje o finansijskom izvještaju i legalnosti upravljanja tokom 2009. godine.

Ured za reviziju redovno provodi godišnje kontrole državnih sigurnosnih aktera, a sačinjeni izvještaji su javno dostupni. Ovaj pristup je doveo do poboljšanja u finansijskom poslovanju određenih institucija. Neke od ovih institucija, poput Državne agencije za istrage i zaštitu Bosne i Hercegovine (SIPA), poboljšale su svoje finansijsko poslovanje, primjenjujući preporuke Ureda za reviziju. Određene sugestije iznešene su i na finansijske aktivnosti Ministarstva sigurnosti, koje nije dostiglo željenu dinamiku upošljavanja u 2006. godini, što je Ministarstvo ostavilo sa neiskorištenim resursima namijenjenim za plaćanje osoblja. Ova sredstva su presumjerena na druge budžetske stavke. Ovakav trend primjećen je i u drugim institucijama sigurnosti. Izvještaji o finansijskom djelovanju institucija Bosne i Hercegovine sačinjavaju se za sve državne sigurnosne aktere i dostupni su široj javnosti. Jedina iznimka je Obavještajno-sigurnosna agencija Bosne i Hercegovine. Revizije Agencije vrši parlamentarna komisija u skladu sa Zakonom o Obavještajno-sigurnosnoj agenciji.

U skladu sa regulacijama, od svih institucija se zahtijeva da uspostave unutrašnju kontrolu i procedure unutrašnje revizije.³⁰ Ova obaveza, međutim, nikada nije potpuno ispoštovana. Tek su neke institucije, kao što su Minsitarstvo odbrane Bosne i Hercegovine, Granična policija i Državna agencija za istrage i zaštitu, uspostavile unutrašnju reviziju.

²⁸ Službeni glasnik BiH br. 27/08

²⁹ Službeni glasnik BiH br. 63/08

³⁰ Institucije čiji godišnji budžet premašuje dva miliona konvertibilnih maraka moraju uspostaviti mehanizme unutrašnje kontrole.

Sveobuhvatna reforma u skladu sa međunarodnim standardima i europskim praksama napreduje, i trebala bi postati funkcionalna do kraja 2012. godine. Reformisani sistem trebao bi podrazumijevati kompletan, funkcionalan sistem unutrašnje kontrole. Jedna od osnovnih karakteristika finansijske kontrole je i ta, da se provodi u skladu sa tradicionalnijim inspektoralnim pristupom vanjske revizije, umjesto redovnih internih revizija. Ovo se posebno tiče kontrole troškova, gdje je teško razlučiti razliku između javnih i privatnih troškova službenika. Na primjer, linija između službenog i ličnog djelovanja nejasna je pri razmatranju troškova kao što su reprezentacija, korištenje službenih vozila, telefona, korištenje državne imovine nakon radnih sati, itd.

Nedovoljno povinovanje zakonima i podzakonskim aktima koji propisuju kazne za kršenja također ukazuje na sumnjive prakse vezane za transparentnost revizorskih izvještaja. Ovo je posebno vidljivo u slučajevima gdje su preporuke nekoliko puta ponavljane za iste prekršaje. U cilju poboljšavanja legislative vezane za ovo osjetljivo polje finansijskog upravljanja, Zakon o javnim nabavkama³¹ nedavno je prošao kroz nekoliko izmjena (Službeni glasnik BiH, 19/05, 52/05, 08/06, 24/06, 70/06, 12/09, 60/10), a u cilju da osigura bolju kontrolu i nadzor nad javnim nabavkama. Nepostojanje adekvatnog sistema unutrašnje kontrole u institucijama sigurnosnog sektora zahtijeva reformu. Tijela unutrašnje kontrole su više skoncentrisana na legalnost rada institucija i zakonske odredbe koje definišu status uposlenika. Očekuje se da će se uspostavljanjem unutrašnje finansijske kontrole u institucijama Bosne i Hercegovine, obezbijediti bolji okvir za implementaciju unutrašnjeg nadzora po pitanjima javne nabavke. Administrativni kapaciteti Agencije za javne nabavke i Ureda za razmatranje žalbi su nedovoljni za obim posla koji obavljaju. Često rade sa samo pola ljudskih resursa potrebnih za odgovornosti koje imaju. Mehanizmi koordinacije i administrativni kapaciteti ključnih aktera u procesu javne nabavke moraju se osnažiti da bi se ograničila mogućnost zloupotrebe, te da bi se povećala transparentnost u njihovom radu.

³¹ Službeni glasnik BiH, br. 49/04

Registrar javne nabavke u Agenciji za javne nabavke tiče se cjelokupnog javnog sektora, i kao takav, ne omogućava zaseban uvid u proces nabavke za sigurnosne institucije.

Generalna transparentnost

Ustav Bosne i Hercegovine pruža garancije zaštite osnovnih ljudskih prava i sloboda (Ustav BiH, Član II) u skladu sa Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, uključujući pristup informacijama i pravo na privatnost.

Zaštita ličnih podataka kao osnovna komponenta zaštite privatnosti, je osnovno individualno pravo koje se smatra ključnim za funkcionisanje demokratskog društva. Krivični zakon Bosne i Hercegovine prepoznaje krivično djelo "neovlaštenog procesuiranja ličnih podataka." (Službeni glasnik BiH, 3/03). Ustav Bosne i Hercegovine ne definiše jasno pravo svih građana da pristupe javnim informacijama, mada je Europska konvencija uvrštena u Ustav i automatski čini osnov za poštivanje slobode pristupa informacijama.

Pristup informacijama i zaštita podataka

Zakoni o slobodi pristupa informacijama usvojeni su 1999. godine na državnom nivou i nivoima entiteta u tri donekle različite verzije. U cilju postizanja konsenzusa o standardu ovih zakona, visoki predstavnik donio je odluku kojom je zatražio od OSCE-a da sačini nacrt Zakona o slobodi pristupa informacijama, u skladu sa najboljim demokratskim praksama. Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine usvojila je ovaj nacrt u novembru 2000. godine³², dok su entitetski parlamenti usvojili isti Zakon tokom 2011. godine, rezultirajući jedinstvenom regulacijom slobode pristupa informacijama za čitavu Bosnu i Hercegovinu.

³² Službeni glasnik BiH, br 28/00

Zakonom o zaštiti tajnih podataka uspostavljen je sistem klasifikacije i kategorizacije podataka po kojem podaci mogu biti na visokom ili niskom nivou klasifikacije, u zavisnosti od institucije vlasti. Nivo klasifikacije varira od institucije do institucije.

Prema izvještaju OSCE-ovog Odjela za demokratizaciju, samo oko trećina populacije Bosne i Hercegovine upoznata je sa Zakonom o slobodi pristupa informacijama a približno isti procenat vjeruje da će koristiti građanima (OSCE, 2004). Ombudsmen u Godišnjem izvještaju za 2009. godinu tvrdi, da mnoge institucije u Bosni i Hercegovini ne implementiraju u potpunosti Zakon o slobodi pristupa informacijaam, ali da je postignut određeni napredak. (Institucija Ombudsmana BiH, 2009)

Zakon o zaštiti tajnih podataka³³ definira zajednički osnov za pristup i zaštitu tajnih podataka³⁴ od neovlaštenog otkrivanja, uništavanja i zloupotrebe. Bosna i Hercegovina je 2006. godine potpisala Sporazum sa Evropskom unijom o sigurnosnim procedurama za razmjenu povjerljivih i time se obavezala da ispuni minimalni set standarda Europske unije koji se tiču procedure zaštite i razmjene tajnih podataka. Tada je Zakon o zaštiti tajnih podataka izmjenjen i dopunjena a obim zaštite podataka u Bosni i Hercegovini je proširen da bi se osiguralo da su odredbe u skladu sa NATO standardima.

U Izvještaju o ljudskim pravima u Bosni i Hercegovini za 2009. godinu (US Department of State, 2009), naglašeno je da se, bez obzira na to što Zakon o slobodi pristupa informacijama omogućava građanima pravo pristupa informacijama koje posjeduju institucije vlasti, mnoge od njih se ne povicaju ovom zakonu. Prema Zakonu o slobodi pristupa informacijama, vlasti moraju dati objašnjenje za bilo koju zabranu pristupa, a građani se mogu žaliti na zabranu sudskom sistemu ili Uredu ombudsmana. U praksi, vlasti ne praktikuju da dostave traženo

³³ Službeni glasnik BiH br. 54/05

³⁴ Tipovi tajnih informacija koji su sadržani u ovom zakonu uključuju: javnu bezbjednost, odbranu, vanjske poslove, obavještajni rad i sigurnost, klasifikaciju podataka, procedure za sigurnosne provjere za pristup tajnim podacima. Za više informacija, pogledaj Zakon o zaštiti tajnih podataka.

objašnjenje za odbijeni pristup, osim ukoliko se građani ne žale ombudsmenu, sudovima ili potraže pravnu pomoć.

Svijest javnosti o ovom zakonu je još uvijek niska. Iako Zakon o slobodi pristupa informacijama postavlja nove procedure za pristupanje informacijama u posjedu institucija vlasti, generalno nisu uspostavljeni novi principi administrativnih procedura. Cjelokupna praksa u ovoj domeni, kao osnovni indikator transparentnosti u administrativnom donošenju odluka, čini se predmetom duple regulacije u državnom aparatu, što za posljedicu ima nedovoljnu jasnoću o primjenjivosti zakonskoga okvira.

Ostavština komunističkog perioda, kada su tajnovitost i klasifikacija bili obavezni, dovela je do nepostojanja tradicije odgovarajuće klasifikacije podataka u modernoj Bosni i Hercegovini. Ovo je rezultiralo prevashodno ad hoc načinu rada vladinih službenika, koji obično klasificiraju podatke po vlastitom nahodenju. Pristrasna zaštita nekih podataka je neizbjegna kada je državnim službenicima ostavljena sloboda da kategoriziraju podatke po vlastitom nahodenju, bez standardne procedure i transparentnosti. Zbog nemogućnosti da se utiče na ovu svojevrsnu kulturu institucija, sveukupna transparentnost i odgovornost nisu na zadovoljavajućem nivou. Sektor za zaštitu tajnih podataka u Ministarstvu sigurnosti BiH određen je kao državno sigurnosno tijelo za praćenje kategorizacije podataka. Iako je postignut napredak u implementaciji ovoga zakona, određeni nedostaci još uvijek postoje.

Zaključci

Svaka analiza reforme sigurnosnog sektora u Bosni i Hercegovini mora sagledati specifični kontekst u kojem se ove promjene odvijaju. Ustavne i zakonske odredbe, proizišle iz razarajućeg rata, sadržane su u odredbama mirovnog ugovora. Međunarodna zajednica je igrala značajnu ulogu u oblikovanju i izgradnji sigurnosnih institucija. U takvom jedinstvenom okruženju, napredak je karakterisao nedostatak političke volje predstavnika različitih konstitutivnih naroda da postignu koncenzus o nacionalnom interesu. Međutim, evidentan je određeni napredak u domenu sigurnosti, koji se može okvalificirati kao uspjeh. Iako preostaje još mnogo posla, Bosna i Hercegovina je postigla potrebnu stabilnost, bez direktnih prijetnji po sigurnost građana ili mogućnosti novoga konfliktta. Država je stvorila uvjete neophodne za daljnji politički, ekonomski i društveni razvoj. Imajući u vidu situaciju prije potpisivanja Dejtonskog sporazuma, značaj ovoga procesa ne treba biti podcijenjen.

U odbrambenom sektoru, Bosna i Hercegovina se suočila sa mnogim izazovima, koji su predstavljali prepreke u postizanju balansa u finansijskom aspektu menadžmenta, civilnom nadzoru i komandi, te transparentnom nadzoru strukture odbrambenog sektora. Uspostava demokratskog nadzora, bila je jedan od najvećih izazova u procesu reforme sigurnosnog sektora, te napredak u ovom polju predstavlja jedan od indikatora uspješne transformacije.

Kako uspostava sigurnosnog sektora nije tretirana odvojeno u okviru mirovnog sporazuma, međunarodna zajednica preuzeila je obaveze vezane za institucionalnu, zakonsku i normativnu uspostavu sigurnosnog sektora. Međunarodna zajednica, djelujući kroz Ured visokog predstavnika u BiH, snažno je utjecala na reforme. Nekada je pristup morao biti čvrst jer domaći političari nisu bili sami sposobni da ispune neke od zadataka. Usvajanje takozvanih Bonskih ovlasti,³⁵

³⁵ Vijeće za implementaciju mira odlučilo je da OHR-u dodijeli dodatne ovlasti na konferenciji u Bonu, održanoj 9. i 10. decembra, 1997. godine. Visoki predstavnik je sada mogao nametati zakone i razriješiti dužnosti službenike za koje se iznašlo da ometaju implementaciji Dejtonskog mirovnog sporazuma.

predstavljalо je značajnu pomoć visokom predstavniku i drugim članovima međunarodne zajednice u podsticanju a ponekad i nametanju potrebnih reformi.

U toku ovih procesa, uspostavljeni su komplementarni oblici demokratske kontrole i nadzora nad sigurnosnim sektorom, uključujući parlamentarni nadzor, izvršnu kontrolu, sudsку kontrolu, te kontrolu od strane nezavisnih tijela. Osnovna prepreka potpunoj implementaciji i realizaciji ovih zakonskih odredbi je vezana za nedostatak dobrog upravljanja. Također, kreatori politika trebaju određeno vrijeme da prevaziđu naslijede nedemokratskog mentaliteta i procedura. Sigurnosne institucije i osoblje će trebati više vremena da usvoje i interno uvedu demokratske vrijednosti i principe.

Parlamentarni nadzor sigurnosnog sektora u Bosni i Hercegovini, sagledan kroz rad relevantnih komisija, može biti ocijenjen kao veoma dobar. Kvalitetan zakonski okvir obezbijeduje komisijama različite mehanizme za nadzor. Ove komisije opsežno koriste te mehanizme, uprkos činjenici da su u pojedinim situacijama uski politički interesi stavljeni ispred zakonske efikasnosti i pragmatičnosti. Rad komisija je obustavljen nakon izbora iz 2010. godine, kada je konstituisanje novih komisija, uključujući parlamentarne komisije koje nadziru sigurnosni sektor, odgođeno za nekoliko mjeseci. Zakonodavci stoga moraju pronaći način da u budućnosti spriječe slične situacije koje onemogućavaju nesmetan rad komisija.

Pokušaji da se ostvari uvid u reformu sigurnosnog sektora i trendove koji su karakterisali taj proces, upućuju na saznanje da je reforma imala pozitivan ishod. Prva generacija reformi, okarakterisana poteškoćama jedinstvenog konteksta Bosne i Hercegovine, zadovoljavajuće je provedena uz značajnu pomoć međunarodne zajednice. Period koji dolazi, zahtijevat će povećanu transparentnost u svim područjima sigurnosnog sektora, čime bi se osigurala održivost i lokalno vlasništvo nad ovim procesima uz obavezno insistiranje na većoj odgovornosti struktura upravljanja u sigurnosnim institucijama.

Preporuke

- **Treba usvojiti predloženi zakon o parlamentarnom nadzoru nad sigurnosnim sektorom:** Rad parlamentarnih komisija u Bosni i Hercegovini koji uključuje kontrolu i nadzor generalno se može okarakterisati kao dobar. Donešeni su odgovarajući zakoni koji su ovim komisijama obezbjedili različite alate za nadzor nad radom sigurnosnih institucija, i ti alati se koriste. U pojedinim situacijama, uski politički interesi su stavljeni ispred zakonske efikasnosti. Predloženi zakon o parlamentarnom nadzoru nad sigurnosnim sektorom, koji je u parlamentarnoj proceduri, treba biti usvojen, budući da bi poboljšao neke nedefinisane zakonske odredbe o kontroli i nadzoru.
- **Saradnja između komisija Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i izvršnih vlasti treba biti poboljšana:** Saradnja komisija Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine zaduženih za nadzor nad sigurnosnim sektorom sa izvršnim vlastima nije na zadovoljavajućem nivou. Ovo je posebno uočljivo na primjeru slabe saradnje između Zajedničke komisije za nadzor nad radom Obavještajno-sigurnosne agencije i Vijeća ministara Bosne i Hercegovine. Tokom par posljednjih godina situacija se poboljšala, ali vjerujemo da ova saradnja još nije dostigla nivo potreban da se sprovodi kontrola u skladu sa najboljim demokratskim praksama. Stoga, Zakon o Obavještajno-sigurnosnoj agenciji Bosne i Hercegovine trebao bi biti izmjenjen i dopunjjen tako da uspostavi norme koje bi pobliže definisale oblike saradnje i uspostavile odgovornost za neispunjavanje obaveza u ovom dijelu nadzora.
- **Kvalitet tijela unutrašnje kontrole treba biti povećan:** Uprkos kvalitetnim sistemima kontrole, u tijelima unutrašnje kontrole i dalje postoje određeni nedostatci. Nedovoljan broj osoblja u strukturama i neadekvatan nivo stručnosti onih koji su glavni predstavljaju značajne izazove. Aktivnosti koje se polako

implementiraju u polju unutrašnje finansijske kontrole trebaju služiti kao primjer za ostale jedinice unutrašnje kontrole.

- **Kaznene odredbe za nepovinovanje preporukama Ombudsmana ili Ureda za reviziju trebaju biti izradene:** Sposobnosti nezavisnih tijela su još uvijek ograničene. Uzroci ukjučuju nedovoljne kapacitete i nedostatak političke nezavisnosti. Nepovinovanje preporukama nezavisnih tijela predstavlja prepreku za daljnje reforme. Godišnji izvještaj Ureda za reviziju institucija Bosne i Hercegovine često ukazuje na probleme Ministarstva odbrane BiH u polju upravljanja finansijama,³⁶ dok posljedice izostaju. Ono što bi trebalo biti ojačano u Bosni i Hercegovini su kaznene odredbe za nepovinovanje odlukama Ombudsmena ili Ureda za reviziju.
- **Sudska reforma treba biti postavljena kao prioritet:** Trenutno u Bosni i Hercegovini postoji četiri odvojene piramide sudstva, sa niskim stepenom saradnje među njima. Sistem se mora ojačati i učiniti efikasnijim. Strukturalni dijalog o sudstvu u Bosni i Hrcegovini bi trebao ponuditi neka riješenja da bi se dostiglo institucionalno uređenje orijentirano na kvalitet.
- **Uloga civilnog društva u procesu nadzora nad sigurnosnim sektorom treba biti ojačana:** Imajući na umu drugu generaciju reformi sigurnosnog sektora, do koje bi trebalo doći u bližoj budućnosti (prva generacija reforme sigurnosnog sektora u Bosni i Hercegovini je završena), uloga organizacija civilnog društva u procesu nadzora sigurnosnog sektora treba biti poboljšana i osnažena.

³⁶ Svi specijalni izvještaji dostupni su na mrežnoj stranici Institucije ombudsmana www.ombudsmen.gov.ba.

Sažetak

U ovoj tematskoj cjelini, nastojaćemo istražiti u kojoj je mjeri uspostavljana ustavna i zakonska regulativa sigurnosnog sektora u Bosni i Hercegovini. Zbog specifičnosti načina donošenja Ustava BiH, kao integralnog dijela Dejtonskog mirovnog sporazuma, sigurnost nije prepoznata kao javno dobro. Usljed reformskog procesa, mnoge sigurnosne institucije su osnovane na državnom nivou, tj. prenešene su kompetencije sa nivoa entiteta na državu, mada iste još uvijek nisu uvedene u Ustav BiH. Iz toga razloga, teško je sagledati vertikalnu harmonizaciju zakona u sigurnosnom sektoru u odnosu na Ustav BiH. Horizontalna harmonizacija zakonodavstva ostvarena je u značajnoj mjeri u sektorskim reformama koje su uspješno provedene, bilo dogovorom političkih partija ili intervencijom međunarodne zajednice, koja je imala veliki utjecaj i ulogu u reformskom procesu. Pojedini sektori, poput pravosuđa i policije, uprkos napretku koji je načinjen, ostali su nedovršeni u dijelu njihove funkcionalnosti i strukturalne uređenosti. Kompetencije različitih nivoa vlasti u njihovom djelovanju stvaraju komplikovan i nefunkcionalan sistem koji ne može u potpunosti ostvariti njihovu djelotvornost, niti u potpunosti osigurati poštivanje ljudskih prava građana i uposlenika u ovim sektorima.

Značajan dio kompetencija aktera sektora sigurnosti su adekvatno uređene postojećim zakonodavnim rješenjima i bazirane su na evropskim standardima i pozitivnoj praksi. Uspostavljene su prepostavke za demokratski nadzor sigurnosnog sektora, bilo na državnom ili na entetskome nivou, dok se neka zakonska rješenja još uvijek nalaze u početnoj fazi, te se vrše određena prilagođavanja odredbi u skladu sa njihovom praktičnom implementacijom. Ipak, većina zakona, s obzirom da su donešena u ne tako davnom periodu i uz asistenciju međunarodnih eksperata, sadrže prilično kvalitetna rješenja i mehanizme za njihovu provedbu.

Ocjena: 2,5

Niska ocjena prvog polja kojeg smo obradili je posljedica ustavne neusklađenosti, odnosno problem je što Ustav Bosne i Hercegovine ne prepoznaje sigurnost kao javno dobro. Sve novoosnovane institucije se nalaze u jednoj vrsti ustavnog vakuma, jer su kompetencije prenijete sa entiteta na državni nivo, a te institucije još uvijek nisu postale ustavne kategorije.

Niske ocjene u regulaciji kompetencija sigurnosnih aktera i horizontalne i vertikalne usklađenosti zakona su posljedica neuređenosti sektora sudstva i sektora policije. Iako neke od institucija, poput Oružanih snaga BiH ili Obavještajno-sigurnosne agencije BiH, zaslužuju visoke ocjene, ukupna ocjena je manja zbog gore pomenutih sektora.

Uvod

Predmetno istraživanje ima za cilj da pruži uvid o stanju u oblasti ustavne i zakonske regulative neophodne za funkcionisanje sigurnosnog sektora u Bosni i Hercegovini. Vladavina prava predstavlja jedan od osnovnih principa na kojima počivaju sve moderne demokracije, a također je i veoma značajan aspekt u promicanju demokratske kontrole nad sektorom sigurnosti. Princip vladavine prava ima posebnu važnost u postautoritarnim i postkonfliktnim društvima poput Bosne i Hercegovine, koja se ujedno nalaze u procesu tranzicije i reforme sektora sigurnosti.

Kompleksnost ustavnog uređenja Bosne i Hercegovine u značajnoj mjeri je determinisala i strukturu ovog istraživanja, te će se relevatna materija uglavnom odnositi na zakonodavnu regulativu, spoznajući da ustavna kategorija nije tretirala sigurnosni sektor kao javno dobro.

U okviru ovog istraživanja, koje je usmjereni za zakonodavni okvir aktera sigurnosnog sektora, analizirat ćemo nekoliko relevantnih oblasti, između ostalih: ustavni i zakonodavni okvir za funkcionisanje sektora sigurnosti, odredbe vezane za nadležnost sigurnosnih aktera, njihovih misija i obaveza, civilni lanac komandovanja nad sektorom sigurnosti, demokratsku kontrolu i javni nadzor nad sektorom sigurnosti, zaštitu ljudskih prava u skladu sa međunarodnim normama nadzora i kontrole sigurnosnog sektora, te vertikalnu i horizontalnu harmonizaciju zakona, kao i njihovu sprovodivost.

Pravna država

Pravni okvir (Ustav i osnovni zakoni za sve aktere, kriterij i državna uprava) za regulisanje sigurnosnog sektora

Bosna i Hercegovina ima jako specifičan Ustav, koji je dio Okviranog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini iz 1995. godine. Donešen prvenstveno s ciljem kako bi zaustavio rat u Bosni i Hercegovini, postojeći Ustav sadrži i pojedine odredbe koje onemogućavaju potpunu funkcionalnost i kapacitete institucija vlasti da ispune uslove neophodne za euro-atlanske integracije. Ustavom je uspostavljena minimalna državna struktura sa ograničenim ovlastima, dok je većina nadležnosti za funkcionisanje države data entitetskom nivou, između ostalih i ovlasti u sigurnosnom sektoru. Usljed karakterističnih uslova, koji su bili determinirajući faktor u vrijeme donošenja Ustava BiH, sigurnost nije prepoznata kao javno dobro niti odredbe Ustava regulišu ovaj sektor. Jedini organ koji se tiče sektora sigurnosti i koji je spomenut u Ustavu je Stalni komitet za vojna pitanja (SKVP), savjetodavno tijelo pri Predsjedništvu Bosne i Hercegovine.

Ipak, u članu 3, tačka 5, stav a) Ustava BiH kaže se: „Bosna i Hercegovina će preuzeti nadležnost u onim stvarima u kojima se o tome postigne saglasnost entiteta...“³⁷ Upravo ova odredba Ustava iskorištena je od strane međunarodne zajednice i domaćih političara u reformskom procesu kako bi se uspostavile sigurnosne institucije i službe na državnom nivou, potrebne za funkcionisanje države.

S druge strane, kompetencije nad sektorom sigurnosti su dodijeljene entitetima, te su entitetski ustavi kao takvi sadržavali odredbe koje se tiču sektora sigurnosti. Tokom reformskog procesa u Bosni i Hercegovini, parlamenti entiteta, kao i državni parlament su donijeli odluke o prenosu ovlaštenja sa entiteta na nivo države na osnovu gore pomenutog člana Ustava BiH. Osnovane su sigurnosne institucije na nivou države, ali te institucije i agencije još uvijek nisu unijete u Ustav

³⁷ Ustav Bosne i Hercegovine, Član 3, tačka 5, stav a)

Bosne i Hercegovine, odnosno nisu ustavne kategorije. U cilju regulisanja ovoga ustavnog vakuma 2003. godine, na insistiranje međunarodne zajednice, donešen je dokument Sigurnosna politika BiH, koji je ponovno usvojen 2006. godine u novoj verziji. Ipak, kvalitet tih dokumenata nije osigurao vertikalno i horizontalno usaglašavanje postojeće zakonske regulative u sigurnosnom sektoru.

Kada govorimo o zaštiti ljudskih prava, treba napomenuti da je Europska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, te njeni protokoli, ugrađena u Ustav BiH i kao takva ima primat nad svim ostalim zakonima, ali je problem njeno nedosljedno primjenjivanje. Što se tiče zaštite ljudskih prava zaposlenika u sektoru sigurnosti postoje mehanizmi za njihovu zaštitu, koji su nedavno dodatno ojačani uspostavom institucije Vojnog povjerenika. Ipak, postojeća zakonska regulativa ne uvažava u potpunosti najbolje europske prakse zaštite ljudskih prava, pa je tako npr. pripadnicima Oružanih snaga BiH zabranjeno bilo kakvo sindikalno organizovanje.³⁸

Regulisanje aktera sigurnosnog sektora, njihovih kompetencija, misija, zadataka i regulisanje civilnog lanca komandovanja

Kao što je već rečeno, uz značajnu pomoć međunarodne zajednice, napravljen je veliki iskorak u reformi sigurnosnog sektora u BiH, posebno u periodu nakon 2000. godine. Od tada, objektivno i započinje značajniji reformski proces u sektoru sigurnosti, baziran na političkom konsenzusu o pristupanju euro-atlantskim strukturama. Spisak zakona koji regulišu sigurnosni sektor u Bosni i Hercegovini je jako dug. Ovdje ćemo izdvojiti najvažnije zakone, a iste ćemo podijeliti u dvije grupe i to: zakoni o ključnim sigurnosnim akterima i zakoni o kriterijima. Zakoni iz oblasti sigurnosnog sektora su usvajani na državnom i na entitetskim nivoima, zavisno od toga na kojem nivou su organizovani akteri.

³⁸ Zakon o službi u Oružanim snagama BiH, Službeni glasnik BiH, br. 88/05, član 26

Dokument koji bi trebao dati strateške smjernice za sektor sigurnosti, kao što je Sigurnosna politika BiH usvojena prvo 2003. godine a potom i u novoj verziji 2006. godine, ne pruža adekvatan okvir koji bi izvršio harmonizaciju postojećih zakonodavnih rješenja. Jedan od razloga je sigurno i što je većina zakona sigurnosnih aktera donešena prije njenog usvajanja. Ipak, neki od dokumenata koji se usvajaju na godišnjem nivou, poput Platforme djelovanja Obavještajno - sigurnosne agencije BiH ili dokumenata koji su u pripremi, kao što je Pregled odbrane BiH za naredno desetljeće, oslanjaju se u znatnoj mjeri na njegove strateške odredbe.

Zakoni koji regulišu odbrambeni sektor u Bosni i Hercegovini su Zakon o odbrani Bosne i Hercegovine, te Zakon o službi u Oružanim snagama Bosne i Hercegovine. Ova dva zakona usvojena su 2005. godine i predstavljaju veoma moderne zakone koji su donešeni nakon obimnih reformi odbrambenog sektora i prenošenja svih nadležnosti sa entitetskog na državni nivo. Zakoni su produkt dugogodišnjih napora međunarodne zajednice i domaćih aktera da se sektor odbrane definiše na principu najbolje demokratske prakse u okolnostima specifičnim za lokalno okruženje. Zakonske odredbe sadrže kvalitetna rješenja vezana za misiju oružanih snaga i njenu podređenost civilnim strukturama vlasti, te u značajnoj mjeri zadovoljavaju standarde neophodne za saradnju i pristupanje NATO-u.

Značajan pomak načinjen u reformi obavještajnog sektora zabilježen je donošenjem Zakona o Obavještajno-sigurnosnoj agenciji BiH (OSA BiH) 2004. godine. Ovim zakonom je u potpunosti i u skladu sa demokratskim principima regulisan djelokrug rada obavještajno sigurnosnog sektora, osnovana jedinstvena civilna obavještajna služba u Bosni i Hercegovini, te osiguran parlamentarni nadzor nad radom Agencije. Zakonska rješenja su na najmanju moguću mjeru svela mogućnosti zloupotrebe ovoga sektora u političke svrhe, tako da je njen dosadašnji rad veoma pozitivno ocijenjen sa aspekta zaštite ljudskih prava pojedinaca. Ipak, ova institucija je i dalje zadržala određene

recidue prošlosti, te njen rad u znatnoj mjeri karakteriše nedovoljna komunikacija i otvorenost prema javnosti.

Dva sektora u kojima su isprepletene državne i entitetske nadležnosti i stvaraju najveću smetnju u funkcionisanju jesu sektori policijskog rada i pravosuđa. Provedene reforme su dale veoma pozitivne rezultate u nekim segmentima njihovog uređenja, ali funkcionalnost ovih sektora je diskutabilna i ne pruža mogućnost adekvatne zaštite ljudskih prava građana i potpunu uspostavu vladavine prava. Nepostojanje verikalne harmonizacije postojećih zakonskih rješenja u pravosuđu i policiji, odnosno njihova struktura koja je u saglasnosti sa postojećim ustavnim rješenjima i pokušajima da se ovi sektori urede uspostavom državnih tijela, u praksi je donijela veoma komplikovan i nefunkcionalan sistem. Uspostavom državnih institucija unaprijeđena je funkcionalnost sektora ali ostali su veliki problemi u horizontalnoj koordinaciji između različitih nivoa vlasti nadležnih za njihovo rukovođenje kao i preklapanja pojedinih mandata i kompetencija. Ministarstva pravde i sigurnosti na državnom nivou, zajedno sa svojim organizacionim jedinicama koje su formirane 2003. godine, formalno su preuzele funkcije najviših struktura vlasti u ovim sektorima ali njihove ovlasti su svedene samo na koordinaciju postojećih struktura, što im onemogućava potrebnu funkcionalnost i smanjuje kapacitete za kvalitetno uređenje sektora. Bitno je istaći i da je organizaciona struktura ovih sektora, uz entitetski nivo, opterećena i postojanjem kantonalnih nadležnosti u Federaciji BiH, te posebnom teritorijalnom jedinicom Distrikta Brčko, što implicira na postojanje 14 službi sa različitim ovlastima.

Nadalje, entitetskim zakonima je regulisan i sektor privatnih sigurnosnih kompanija, koji bilježi konstantan rast u preteklim godinama i kao takav postaje značajan sigurnosni akter u BiH. Zakoni iz 2002. godine, odnosno izmjene iz 2009. godine, su kvalitetno i u skladu sa evropskim standardima regulisali ovu oblast, mada njihovu implementaciju usložnjavaju različiti nivoi vlasti kojima su date ovlasti za pojedine zakonske odredbe.

Pored zakona o akterima, rad sigurnosnih institucija u BiH je također regulisan i grupom zakona koji zauzimaju važno mjesto u našoj analizi. Najvažniji među njima su Zakon o slobodnom pristupu informacijama, Zakon o zaštiti tajnih podataka, te Zakon o zaštiti ličnih podataka. Pored tri navedena zakona, za našu analizu možemo izdvojiti i Krivični zakon BiH, Krivične zakone entiteta, te Zakon o krivičnom postupku BiH i Zakon o krivičnom postupku na nivou entiteta. Također, za ovu analizu su bitni i Zakon o ombudsmanu BiH, na osnovu kojeg je osnovano tijelo Ombudsmana BiH i ukinuti entitetski Uredi ombudsmana, te zakoni koji regulišu revizionske uredе na državnom nivou, kao i na nivou entiteta. Zakoni o nezavisnim i nadzornim tijelima policijske strukture, te nezavisni odbori za žalbe građana uspostavljeni su na državnom i na entitetском nivou, te pružaju adekvatan nivo civilne kontrole i neovisnosti u djelokrugu rada policijskih snaga.

Zakon o odbrani Bosne i Hercegovine definiše Predsjedništvo BiH kao vrhovnog komandanta oružanih snaga, a lanac komandovanja ide „od Predsjedništva Bosne i Hercegovine do ministra odbrane Bosne i Hercegovine, zatim preko načelnika Zajedničkog štaba Oružanih snaga, komandanata Operativne komande Oružanih snaga i Komande za podršku Oružanih snaga do komandanata podređenih komandi i jedinica.“³⁹ Kao što se može vidjeti iz citiranog člana zakona, bitno mjesto u lancu komandovanja zauzima ministarstvo odbrane, odnosno izvršna vlast Bosne i Hercegovine. U slučajevima ratnog i vanrednog stanja, prema Zakonu o odbrani Bosne i Hercegovine, Parlamentarna skupština BiH proglašava ratno i vanredno stanje na zahtjev Predsjedništva Bosne i Hercegovine. Treba naglasiti da je ovakva vrsta lanca komandovanja u većini zemalja karakteristična isključivo za pitanje vojnih snaga, pa samim tim ni u BiH nije svojstvena ostalim sigurnosnim institucijama. U ovom kontekstu, bitno je napomenuti da je u svim sigurnosnim institucijama uspostavljena civilna kontrola, te da je politička vlast izdvojena od nezavisnog operativnog djelovanja institucija.

³⁹ Zakon o odbrani BiH, Službeni glasnik BiH, br. 88/05, Član 8, stav 2

Aranžman civilne demokratske kontrole i javnog nadzora u skladu sa međunarodnim normama sačinjenim od DCAF-a i zaštitom ljudskih prava

Institucija kroz koju se u najboljem smislu ogleda civilna demokratska kontrola je Parlament Bosne i Hercegovine, odnosno nadležne komisije Parlamentarne skupštine. U Bosni i Hercegovini postoje dvije zajedničke komisije (Zastupničkog doma i Doma naroda), koje su zadužene za sigurnosni sektor, kako slijedi: Zajednička komisija za odbranu i sigurnost i Zajednička komisija za nadzor nad radom Obavještajno-sigurnosne agencije BiH. Zajednička komisija za odbranu i sigurnost je osnovana 2003. godine, a zadaci su joj između ostalih da „razmatra i prati provođenje sigurnosne i odbrambene politike Bosne i Hercegovine”⁴⁰. Zajednička komisija za nadzor nad radom Obavještajno-sigurnosne agencije BiH je osnovana u aprilu 2004. godine, a između ostalog „nadzire zakonitost rada Agencije; raspravlja i daje mišljenja o imenovanju generalnog direktora i zamjenika generalnog direktora; razmatra izvještaje predsjedavajućeg o pitanjima iz njegove nadležnosti, uključujući mjere preduzete radi rješavanja svih problema u Agenciji utvrđenih prilikom provođenja inspekcijske kontrole, revizije ili istrage.”⁴¹ Obje komisije su veoma aktivne u sprovođenju demokratske kontrole.

Pored komisija na državnom nivou, postoje i parlamentarne komisije na entitetskim nivoima. U Republici Srpskoj postoji Odbor za bezbjednost, dok u Federaciji BiH egzistira Komisija za sigurnost. Nakon prebacivanja svih ovlasti nad vojnim snagama na državni nivo, mandat ovih komisija je vezan za policijske strukture unutar entiteta i za nadzor nad zakonitošću rada istih.

U posljednje vrijeme, nadzor nad radom sigurnosnih institucija je sve više u središtu interesovanja civilnog društva. Pored civilnog društva, nadzor nad ovim institucijama vrše i Uredi za reviziju (na državnom i na

⁴⁰ <http://parlament.ba/komisija/1/0/32.html>, pristupljeno 07. maja 2010.

⁴¹ <http://parlament.ba/komisija/1/0/33.html>, pristupljeno 07. maja 2010.

entitetskim nivoima) naročito po pitanjima kontrole budžeta, te Ured ombudsmena Bosne i Hercegovine u pitanju zaštite ljudskih prava.

Zakoni koji regulišu sigurnosni sektor su u skladu sa međunarodnim standardima. Prilikom donošenja zakona u Bosni i Hercegovini ili nametanja istih od strane Visokog predstavnika, ispoštovana je europska praksa, tako da su zakoni usvojeni uvažavajući ove odredbe. Također, zakoni iz oblasti odbrane su u skladu sa najboljim standardima i praksom zemalja članica NATO-a.

Zaštita ljudskih prava pripadnika institucija sigurnosnog sektora je uglavnom dobro regulisana. Većina institucija ima uspostavljene institucije unutrašnje kontrole, čiji je zadatak praćenje zakonitosti rada, te eventualne zaštite mogućih ugrožavanja ljudskih prava zaposlenika sektora sigurnosti.

Za razliku od ostalih uposlenika sektora sigurnosti, moramo naglasiti da su ljudska prava pripadnika oružanih snaga djelimično ugrožena, jer prema Zakonu o službi u Oružanim snagama Bosne i Hercegovine, u članu 26. ne dopušta im se nikakav vid sindikalnog i političkog organizovanja. Pomak u segmentu zaštite ljudskih prava pripadnika oružanih snaga napravljen je imenovanjem vojnog povjerenika⁴² od strane Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine s ciljem jačanja vladavine prava, zaštite ljudskih prava i sloboda vojnih lica i kadeta u Oružanim snagama BiH i u Ministarstvu odbrane BiH.

Zaštita ljudskih prava je predviđena Ustavom BiH, odnosno Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda i njeni protokoli su sastavni dio Ustava i imaju primat nad svim ostalim zakonima. S druge strane, Ustav Bosne i Hercegovine je kontradiktoran sam po sebi, pa tako nacionalne manjine nemaju mogućnost da se kandidiraju za člana Predsjedništva, niti ima predstavnika nacionalnih manjina u Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Ovo kršenje osnovnih ljudskih prava je potvrđio i Europski sud za ljudska prava presudom u slučaju „Finci i Seđić protiv Bosne i Hercegovine“, prema

⁴² Zakon o parlamentarnom vojnem povjereniku, Službeni glasnik BiH, br. 49/09

kojoj je Bosni i Hercegovini naloženo da promijeni odredbe Ustava kako bi se i nacionalnim manjinama omogućilo kandidovanje na izborima za ove pozicije. U cilju rješavanja ovog pitanja, Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine formirala je u oktobru 2011. godine Privremenu zajedničku komisiju oba doba za provođenje presude Europskog suda za ljudska prava u Strazburu u predmetu Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine.⁴³ Iako formirana da riješi ovo pitanje, prema izvještaju iz marta 2012. godine, Komisija nije uspjela da postigne saglasnost kada su u pitanju izmjene Ustava BiH kako bi se provela presuda suda u Strazburu.⁴⁴

Kao i u većini zemalja, najviše pitanja se postavlja prilikom primjene posebnih istražnih radnji, odnosno zaštite ljudskih prava prilikom korištenja ovih mjera. Zakon o krivičnom postupku Bosne i Hercegovine, kao i zakoni o krivičnom postupku na nivou entiteta, određuju striktne uslove koji moraju biti ispunjeni kako bi se iste primijenile, kao i ophodjenje sa materijalima dobijenim ovim radnjama nakon okončanja postupka.

Kompatibilnost sa Ustavom i dosljednost među zakonima

Kao što smo već ranije naglasili, oblast sigurnosti se odredbama Ustava BiH ne definiše kao opće dobro, a institucije osnovane od strane državnog i entitetskih parlamenata ili nametnute odlukama visokog predstavnika još uvijek nisu ustavne kategorije, odnosno nisu unijete u Ustav.

Zakoni koji regulišu sektor sigurnosti uglavnom su harmonizovani i nema većih odstupanja kada su u pitanju institucije koje su osnovane na državnom nivou. Određena konfuzija identifikovana je u oblastima pravosuđa i policije, jer ovi sektori sadrže institucije i na državnom i na

⁴³

https://www.parlament.ba/sadrzaj/komisije/zajednicke_komisije/adhoc_komisije/aktivne/default.aspx?langTag=bs-BA&pril=b#, pristupljeno 13. Januar 2012.

⁴⁴https://www.parlament.ba/sadrzaj/komisije/zajednicke_komisije/adhoc_komisije/izvjestaji/default.aspx?id=34203&langTag=bs-BA&pril=b, pristupljeno 21. Mart 2012.

nižim nivoima vlasti, što dovodi do nefunkcionalnosti ovih sektora usljud preklapanja mandata i nadležnosti.

Shodno odredbama Dejtonskog mirovnog sporazuma, piramida sudstva na entitetskim nivoima se završava sa vrhovnim sudovima entiteta. Pored toga, postoji odvojeno sudstvo u Distriktu Brčko, te na državnom nivou imamo još jedan sudske sisteme, s tim da na državnom nivou ne postoji Vrhovni sud, kao krajnja sudska instanca. Zbog ovakve uređenosti sudske sistema Bosne i Hercegovine, vidljivo je da ovaj sistem nije vertikalno harmonizovan, odnosno da postoje četiri potpuno odvojena sudske sistema, te sudstva entiteta nisu usklađena sa državnim sudstvom. Što se tiče horizontalne usklađenosti, tu je situacija jasnija, odnosno postoji usklađenost zakonskih rješenja unutar sudske piramide.

Također, u policijskoj strukturi imamo sličnu situaciju. Pored entitetskih, postoje odvojene policijske strukture u Distriktu Brčko, kao i na državnom nivou. Tokom reforme policije u BiH pokušalo se doći do modela na koji bi se način mogao urediti policijski sektor Bosne i Hercegovine, ali nije došlo do velikih promjena. Usvojen je Zakon o Direkciji za koordinaciju policijskih tijela i o Agencijama za podršku policijskoj strukturi BiH prema kojem se osniva „Direkcija za koordinaciju policijskih tijela u BiH, Agencija za forenzička ispitivanja i vještačenja, Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova i Agencija za policijsku podršku“⁴⁵, kao upravne organizacije za podršku policijskoj strukturi BiH na državnom nivou, čime je zaokružen policijski sistem na državnom nivou, uključujući i osnivanje nadzornih tijela, ali nije došlo do promjena u vertikalnoj policijskoj strukturi, jer su i dalje ostala četiri odvojena sektora.

Također, kao kontraverzan zakon možemo posmatrati i Zakon o zaštiti tajnih podataka, koji uz činjenicu da se ne primjenjuje u svim institucijama, još uvijek ima svojih nedorečenosti i pruža diskreciono pravo pojedincima da na osnovu ličnog nahođenja stavlju oznaku

⁴⁵ Zakon o Direkciji za koordinaciju policijskih tijela i o Agencijama za podršku policijskoj strukturi BiH, Službeni glasnik BiH, br. 36/08

tajnosti i time ograničavaju mogućnosti implementacije Zakona o slobodi pristupa informacijama.

Primjenjivost zakona

Potrebni zakoni za regulaciju sigurnosnog sektora su usvojeni, neki na državnom, a neki na entitetskim nivoima. U nekim sektorima u kojima nisu sprovedene kvalitetne i sveobuhvatne reforme, poput onih u odbrani i obavještajnom sektoru, dolazilo je do usvajanja novih zakona ne vodeći toliko računa o principima njihove implementacije. Tako su neka zakonska rješenja dovela do preklapanja nadležnosti i kompetencija, što je usložnjavalo njihovu implementaciju.

Također, reforma pravosuđa koja je provedena na kombinaciji anglosaksonskog i kontinentalnog prava ostavila je dosta nedorečenosti u djelovanju i saradnji pravosudnih institucija sa policijskim organima, zbog čega i danas preovladavaju znatni napori na unapređenju institucionalnog okvira vladavine prava. Kompleksnost uređenja policijskog sektora ostavila je mogućnost da se pojedina zakonska rješenja, poput Zakona o oružju, primjenjuju na osnovu zakona iz bivše Republike BiH ili ih možda uopšte ni nema.

Ustav Bosne i Hercegovine ne predviđa mjere sankcije u slučajevima nepoštivanja zakona. S druge strane, ove odredbe su inkorporirane u zakone koji se tiču reguliranja sigurnosnog sektora. Uglavnom svi zakoni iz domena sigurnosnog sektora koji su donešeni u sklopu kvalitetnih reformi pokrivaju i sankcionisanje u slučajevima kršenja zakonskih određenja.

Preporuke

- Napraviti izmjene Ustava BiH s ciljem definisanja uspostavljenih sigurnosnih institucija na državnom nivou kao ustavnih kategorija, odnosno prepoznavanje oblasti sigurnosti u Ustavu kao javnog dobra.
- Razmotriti osnivanje Vijeća za nacionalnu sigurnost Bosne i Hercegovine kao krovne institucije, zaduženu za koordinaciju svih aktera sigurnosnog sektora i strategijsko upravljanje sektorom sigurnosti.
- Nastaviti sa reformom policijskih snaga u cilju osposobljavanja agencija za provođenje zakona za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije, te kvalitetnije uređenje odnosa sa pravosudnim institucijama.
- Uspostaviti kvalitetniju vertikalnu pravosudnu strukturu sa sagledavanjem mogućnosti uspostave Vrhovnog suda Bosne i Hercegovine kao krajnje instance u piramidi sudstva. Osigurati kvalitetnu i kontinuiranu podršku budžetima sigurnosnih institucija na državnom nivou, posebno Ministarstvu odbrane BiH u cilju dostizanja NATO standarda.

Sažetak

Zaštita prava građana i zaposlenika sektora sigurnosti, kao i kontrola utroška budžetskih sredstava u institucijama sigurnosti, bitan je proces koji treba osigurati kontrolu organizacije, provedenih postupaka i procedura. Ova vrsta nadzora, koja se provodi od strane izvršnih organa vlasti odvija se istovremeno sa tekućim procesom rada, tj. ugrađena je u taj proces i čini njegov sastavni dio. Odgovarajućim kontrolnim okruženjem osigurava se funkcionalnost i efikasnost institucija sigurnosti i stvaraju prepostavke za adekvatnu demokratsku kontrolu. Analiza primarnih zakona sigurnosnih institucija u Bosni i Hercegovini, kao i internih pravilnika unutar institucija upućuju na to da su zakonski i podzakonski akti koji regulišu nadzor od strane izvršne vlasti u skladu sa praksom demokratske kontrole. Odjeli za internu kontrolu za zaštitu prava građana i zaposlenika su uspostavljeni u svim sigurnosnim institucijama. Ti odjeli se, pored redovnih zakonom predviđenim vidovima kontrole, bave i žalbama upućenim od strane građana ili zaposlenika institucija sigurnosti u slučajevima povrede njihovih prava. Prema podacima do kojih smo došli u toku ovog istraživanja, vidljivo je da ovi odjeli ili sektori u potpunosti provode zakonom predviđene procedure, pa su tako sve žalbe ili predstavke upućene od strane građana ili zaposlenika sektora sigurnosti razmatrane i adekvatno procesuirane, a u slučajevima kršenja prava prekršioci su snosili zakonom predviđene posljedice.

Pored pomenutih odjeljenja za zaštitu ljudskih prava, bitnu ulogu u procesu kontrole zauzimaju i sektori za praćenje zakonitosti utroška budžetskih sredstava unutar institucija sigurnosti. Sve institucije su uspostavile ova interna nadzorna tijela koja, prema prikupljenim informacijama, obavljaju svoje poslove u adekvatom okruženju za njihov rad. Ipak, može se zaključiti da se uslovi u pojedinim slučajevima mogu poboljšati, jer pojedinim institucijama nedostaje materijalno-tehničkih sredstava, a u nekim institucijama primjetan je nedostatak ljudskih resursa. Ipak, generalna je procjena da su formirani i funkcionalni zakonom predviđeni odjeli ili službe za zaštitu ljudskih

prava građana i zaposlenika u institucijama sigurnosti, kao i odjeli ili službe koje prate zakonitost utroška budžetskih sredstava.

Ocjena : 3

Pravna kontrola (kršenje zakona i ljudskih prava)

Zakonitost

Kontrola izvršnih organa vlasti nad sektorom sigurnosti u BiH je regulisana primarnim zakonima o sigurnosnim institucijama. Tako, Predsjedništvo Bosne i Hercegovine prema Zakonu o odbrani Bosne i Hercegovine „djelujući prema konsenzusu, ima vrhovnu komandu i kontrolu nad Oružanim snagama Bosne i Hercegovine.“⁴⁶ Pored Predsjedništva, izvršnu kontrolu nad Oružanim snagama Bosne i Hercegovine ima i Vijeće ministara Bosne i Hercegovine preko Ministarstva odbrane. Zakonom je predviđeno da „ministar odbrane ima ovlaštenje da nadgleda, prati i vrši inspekciju nad Oružanim snagama kako bi se osiguralo poštivanje ovog zakona, te njegovih naređenja, uputstava i direktiva.“⁴⁷

Kontrolu izvršnih organa vlasti nad Obavještajno – sigurnosnom agencijom Bosne i Hercegovine (OSA) vrše Predsjedništvo BiH i Vijeće ministara Bosne i Hercegovine. Komunikacija između Predsjedništva i OSA-e se vrši isključivo preko predsjedavajućeg Vijeća ministara. Predsjedavajući Vijeća ministara „koordinira aktivnosti agencije i osigurava smjernice u pogledu sigurnosno-obavještajne politike. On nadzire rad agencije i snosi političku odgovornost za njen rad.“⁴⁸

Kada je riječ o Državnoj agenciji za istrage i zaštitu (SIPA) i Graničnoj policiji, koje su policijske agencije na državnom nivou, njihovi direktori su za svoj rad i rad agencija odgovorni ministru sigurnosti i Vijeću

⁴⁶ Zakon o odbrani Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH br 88/05, Član 11

⁴⁷ Ibid, član 17

⁴⁸ Zakon o Obavještajno – sigurnosnoj agenciji BiH, Službeni glasnik BiH br.12/04 , Član 9

ministara Bosne i Hercegovine.⁴⁹ Policijskim snagama na nivoima entiteta rukovode direktori policija. Nadzor nad njihovim radom, odnosno nadzor nad policijama entiteta, imaju vlade entiteta preko nadležnih ministarstava unutrašnjih poslova. U Federaciji Bosne i Hercegovine „direktor policije za svoj rad odgovora Vladi Federacije i ministru.“⁵⁰ Direktor policije Republike Srpske „kao rukovodilac ukupnih operativnih poslova u Ministarstvu za svoj rad odgovoran je ministru unutrašnjih poslova i Vladi Republike Srpske.“⁵¹

Prema Zakonu o odbrani Bosne i Hercegovine, ministar odbrane ima ovlaštenja da nadgleda i vrši inspekciju nad Oružanim snagama BiH.⁵² U svrhu ispunjanjvanja ovih uslova, zakonom je predviđen i formiran Generalni inspektorat pri Ministarstvu odbrane BiH. Generalni inspektorat je direktno odgovoran ministru, dok je ministar „odgovoran Parlamentarnoj skupštini i njenoj komisiji za odbranu i na njen zahtjev će se pojaviti pred njom i podnijeti izvještaj o pitanjima koja su u nadležnosti Ministarstva odbrane.“⁵³

Generalni inspektor u Obavještajno – sigurnosnoj agenciji Bosne i Hercegovine između ostalog „redovno i blagovremeno izvještava predsjedavajućeg (Vijeća ministara), Izvršni obavještajni odbor,⁵⁴ generalnog direktora i zamjenika generalnog direktora“⁵⁵ o pitanjima i odgovornostima iz svoje nadležnosti. Prema zakonima o policijskim agencijama na državnom nivou (SIPA i Granična policija), pored redovnih godišnjih izvještaja o radu ovih agencija koje direktori podnose ministru sigurnosti, a on to dalje prosljeđuje Vijeću ministara, dužni su da dostave izvještaje i Parlamentarnoj skupštini, Vijeću ministara ili Predsjedništvu BiH na njihov zahtjev.

⁴⁹ Zakon o Državnoj agenciji za istrage i zaštitu, Službeni glasnik BiH br. 27/04 Član 7. i Zakon o Graničnoj policiji Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH br. 19/01, Član 11.

⁵⁰ Zakon o unutrašnjim poslovima FBiH, Službeni novine FBiH, br. 49/05, Član 28

⁵¹ http://www.mup.vladars.net/index2_lat.php?st=policija_lat/direktor_policije, pristupljeno 30.11.2010.

⁵² Zakon o odbrani BiH, Službeni glasnik BiH br. 88/05, Član 17

⁵³ Ibid

⁵⁴ Prema Članu 12 Zakona o obavještajno-sigurnosnoj agenciji Bosne i Hercegovine, za potrebe savjetovanja predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH o njegovim dužnostima propisanih ovim Zakonom, predsjedavajući formira Izvršni obavještajni odbor koji je sastavljen od predsjedavajućeg Vijeća ministara i dva ministra iz Vijeća ministara BiH. Ovim Odborom predsjedava predsjedavajući Vijeća ministara

⁵⁵ Zakon o Obavještajno-sigurnosnoj agenciji Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH br. 12/04, član 33

Kao što možemo primjetiti, primarni zakoni o sigurnosnim institucijama definišu izvještavanje i vertikalno i horizontalno. Rokovi za izvještavanje su također precizirani, a ovim zakonima predviđeno je i izvještavanje na zahtjev ostalih organa vlasti.

Administrativni kapaciteti

Na osnovu informacija prikupljenih od sigurnosnih institucija Bosne i Hercegovine, uspostavljeni su i kapaciteti izvršnih organa vlasti za nadzor nad sprovođenjem zakona i zaštite ljudskih prava unutar sigurnosnog sektora. Tako, u okviru Ministarstva odbrane postoji Inspektorat koji je zadužen za praćenje zakonitosti rada, kao i za zaštitu ljudskih prava zaposlenika i građana. U Obavještajno – sigurnosnoj agenciji Bosne i Hercegovine djeluje institut Generalnog inspektora. Kada je riječ o entitetskim policijskim snagama, Ured za pritužbe javnosti Federalnog Ministarstva unutrašnjih poslova je zadužen za zakonitost rada Federalne uprave policije. U Republici Srpskoj je to Biro za žalbe i predstavke građana pri Ministarstvu unutrašnjih poslova Republike Srpske.

Kada je riječ o policijskim agencijama, na državnom nivou postoji inspektorat unutar Ministarstva sigurnosti Bosne i Hercegovine, dok je Ured za profesionalne standarde Granične policije Bosne i Hercegovine zadužen za zakonitost rada ove agencije. Za zakonitost rada Državne agencije za istrage i zaštitu ustanovljen je poseban Odjel za unutrašnju kontrolu.⁵⁶

Interna tijela za kontrolu sigurnosnih institucija uglavnom imaju dobre uslove za rad ali se susreću i sa određenim problemima. Dok je nekima potrebno više materijalnih i tehničkih resursa za rad, kod drugih je obrnuta situacija. Zbog obima posla kojim se bave nedostaje im veći broj uposlenih u njihovim organizacijskim jedinicama. Podzakonski akti i interni pravilnici, koji detaljnije utvrđuju djelokrug rada ovih tijela, u

⁵⁶ Dopis Granične policije od 19.11.2010. godine i Dopis Državne agencije za istrage i zaštitu od 12.11.2010. godine

većini institucija su usvojeni i uposlenici ih primjenjuju u svom svakodnevnom radu.

Implementacija

Interna tijela koja su zadužena za praćenje zakonitosti rada unutar policijskih agencija na državnom nivou, kao i za praćenje povreda ljudskih prava zaposlenika i građana, su uspostavljena i rade prema internim dokumentima i pravilnicima.

Shodno dopisu Generalnog inspektorata Ministarstva odbrane Bosne i Hercegovine,⁵⁷ u protekle četiri godine nije zabilježeno mnogo pritužbi koje su se odnosile na narušavanje prava građana od strane pripadnika Oružanih snaga BiH. S druge strane, pritužbe na narušavanja prava pripadnika Ministarstva odbrane i Oružanih snaga BiH većinom su se odnosile na statusna pitanja i naknade koje nemaju karakter plate. Na broj ovih pritužbi su uveliko utjecali tranzicijski procesi i otpust vojnog personala, a posebno je to bilo izraženo u toku 2007. i 2010. godine.

Odjel za profesionalne standarde i unutrašnju kontrolu u Graničnoj policiji Bosne i Hercegovine je u periodu od 2007. do 2010. godine zaprimio 244 žalbe – predstavke građana i pravnih lica, od čega je bilo 55 anonimnih.⁵⁸ Tokom ovog perioda je 11 policijskih službenika kažnjeno novčanom kaznom na osnovu ovih predstavki. U istom periodu, Odjel je zaprimio 26 žalbi za narušavanje prava zaposlenika Granične policije.⁵⁹ Internim postupkom je utvrđeno da su sve žalbe bile bez osnova i bez dovoljno dokaza za disciplinski postupak.⁶⁰

Odjeljenje za unutrašnju kontrolu Državne agencije za istrage i zaštitu je tokom ovog perioda (2007-2010) zaprimilo 107 predstavki za narušavanje prava građana.⁶¹ U 85 slučajeva nisu pronađeni dokazi o povredi službene dužnosti, u 8 slučajeva su podneseni zahtjevi za

⁵⁷ Dopis Ministarstva odbrane Bosne i Hercegovine od 16.12.2010. godine

⁵⁸ Dopis Granične policije od 19.11.2010. godine

⁵⁹ Ibid

⁶⁰ Ibid

⁶¹ Dopis Državne agencije za istrage i zaštitu od 12.11.2010. godine

pokretanje disciplinske odgovornosti, dok je u ostalih 14 slučajeva postupak obustavljen zbog odustajanja podnosioca zahtjeva, nenađežnosti odjela, odlaska u mirovinu zaposlenika ili zbog toga što su lica na koja se odnosi prijava u međuvremenu napustila službu. U istom ovom periodu je podneseno 15 predstavki za narušavanje prava zaposlenika SIPA-e.⁶² Od ovog broja, 1 predstavka je predana MUP-u kantona Sarajevo na daljnje postupanje jer su prava zaposlenika bila ugrožena od strane građanina, jedan slučaj je rezultirao pokretanjem disciplinskog postupka, dok su ostale predstavke bile odbačene kao neosnovane i bez dokaza.⁶³

U periodu od 2007. godine do 30. novembra 2010. godine, Biro za žalbe i predstavke građana Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srpske je zaprimio 2.328 predstavki ili žalbi građana na rad policije RS.⁶⁴ Od ovog broja zaprimljenih predstavki disciplinskim postupkom jedan je zaposlenik kažnjen kaznom prestanka rada, novčanom kaznom umanjenjem plate za 30% u trajanju od 1 do 6 mjeseci kažnjeno je 46 policajaca, dok je za 43 policajca upućen prijedlog za izricanje disciplinske mjere zbog lakše povrede radne dužnosti.

Obavještajno – sigurnosna agencija Bosne i Hercegovine nije dostavila podatke o broju predstavki građana na njen rad ali sudeći prema dostupnim podacima iz javnih izvora ne radi se o velikom broju pritužbi građana na rad Agencije.

Prema dopisima koje smo dobili od sigurnosnih institucija, vidljivo je da broj žalbi za narušavanje prava građana varira u zavisnosti o kojoj sigurnosnoj instituciji je riječ. Kada je riječ o policijskim agencijama na državnom nivou, najviše zaprimljenih predstavki građana je bilo u toku 2008. godine, i to u SIPA-i 41⁶⁵ i u Graničnoj policiji 95.⁶⁶ U policiji Republike Srpske najveći broj zaprimljenih predstavki građana je bilo u

⁶² Ibid

⁶³ Ibid

⁶⁴ Dopis Biroa za žalbe i predstavke građana, Ministarstvo unutrašnjih poslova RS od 01.12.2010. godine

⁶⁵ Dopis Državne agencije za istrage i zaštitu – SIPA BiH od 12.11.2010. godine

⁶⁶ Dopis Granične policije od 19.11.2010. godine

toku 2007. godine, njih 712, dok se taj broj smanjuje u narednim godinama.⁶⁷

Vrijednosti

Iako su usvojeni svi zakonski i podzakonski akti za rad ovih kontrolnih organa izvršne vlasti, te su formirane i sve zakonom predviđene službe, opšta percepcija je da one ne ispunjavaju svoje obaveze u skladu sa očekivanjima. Primjetan je veliki nesrazmjer u odnosu na podnesene predstavke, što upućuje ili na nedovoljnu informisanost građana i uposlenika o njihovim pravima i obavezama ili na pristrasan odnos nadležnih službi prilikom očitavanja o predstavkama. Svakako je potrebna i nadogradnja administrativnih kapaciteta onih organa kontrole u sigurnosnim institucijama gdje ista nije na zadovoljavajućem nivou, a sve u cilju da bi se ovaj vid kontrole doveo do željenog nivoa. Javna svijest o važnosti ovog vida kontrole još uvijek nije na zadovoljavajućem nivou u Bosni i Hercegovini, te se na ovom pitanju treba dodatno angažovati. Uvidom u podatke koje smo dobili od strane sigurnosnih institucija, vidljivo je da se prilikom kontrole pribjegava prostom provođenju zakonskih odredbi, bez posebnih aktivnosti vezanim za mogućnosti dalnjeg unaprijeđenja mjera za dodatno informisanje zainteresovanih osoba ili poboljšavanja normativno – pravnog okvira za dosljednije provođenje potrebnih kontrolnih mehanizama.

⁶⁷ Dopis Biroa za žalbe i predstavke građana, Ministarstvo unutrašnjih poslova RS od 01.12.2010. godine

Budžetska kontrola

Zakonitost

U okviru Ministarstva finansija i trezora Bosne i Hercegovine postoji Sektor za budžet institucija Bosne i Hercegovine, koji između ostalog nadgleda izvršavanje budžeta institucija BiH, informiše Vijeće ministara o eventualnim problemima u izvršenju budžeta, sprovodi sistem internog nadzora itd.⁶⁸ Pored Sektora za budžet i finansije Ministarstva finansija i trezora, zakonima o sigurnosnim institucijama je definisano da su rukovodioци sigurnosnih institucija odgovorni za zakonito trošenje budžetskih sredstava. Shodno tome, sve sigurnosne institucije u svome okviru imaju formirane posebne sektore/službe koji se bave poslovima zakonitosti i racionalnog utroška budžetskih sredstava (npr. Sektor za finansije i budžet Ministarstva odbrane BiH ili Služba za materijalno finansijske poslove Državne agencije za istrage i zaštitu).

Promjene u sistemu interne revizije institucija Bosne i Hercegovine⁶⁹ podrazumjevale su i da sve sigurnosne institucije uvedu i dodatna tijela (poput Ureda za internu reviziju Ministarstva odbrane BiH) u svojoj strukturi, kojima bi unaprijedile finansijska poslovanja svojih organizacija. Izrada godišnjih ili po potrebi ad hoc izvještaja, samo su neke od aktivnosti ovoga ureda koji ima za cilj da obezbjedi najracionalnije i najekonomičnije trošenje sredstava i da redovno sačinjava prijedloge za unaprjeđenje finansijske politike. U svom radu blisko sarađuje sa Centralnom jedinicom za harmonizaciju Ministarstva finansija i trezora, kao i sa Uredom za reviziju institucija BiH.

Administrativni kapaciteti

Prema dopisima koje smo dobili od sigurnosnih institucija u Bosni i Hercegovini, sektori ili odjeli za materijalno finansijske poslove pri ovim institucijama su formirani i rade posao u skladu sa zakonom i

⁶⁸ http://www.trezorbih.gov.ba/bos/index.php?option=com_content&task=view&id=142&Itemid=156, pristupljeno 14.11.2010. god

⁶⁹ Zakon o internoj reviziji institucija Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, broj 27/08)

unutrašnjim pravilnicima. Prema pomenutim dopisima, ovi sektori uglavnom imaju zadovoljavajuće materijalno – tehničke, kao i ljudske kapacitete za rad.

Kao što je već ranije napomenuto, pri Ministarstvu finansija i trezora postoji sektor za finansije i budžet institucija, koji između ostalog prati i zakonitosti utroška budžetskih sredstava. Pored ove institucije, Sektor za finansije i budžet pri Ministarstvu odbrane Bosne i Hercegovine, Sektor za pravne, kadrovske i opšte materijalno – finansijske poslove pri Ministarstvu sigurnosti Bosne i Hercegovine, Služba za materijalno – finansijske poslove u SIPA-i i u Graničnoj policiji, Sektor za materijalno – finansijske poslove Federalnog MUP- i Služba za materijalno – finansijske poslove MUP-a RS su interna tijela kontrole unutar sigurnosnih institucija koji su zaduženi za praćenje zakonitosti utroška budžetskih sredstava.

Sektor za materijalno – finansijske poslove Federalnog Ministarstva unutrašnjih poslova je u svome dopisu napomenuo da im problem predstavlja „nedostatak uredskog prostora za rad, kao i dislociranost pojedinih organizacijskih dijelova Sektora.“

Osoblje uposleno u ovim sektorima/službama adekvatno je obučeno za poslove koji su im dodjeljeni, a obuka se posebno provodila u proteklim godinama, kada su institucije vlasti uvele višegodišnje programsko budžetiranje.

Implementacija

Sektori/službe za finansije i budžet u sigurnosnim institucijama djeluju u skladu sa zakonskim odredbama njihovih organizacionih jedinica. Kao dijelovi integrirane strukture podnose redovne godišnje izvještaje nadležnim rukovodicima koji ih sublimiraju u godišnje izvještaje o radu. Ovi izvještaji u većini slučajeva nisu dostupni javnosti, već samo institucijama vlasti. Ujedno, ovi sektori su zaduženi i za materijalno finansijsko poslovanje institucija sigurnosti u skladu sa odobrenim

sredstvima i instrukcijama o rashodima koji se usaglašavaju na osnovu redovnih dotacija Ministarstva budžeta i trezora BiH.

Ipak, najznačajniju budžetsku kontrolu institucija sigurnosti na državnom i na entitetskom nivou provode Uredi za reviziju institucija vlasti koji su neovisna agencija formirana od strane parlamenta. Njihovi godišnji izvještaji su dostupni za javnost i predstavljaju najznačajniji izvor informacija o kontroli institucija vlasti a samim time i sigurnosnih institucija. Ono što je ostalo nedorečeno u ovom zakonskom okviru je kontrola budžetskog poslovanja Obavještajno - sigurnosne agencije BiH, gdje Ured za reviziju BiH po zakonu ima pravo da vrši kontrolu ove Agencije ali u praksi se koriste odredbe Zakona o OSA-i koje ne obavezuju ovu organizaciju da podnosi finansijski izvještaj. Shodno tome, OSA BiH je jedina institucija sigurnosti za koju nema podataka o njenom finansijskom poslovanju, pa je samim time i budžetka kontrola upitna.

Također, vrijedno je napomenuti i da su se sigurnosne institucije u Bosni i Hercegovini dužne pridržavati i zajedničkih odredbi Zakona o javnim nabavkama BiH⁷⁰. Prema ovom zakonu, sve institucije sigurnosti formirale su Urede za procedure javnih nabavki i javnih tendera.

Vrijednosti

Sistem budžetske kontrole je znatno unaprijeđen za sve institucije vlasti, pa samim time i za institucije sigurnosti ako se izuzme kontrola Obavještajno - sigurnosne agencije BiH koja je izuzeta iz izvora koji su dostupni javnosti. Uprkos kontroli koja se provodi sistemom interne kontrole, još uvijek smo svjedoci da postoje nepravilnosti u upravljanju budžetskim sredstvima, što je vidljivo iz povremenih medijskih članaka i svakako iz godišnjih izvještaja Ureda za reviziju.

⁷⁰ Zakon o javnim nabavkama BiH, Službeni glasnik BiH, br. 49/04

Preporuke

- Popunjavanje kadrova u Odjelu za profesionalne standarde Granične policije BiH
- Popunjavanje kadrova u Odjelu za unutrašnju kontrolu Državne agencije za istrage i zaštitu
- Rješavanje problema kancelarijskog prostora i dislokacije pojedinih dijelova Sektora za materijalno – finansijske poslove Federalnog Ministarstva unutrašnjih poslova
- Raditi na konstantnoj obuci zaposlenika u tijelima unutrašnje kontrole
- Tražiti od tijela unutrašnje kontrole da redovno daju preporuke za efikasniju kontrolu zaštite ljudskih prava kao i utroška budžetskih sredstava

Sažetak

Kompetencije za parlamentarni nadzor nad sigurnosnim sektorom određene su Poslovcima o radu Zastupničkog doma i Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, kao i zakonima o sigurnosnim institucijama. Pored državnog nivoa, parlamenti entiteta – Parlament Federacije Bosne i Hercegovine i Narodna skupština Republike Srpske, također imaju ovlasti za nadzor nad sigurnosnim sektorom putem svojih komisija i odbora. Zakonska rješenja u Bosni i Hercegovini daju parlamentima dobar zakonski okvir za kvalitetnu demokratsku kontrolu nad sigurnosnim sektorom. Usvajanje Zakona o parlamentarnom nadzoru nad sigurnosnim sektorom na državnom nivou, koji je trenutno u parlamentarnoj proceduri, poboljšalo bi zakonski okvir na državnom nivou za ovaj vid kontrole. Također, da bi se izbjeglo preklapanje odgovornosti i poboljšao kvalitet nadzora nad sigurnosnim sektorom, neophodno je pristupiti i harmonizaciji državnih i entitetskih zakona.

Administrativni kapaciteti parlamentarnih komisija trebaju biti ojačani, posebno kada su u pitanju ljudski kapaciteti i ekspertiza. Nedostatak ekspertize i nedovoljni ljudski kapaciteti su posebno izraženi u komisijama u oba entiteta, gdje je u sekretarijatu komisije zaposlena samo jedna osoba u svojstvu sekretara komisije. S druge strane, kapaciteti komisija na državnom nivou su poprilično dobri, ali bi dodatna ekspertiza uveliko poboljšala kvalitet rada ovih komisija u narednom periodu. Međunarodne organizacije su u prošlosti podržavale rad entitetskih komisija, a nakon osnivanja komisija na državnom nivou imale su značajnu ulogu u procesu podrške ovim novim komisijama.

Rad parlamentarnih komisija je stalan i transparentan. Podaci do kojih smo došli, kao i redovni godišnji izvještaji komisija, koji su objavljeni i dostupni na zvaničnoj web stranici Parlamentarne skupštine BiH, pokazuju da ove komisije obavljaju svoj rad u skladu sa zakonskim rješenjima, koristeći sve vidove kontrole koji su zakonom predviđeni. Rad Zajedničke komisije za odbranu i sigurnost i Zajedničke komisije za nadzor nad radom Obavještajno – sigurnosne agencije BiH, koje su

uspostavljene 2004. godine, može se okarakterisati kao jako dobar i u skladu sa zakonima i praksom demokratskog nadzora nad sigurnosnim sektorom. Međutim, saradnja ovih komisija sa izvršnom vlasti, a posebno Zajedničke komisije za nadzor nad radom OSA-e sa Vijećem ministara treba da bude poboljšana.

Analiza rada parlamentarnih komisija pokazuje da je njihov rad na zadovoljavajućem nivou, posebno imajući u vidu komplikovano ustavno uređenje države, koje je često dodatna prepreka njihovom radu. Također, potrebno je unaprijediti trenutnu sliku parlamenta u javnosti, jer javnost nije dovoljno obaviještena o radu Parlamentarne skupštine i njenim dostignućima. Saradnja parlamenta i njegovih komisija sa organizacijama civilnog društva i medijima još uvijek nije na zadovoljavajućem nivou. Stoga, poboljšanje ovog vida saradnje uveliko može da doprinese stvaranju bolje slike o radu parlamenta u očima javnosti.

Ocjena 3,5

Uvod

Parlamentarni nadzor i kontrola nad sektorom sigurnosti su određeni Ustavom BiH, ustavima entiteta, te zakonima i pravilnicima. Prema odredbama Dejtonskog mirovnog sporazuma sve kompetencije za parlamentarni nadzor nad sektorom sigurnosti imali su entitetski parlamenti, odnosno Parlament Federacije Bosne i Hercegovine i Narodna skupština Republike Srpske. Tokom reforme sigurnosnog sektora u BiH i osnivanjem sigurnosnih institucija na državnom nivou, ukazala se potreba da se kompetencije parlamentarnog nadzora nad sektorom sigurnosti prebace na državni nivo. U skladu s tim, 2004. godine su u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine osnovane dvije zajedničke komisije oba parlamentarna doma, koje su imale kompetencije za nadzor i kontrolu nad sektorom sigurnosti te Zajednička komisija za odbranu i sigurnost i Zajednička komisija za nadzor nad radom Obavještajno-sigurnosne agencije Bosne i Hercegovine. Pored ovih komisija na državnom nivou, na entitetskim nivoima i dalje postoje komisije koje su zadužene za nadzor i kontrolu nad policijskim snagama entiteta.

Budžetska kontrola (kontrola i nadzor, planiranje i izvršenja budžeta)

Zakonitost

Kompetencije parlamenta za budžetsku kontrolu sektora sigurnosti odredene su Ustavom Bosne i Hercegovine u kojem se kaže 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.“⁷¹ Također, ovlasti Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine za budžetsku kontrolu su predviđene Poslovnicima o radu oba doma (Predstavnički dom i Dom naroda), odnosno kroz

⁷¹ Ustav Bosne i Hercegovine, Član IV, tačka, stav b) i c)

ovlasti Komisija za finansije i bužet⁷², Zajedničke komisije za odbranu i sigurnost, Zajedničke komisije za nadzor nad radom Obavještajno – sigurnosne agencije Bosne i Hercegovine, te kroz zakone o sigurnosnim institucijama⁷³.

Zakonski okvir daje ovlasti Parlamentu da odlučuje o visini budžeta sigurnosnih institucija Bosne i Hercegovine. Parlamentarna skupština usvaja budžet na prijedlog Predsjedništva BiH⁷⁴, koji je ovome tijelu proslijeđen od strane Vijeća ministara u formi nacrta. Prije stavljanja budžeta na dnevni red parlamenta za usvajanje, Zajednička komisija za odbranu i sigurnost razmatra i daje mišljenja i preporuke, izmjene i dopune budžeta za odbranu, dok Zajednička komisija za nadzor nad radom OSA-e daje mišljenje o detaljnem prijedlogu budžeta OSA-e. Komisije za finansije i budžet oba doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine razmatraju pitanja koja su vezana za finansije i budžet institucija Bosne i Hercegovine.

Nadzor i kontrola budžeta osigurava se kroz rad nekoliko komisija Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine: Komisija za budžet i finansije oba doma PS BiH, Zajedničke komisije za odbranu i sigurnost koja „razmatra izvještaje o izvršenju budžeta za odbranu, kao i izvještaje o reviziji institucija iz oblasti sigurnosne i odbrambene politike Bosne i Hercegovine“⁷⁵, te Zajedničke komisije za nadzor nad radom OSA-e, koja je „između ostalog, zadužena za budžetsku kontrolu Obavještajno – sigurnosne agencije Bosne i Hercegovine.“

⁷² U Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine postoje dvije Komisije za finansije i budžet: Komisija za finansije i budžet Predstavničkog doma i Komisija za finansije i budžet Doma naroda.

⁷³ Zakon o Odbrani BiH, Zakon o Obavještajno – sigurnosnoj agenciji BiH, Zakon o Graničnoj policiji BiH, te Zakon o Državnoj agenciji za istrage i zaštitu (SIPA) BiH.

⁷⁴ Ustav BiH, Član VIII, Stav 1

⁷⁵ Poslovnik Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, Član 54, tačka 1, stav e)

Implementacija

Parlamentarni nadzor i kontrola utroška budžetskih sredstava u Bosni i Hercegovini stalno je i transparentan proces. Komisije za finansije i budžet oba doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine razmatraju izvještaje Ureda revizora BiH o utrošku budžetskih sredstava i finansijskom poslovanju institucija Bosne i Hercegovine, te razmatraju pitanja koja se tiču „finansiranja institucija BiH, propisa u oblasti finansiranja i budžeta, te razmatranje, izvršenje i nadzor izvršenja budžeta“⁷⁶. Prema dostupnim izvještajima o radu, ove dvije komisije su samo u 2009. godini razmatrale i provele preko 200 akcija kao što su inspekcije, saslušanja, terenske posjete, usvajanje zaključaka i prijedloge zakona i ostalih akata, učestvovalo i organizirale seminare i radionice, te sačinili izvještaje i zaključke koji se odnose na reviziju finansijskog poslovanja institucija Bosne i Hercegovine.

Ono što nedostaje u ciklusu implementacije je odgovornost nadležnih za uočene nedostatke u budžetskom poslovanju. U dosadašnjoj praksi nije bilo slučajeva da su prema neodgovornim nosiocima vlasti preduzete neke mjere koje bi bile adekvatne nalazima komisije. Ovakvom stanju pogoduje komplikovani politički sistem, u kojem je dominantan faktor odlučivanja još uvijek prepostavljen nacionalnoj pripadnosti a samim time i odgovornosti nosilaca vlasti.

Administrativni kapaciteti

Zbog malog broja poslanika u oba doma Parlamentarne skupštine BiH (42 u Predstavničkom domu i 15 u Domu naroda) postoji manjak administrativnih kapaciteta. Svi članovi komisija koji su zaduženi za planiranje i izvršenje budžeta i kontrolu nad budžetom su istovremeno članovi još nekoliko komisija. U Parlamentarnoj skupštini BiH postoje dvije komisije za budžet i finansije: Komisija za budžet i finansije Predstavničkog doma i Komisija za budžet i finansije Doma naroda. Pored ove dvije komisije koje su zadužene za budžet i finansiranje

⁷⁶ Poslovnik o radu Predstavničkog doma PS BiH i Poslovnik o radu Doma naroda PS BiH

institucija Bosne i Hercegovine, Zajednička komisija za nadzor nad radom OSA-e „daje mišljenja o detaljnem prijedlogu budžeta Agencije“⁷⁷, dok Zajednička komisija za odbranu i sigurnost „razmatra i dostavlja mišljenja i preporuke, izmjene i dopune na prijedlog budžeta za odbranu; razmatra izvještaje o izvršenju budžeta za odbranu, kao i izvještaje o reviziji institucija iz oblasti odbrambene i sigurnosne politike BiH.“⁷⁸ Kada je riječ o zaposlenima u ovim komisijama, Zajednička komisija za odbranu i sigurnost ima zaposlena 3 državna službenika, isto kao i Zajednička komisija za nadzor nad radom OSA-e. Komisije za budžet oba doma Parlamentarne skupštine BiH imaju zaposlena po dva državna službenika.⁷⁹ Kada je u pitanju obuka parlamentaraca i zaposlenika u ovim komisijama, veliku ulogu je igralo nekoliko međunarodnih organizacija. Između ostalih, tu su OSCE Misija u Bosni i Hercegovini i DCAF, koji je u početku davao podršku ovim komisijama na entitetskom nivou, pri čemu je sa formiranjem komisija u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine ta pomoć prešla na državni nivo. Pored ove dvije organizacije, podršku Parlamentu i komisijama su pružali USAID i Evropski centar za sigurnosne studije – CESS, iz Holandije.

Vrijednosti

Javnost generalno nema povjerenja u rad Parlamentarne skupštine BiH, a i njihov rad je ocijenjen veoma neefikasnim, kada se posmatra broj usvojenih zakona u odnosu na ustanovljene godišnje planove za donošenje zakona.⁸⁰ Rad komisija koje vrše kontrolu sigurnosnog sektora može se okarakterisati kao dosta dobar, naročito ako uzmemimo u obzir kapacitete i okolnosti u kojima obavljaju svoje poslove. Komplikovan politički sistem u Bosni i Hercegovini uveliko pridonosi poteškoćama u radu Parlamenta.

⁷⁷ Poslovnik o radu Predstavničkog doma PS BiH, Član 55., stav e)

⁷⁸ Ibid, Član 54, stav d i e)

⁷⁹ Intervju sa Željkom Grubešićem, Zajednička komisija za odbranu i sigurnost PS BiH, 29.12.2010.godine

⁸⁰ Godišnji izvještaj o monitoringu rada Parlamentarne skupštine BiH za period 01.01.-31.12.2009., CCI, Tuzla/Mostar, 05.02.2010.

Kontrola usklađenosti rada sa zakonima i poštivanje ljudskih prava

Zakonitost

Iako nema eksplisitnih određenja koja nam govore o parlamentarnoj kontroli prilikom upotrebe posebnih istražnih radnji, ta kontrola potпадa pod ukupnu parlamentarnu kontrolu sektora sigurnosti. Ovlasti Parlamenta za nadzor nad provedbom posebnih istražnih radnji su odredene kroz Zakon o Obavještajno – sigurnosnoj agenciji BiH, prema kojemu Parlament preko Zajedničke komisije za nadzor nad radom OSA-e „nadzire zakonitost rada Agencije; raspravlja i daje mišljenja o imenovanju generalnog direktora i zamjenika generalnog direktora; razmatra izvještaje predsjedavajućeg o pitanjima iz njegove nadležnosti, uključujući mjere preduzete radi rješavanja svih problema u Agenciji utvrđenih prilikom provođenja inspekcijske kontrole, revizije ili istrage”⁸¹ Komisija je također zadužena i za sprovodenje istraga o radu Agencije. U skladu sa zakonskim odredbama, za predsjednika komisije se obavezno bira predstavnik jedne od opozicionih stranaka iz sastava parlamenta.

Parlamentarni nadzor i kontrola zaštite ljudskih prava građana, a samim time i zaposlenika sigurnosnog sektora, omogućena je kroz rad Zajedničke komisije za ljudska prava, prava djeteta, mlade, imigraciju, izbjeglice, azil i etiku. Prema poslovniku o radu Predstavničkog doma PS BiH, ova Komisija je zadužena za: ostvarivanje ljudskih prava i osnovnih sloboda zagarantovanih Ustavom BiH i zakonodavstvom BiH, od državnih organa i javnih institucija i organizacija koje primjenjuju javna ovlaštenja, u slučajevima koje iznose Ombudsmen, građani i entiteti, te o tome obavještava domove; razvoj i probleme u realizaciji zaštite ljudskih prava, mjere za njihovu efikasniju zaštitu; te saradnju sa Komisijom za ljudska prava⁸².

⁸¹ <http://parlament.ba/komisija/1/0/33.html>, pristupljeno 02. juna 2010.

⁸² Komisija za ljudska prava je sljednik Doma za ljudska prava, pravno tijelo uspostavljeno po Aneksu 6 Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH, <http://www.hrc.ba/commission/bos/default.htm> , pristupljeno 02. juna 2010.

Implementacija

Prema izvještajima o radu Komisije za nadzor nad radom OSA-e ,za posljednje tri godine, koji su javno dostupni, vidljivo je da je ova Komisija neposredno sprovodila parlamentarni nadzor. Kako je članom 19. Zakona o Obavještajno – sigurnosnoj agenciji BiH predviđeno da Komisija vrši nadzor nad zakonitošću rada Agencije, Komisija je tokom 2008. i 2009. godine imala osam posjeta centrali Obavještajno – sigurnosne agencije kao i njenim terenskim organizacionim jedinicama, što ukazuje na njihovu opredijeljenost_ka direktnoj kontroli zakonitosti rada Agencije.

U izvještajima o radu Zajedničke komisije za odbranu i sigurnost BiH za 2007. i 2008. godinu, navodi se da je ova Komisija u toku ove dvije godine obavila 15 posjeta institucijama Bosne i Hercegovine, čiji je rad vezan za odbranu i sigurnost. Iz toga možemo zaključiti da je i ova Komisija dosta aktivna u svome radu, odnosno da je u neposrednoj kontroli rada sigurnosnih i odbrambenih institucija.

Saradnja Parlamentarne skupštine BiH, odnosno komisija zaduženih za kontrolu sigurnosnog sektora, sa izvršnim organima vlasti mogla bi biti na većem nivou. Ono što je vidljivo iz izvještaja o radu Komisije za nadzor nad radom OSA-e BiH, jeste da Vijeće ministara, odnosno predsjedavajući VM BiH u zadnje tri godine, nije ispunio zakonsku dužnost dostavljanja godišnjih izvještaja o radu Obavještajno – sigurnosne agencije Bosne i Hercegovine. U izvještajima se još navodi i da za isti period VM nije dostavilo ni informacije predsjedavajućeg VM-a o zaključivanju sporazuma između Obavještajno – sigurnosne agencije BiH sa agencijama stranih država i institucijama strane države i međunarodnim organizacijama. Razlozi neispunjavanja zakonskih obaveza rezultat su slabe koordinacije između zakonodavnih i izvršnih organa vlasti u Bosni i Hercegovini, te slabog političkog rukovođenja ovom agencijom. Treba naglasiti da su napor i ukazivanja na nedostatke od strane Komisije urodili plodom, te da je Vijeće ministara Bosne i Hercegovine dostavilo godišnji izvještaj za 2009. godinu.

Administrativni kapaciteti

Zajednička komisija za odbranu i sigurnost broji 12 članova. Kao što je već ranije napomenuto, pored ove, poslanici su članovi još mnogobrojih komisija. Zajednička komisija za nadzor nad radom OSA-e također broji 12 članova i u istoj je nezavidnoj situaciji, a to je da su članovi ovih komisija, zbog malog broja predstavnika, uključeni u rad većeg broja komisija. Komisija za finansije i budžet Predstavničkog doma PS BiH broji 9 članova, dok Komisija za finansije i budžet Doma naroda PS BiH broji 6 članova.

Komisije za sigurnost Parlamenta Federacija BiH između ostalog razmatraju pitanja sistema i politika u oblasti sigurnosti, predlažu mјere za organizovanje, vodenje i razvoj sigurnosti FBiH, razmatraju nacrte i prijedloge zakona i drugih općih akata kojima se reguliše oblast sigurnosti FBiH, te daju mišljenja i prijedloge domovima Federalnog parlamenta.⁸³ Kada je riječ o kapacitetima ovih komisija, pored parlamentaraca u sekreterijatu komisije se nalazi još samo sekretar komisije.

Odbor za bezbjednost Narodne skupštine RS predlaže mјere NSRS za utvrđivanje politike bezbjednosti, prati aktivnosti institucija i organa bezbjednosti u RS, razmatra, daje sugestije i mišljenja na zakonske projekte iz oblasti bezbjednosti, učestvuje u raspravi donošenja budžeta u oblasti bezbjednosti RS, ostvaruje uvid i učestvuje u kontroli zakonitosti rada organa i institucija bezbjednosti itd.⁸⁴ Kao i u slučaju Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, Odbor za bezbjednost Narodne skupštine Republike Srpske pored poslanika ima tek još sekretara Komisije.

Kada je u pitanju saradnja između komisija na državnom i entitetskim nivoima, tu nema formalne saradnje, ali se njihov rad preklapa kada je u pitanju izvještaj o radu policijskih agencija u BiH. Parlamenti entiteta raspravljaju i usvajaju ove izvještaje, dok su ti isti izvještaji, sublimirani

⁸³ Poslovnik o radu Predstavničkog doma Parlamenta FBiH, Član 61 i Poslovnik o radu Doma naroda Parlamenta FBiH, Član 59.

⁸⁴ Poslovnik Narodne skupštine RS, član br. 74

od strane Ministarstva sigurnosti Bosne i Hercegovine, i predmet rasprave i u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine.

Vrijednosti

Kvalitetna zakonska regulativa pruža komisijama razne mehanizme za sprovođenje najbolje parlamentarne prakse nadzora nad sektorom sigurnosti, što članovi parlamента praktikuju u svom radu, te samim tim u potpunosti ostvaruju svoju demokratsku ulogu. Njihov rad je u velikoj mjeri transparentan i javnost je adekvatno obavještena o njihovim aktivnostima i pitanjima koje se razmatraju na njihovim sjednicama.

Kontrola i nadzor nad implementacijom vladinih politika i zakona usvojenih od strane parlamenta

Zakonitost

Kompetencije PS BiH date su u Ustavu Bosne i Hercegovine i u Poslovnicima o radu oba doma Parlamentarne skupštine, kao i u zakonima o sigurnosnim akterima u Bosni i Hercegovini. Zakoni o sigurnosnim institucijama, posebno Zakon o Odbrani BiH i Zakon o Obavještajno – sigurnosnoj agenciji BiH, daju okvir za parlamentarnu kontrolu njihovog rada koja se prema Poslovnicima o radu oba doma PS BiH ostvaruju posredstvom komisija.

Implementacija

Zajednička komisija za odbranu i sigurnost je zadužena za pitanja učešća Oružanih snaga, policijskih i državnih službenika u operacijama podrške mira u svijetu, kao i za trgovinu naoružanjem Bosne i Hercegovine. Komisija je bila dosta aktivna, što je vidljivo iz njihovih godišnjih izvještaja. U izvještajima se navodi da je Komisija razmatrala informacije o učešću ili stanju pripadnika Oružanih snaga, policijskih i drugih službenika BiH u operacije podrške miru u šest navrata, tri puta je na sjednicama razgovarano o trgovini oružjem, dok je na sjednicama Komisije raspravljanu oko 15 prijedloga zakona.

Administrativni kapaciteti

Pored Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, parlamentarnu kontrolu sektora sigurnosti, u ovom slučaju nad policijskim sektorom, po pitanjima provedbe vladinih politika, imaju Parlament Federacije Bosne i Hercegovine preko Komisije za sigurnost Predstavničkog doma i Komisije za sigurnost Doma naroda i Narodna skupština Republike Srpske putem Odbora za bezbjednost. Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine je nadležna za praćenje sprovedbe ovih politika na državnom nivou. Kako smo već ranije naglasili, kapaciteti ovih komisija

u smislu ljudi angažiranih u radu su samo mali, jer pored parlamentaraca tu su prisutni još samo sekretari Komisija. Bolja situacija je u komisijama Parlamentarne skupštine BiH.

Vrijednosti

Iako rade sa malim kapacitetima, komisije Parlamentarne skupštine iza sebe imaju dobre rezultate. Prema dostupnim izvještajima o radu komisija vidljivo je da su članovi komisija u velikom procentu prisutni na svim sjednicama komisija, što je uveliko doprinijelo ostvarenju zadataka predviđenih u planu rada ovih komisija.

Kontrola i nadzor bilateralne i multilateralne saradnje u oblasti sigurnosti

Zakonitost

Kompetencije nad državnim bilateralnim i multilateralnim sporazumima su u rukama Parlamentarne skupštine BiH. Ove odredbe su predviđene Ustavom gdje se kaže da je Parlamentarna skupština nadležna za „odlučivanje o saglasnosti za ratifikaciju ugovora“⁸⁵. Prema Zakonu o odbrani Bosne i Hercegovine, Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine je nadležna za „donošenje zakona koji se odnose na organizaciju, finansiranje, popunjavanje, obuku, opremanje, razmještaj i upotrebu Oružanih snaga.“⁸⁶ Što se tiče zaštite tajnih podataka, Zajednička komisija za nadzor nad radom OSA-e je zadužena i za nadzor nad primjenom Zakona o zaštiti tajnih podataka.

„Komisija je između ostalog nadležna za: obavljanje nadzora nad primjenom Zakona od strane institucija Bosne i Hercegovine, entitetskih i organa na ostalim nivoima državne organizacije Bosne i Hercegovine kao i za obavljanje ostalih aktivnosti usmjerenih ka obezbjeđivanju

⁸⁵ Ustav BiH, Član IV, tačka 4, stav d)

⁸⁶ Zakon o odbrani Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik br. 88/05, Član 10., stav d)

potpunog sprovođenja Zakona.⁸⁷ Zajednička komisija za odbranu i sigurnost, također, razmatra informacije o izdatim dozvolama za proizvodnju oružja koje izdaje Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH, te razmatra izvještaje o prodaji oružja koje ovoj Komisiji podnosi Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa.

Implementacija

Obzirom na kapacitete koje posjeduje, kako ova tako i ostale komisije Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, njihov rad se može okarakterisati kao uspješan. U dostupnim izvještajima, vidljivo je da je komisija jako aktivna, te godišnje održi od 18 do 21 sjednice. Na sjednicama su zastupljena sva pitanja u djelokrugu Komisije, između ostalih, promjene odredaba zakona iz oblasti sigurnosti, predlaganje nove legislative vezane za parlamentarni nadzor, analiza sigurnosne situacije u BiH ili davanje mišljenja o slanju vojnih i policijskih službenika u međunarodne operacije podrške miru.

Administrativni kapaciteti

Ono što je vidljivo za sve Komisije Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine jeste nedostatak ljudskih resursa. Pored parlamentaraca, koji su zbog malog broja zastupnika u Predstavničkom domu i Domu naroda članovi mnogih komisija, u sastavu komisije su još sekretar i još jedan ili dva člana pomoćnog osoblja, što nikako nije dovoljno zbog obima posla kojima se ove komisije bave. Iako su administrativni kapaciteti komisija jako mali, njihov rad je dosta dobar, što je vidljivo iz izvještaja koji su dostupni javnosti.⁸⁸

⁸⁷ Zakon o zaštiti tajnih podataka, Službeni glasnik BiH br: xx, Član 77, tačka 2, stav a) i e)

⁸⁸ Za više informacija pogledati <http://www.parlament.ba/komisija/1/0/32.html>

Vrijednosti

Ipak, članovi parlamenta nisu 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 utječe na prohodnost zakona, a samim tim zaustavlja i blokira procese euro-atlanskih integracija. Ti problemi se javljaju, između ostalog, prilikom izglasavanja budžeta institucija Bosne i Hercegovine, zatim u slučajevima imenovanja čelnih ljudi sigurnosnih institucija, u procesu uništavanja naoružanja itd. U takvim slučajevima, nedostatak političke volje proizvodi negativnu klimu koja se odražava na funkcionisanje parlamenta, pa se politički odnosi prepostavljaju stvarnim potrebama koje trebaju omogućiti unapređenje sigurnosnog okruženja i stvaranju prepostavki za poboljšanje funkcionalnosti sigurnosnog sistema.

Preporuke

- U cilju poboljšanja zakonskog okvira, Parlamentarna skupština BiH treba da usvoji Zakon o parlamentarnom nadzoru nad sigurnosnim sektorom.
- Poboljšati saradnju Zajedničke komisije za nadzor nad radom OSA-e i Izvršnog obavještajnog odbora Vijeća ministara BiH.
- Pojačati administrativne kapacitete komisija i povećati broj ekspertnog osoblja u parlamentarnim komisijama, posebno na entitetskim nivoima.
- U saradnji sa organizacijama civilnog društva nastojati poboljšati sliku o radu i rezultatima parlamenta i njegovih komisija zaduženih za nadzor nad sigurnosnim sektorom u javosti.

Sažetak

Analiza sudskega sistema u Bosni i Hercegovini ilustrira svu složenost i masivnost ovog sistema, uprkos brojnim reformama koje se neprestano odvijaju u proteklih nekoliko godina. Ustavna struktura BiH determinira i strukturu sudstva, koja je podijeljena na četiri paralelne odvojene sistema, koji djeluju neovisno jedan od drugog, sa iskazanim nedostatkom međusobne saradnje. Dok na entitetskim nivoima imamo dovršene sudske piramide, piramidi sudstva na državnom nivou nedostaje Vrhovni sud. Ulogu Vrhovnog suda BiH trenutno obnaša Apelaciono vijeće Suda BiH. Pored ove tri sudske piramide, također postoji četvrti, odvojeni, sudska sistem u Brčko distriktu, koji ima Osnovni i Apelacioni sud. U cilju daljnog poboljšanja sudskega sistema Bosne i Hercegovine, polovinom 2011. godine je pokrenut Strukturalni dijalog sa Evropskom unijom o reformi pravosuđa u BiH.

Kada je riječ o sudsakom nadzoru nad sigurnosnim sektorom, zakonski okvir za ovakav vid kontrole je dobro uspostavljen. Sigurnosne institucije nemaju poseban tretman kada je u pitanju sudska kontrola, npr. ne postoje specijalizovani sudovi, poput vojnog suda. Stoga, svi sigurnosni akteri potпадaju pod kompetencije redovnih sudova, dok u isto vrijeme imaju posebna ovlaštenja, koja su dodatno regulirana zakonima i podzakonskim aktima koji regulišu rad policije, vojske, obavještajne službe itd.

Upotreba sile od strane ovlaštenih službenih lica je u potpunosti regulisana podzakonskim aktima. Uloga sudova u pitanjima upotrebe sile od strane službenih lica je dvostruka. Prvo, uloga sudova u slučajevima istraga koje su tražene od strane unutrašnjih kontrola sigurnosnih institucija, te, drugo, u slučajevima istraga na osnovu žalbi od strane građana za pretjeranu upotrebu sile i prekoračenje službenih ovlaštenja.

U slučajevima pritvora, sud igra ključnu ulogu. Za hapšenje ili zadržavanje, policiji je neophodan sudska naloga ili „osnovana sumnja da je osoba počinila krivično djelo“. U ovakvim slučajevima, policija je

dužna da lice dovede pred tužioca u roku od maksimalno 24 sata, gdje tužilac odlučuje da li će osobu da pusti ili će zatražiti određivanje pritvora od strane sudije za prethodni postupak. Što se tiče uloge suda u odobravanju i sprovodenju posebnih istražnih radnji, sudovi također igraju odlučujuću ulogu, jer prema zakonima u BiH koji se tiču pokretanja ovih radnji, posebne istražne radnje se ne mogu pokrenuti bez prethodnog odobrenja suda. Također, nalazi koje prikupi Obavještajno – sigurnosna agencija BiH ne mogu biti korišteni u krivičnom postupku.

Ocjena 3

Uvod

BiH je suverena država politički i administrativno podijeljena na dva entiteta – Federaciju Bosnu i Hercegovinu i Republiku Srpsku, te Brčko Distrikt, dok je Federacija Bosna i Hercegovina dalje podijeljena na deset kantona. Zbog ovih specifičnosti unutarnjeg uređenja države, umjesto uobičajene piramide kojom se može predstaviti hijerarhija sudskog sistema neke države, sudstvo BiH može se predstaviti prikazom četiri piramide koje su međusobno veoma slabo povezane. U Bosni i Hercegovini postoje dva Vrhovna suda: Vrhovni sud FBiH i Vrhovni sud RS, te Apelacioni sud Brčko Distrikta koji ima funkciju najvišeg žalbenog suda za Distrikt Brčko. Uprkos činjenici da uspostava Vrhovnog suda na državnom nivou do danas ostaje jedan od prioriteta reforme sudstva, na vrhu hijerarhijske piramide sudstva na državnom nivou njegovo mjesto zauzima Sud BiH. Također, zbog specifičnosti unutrašnjeg uređenja Bosne i Hercegovine, postoje i tri Ustava: Ustav BiH, Ustav FBiH te Ustav RS-a. Kao posljedica toga uspostavljeni su i tri Ustavna suda koja vrše kontrolu ustavnosti nezavisno jedan od drugoga. Uspostava, organizacija, podjela nadležnosti, te nezavisnost sudova regulisani su ustavima, mnoštvom zakona na državnom, entetskim i kantonalnim nivoima i nivou Distrikta Brčko, te nizom podzakonskih akata.

Opšti uvid u sistem domaćeg pravosuđa

Wolfgang Petritsch, visoki predstavnik međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini je svojom odlukom 2000. godine, kao preduvjet za ostvarivanje vladavine zakona, nametnuo Zakon o državnom sudu BiH, kojim je Sud BiH uspostavljen kao institucija na državnom nivou.⁸⁹ Pored Poslovnika o radu Suda BiH, Pravilnika o zaštiti svjedoka⁹⁰ i Zakona o krivičnom postupku BiH, Zakon o Sudu BiH sa svojim izmjenama i dopunama i danas uređuje organizaciju, nadležnosti i nezavisnost Suda BiH. „Sud BiH nadležan je za krivična djela utvrđena Krivičnim zakonom BiH i drugim zakonima Bosne i Hrcegovine.“⁹¹ Sud BiH ima krivičnu nadležnost za djela utvrđena zakonima entiteta – Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske, ili zakonima Distrikta Brčko koja se tiču organizovanog i velikog privrednog kriminala, korupcije, ratnih zločina i kršenja međunarodnih ugovora, te u pitanjima odnosa sa Interpolom i drugim međunarodnim policijskim organima.⁹² U okviru svojih upravnih nadležnosti, Sud BiH odlučuje po tužbama institucija uspostavljenih na državnom nivou, uključujući institucije sigurnosnog sektora kao što su SIPA i OSA, te institucija Distrikta Brčko, te u imovinskim sporovima između države, entiteta, Distrikta Brčko ili sporovima koji se tiču nadležnosti sudova između Federacije BiH, Republike Srpske i Distrikta Brčko.⁹³ Sud BiH ne predstavlja najvišu sudsку instancu u državi u uobičajenom smislu, te je njegova apelaciona nadležnost, tj. drugostepenost ostvarena samo unutar samoga Suda BiH, gdje Apelaciono odjeljenje Suda BiH odlučuje po žalbama Krivičnog i Upravnog odjeljenja Suda BiH, te po prigovorima koji se odnose na kršenje izbornog zakona.⁹⁴

Pored Suda BiH, na državnom nivou također postoji Ustavni sud Bosne i Hercegovine koji je uspostavljen Ustavom Bosne i Hercegovine, koji je donešen kao aneks 4 Općeg mirovnog sporazuma o miru u Bosni i

⁸⁹ http://www.ohr.int/decisions/judicialdec/default.asp?content_id=5228

⁹⁰ <http://www.sudbih.gov.ba/?opcija=sadrzaj&kat=3&id=65&jezik=b>

⁹¹ Zakon o суду Bosne i Hercegovine, član 7, tačka 1, Službeni glasnik BiH br.

⁹² Zakon o суду Bosne i Hercegovine, član 7, tačka 2 i 3, Službeni glasnik BiH

⁹³ Zakon o суду Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH, član 8, tačka 1 i 2

⁹⁴ Zakon o суду Bosne i Hercegovine, član 9

Hercegovini (Dejtonski mirovni sporazum) 1995. godine. Organizacija, nadležnosti, nezavisnost i rad suda uređeni su ovim Ustavom, kao i Pravilnikom i Pravilima procedure Ustavnog suda Bosne i Hercegovine. Zbog činjenice da je Bosna i Hercegovina država podijeljena na dva entiteta i Distrikt Brčko, te zbog nepostojanja Vrhovnog suda BiH kao najviše državne sudske instance, nadležnosti Ustavnog suda BiH razlikuju se u nekim stvarima od uobičajenih nadležnosti koje ima neki ustavni sud. Tako pored uobičajenih nadležnosti koje se tiču zaštite ustavnosti, Ustavni sud BiH "ima apelacionu nadležnost za pitanja iz Ustava koja se pojave na osnovu presude bilo kojeg suda u Bosni i Hercegovini"⁹⁵, čime u određenoj mjeri preuzima ulogu koju bi trebao imati vrhovni sud Bosne i Hercegovine. Također, kao direktnе posljedice kompleksnog sistema uređenja Bosne i Hercegovine te činjenice da BiH priznaje tri konstitutivna naroda, Ustavni sud BiH je nadležan i da riješava sporove između entiteta koji proisteknu iz Ustava, da ustanovi da li je odluka nekog od entiteta da uspostavi specijalni paralelni odnos sa susjednom državom u skladu sa Ustavom⁹⁶, te da odlučuje u slučaju 'blokade' Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH o pitanjima od vitalnog interesa.⁹⁷ Ovo posljednje je svakako atipičan vid djelovanja ustavnosudske instance o načinu kako se uspostavlja bliski kontakt između zakonodavne i izvršne vlasti.

Pored Ustavnog suda BiH, u državi postoje još i Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine i Ustavni sud Republike Srpske koji nezavisno jedan od drugoga i od Ustavnog suda BiH podržavaju, po redu, Ustav Federacije Bosne i Hercegovine i Ustav Republike Srpske. Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine osnovan je 1994. godine, kada je donešen Ustav FBiH nakon uspostavljanja same Federacije Vašingstonskim sporazumom kojim je zaključen mir između Bošnjaka i Hrvata u FBiH.⁹⁸ Organizacija, nadležnosti, nezavisnost i rad ovoga suda danas su uređeni Ustavom FBiH i amandmanima na Ustav,

⁹⁵ Ustav Bosne I Hercegovine, član VI, stav 3, tačka b)

⁹⁶ Ustav Bosne i Hercegovine, član VI, stav 3, tačka a)

⁹⁷ Ustav Bosne i Hercegovine, član IV, stav 3, tačka f)

⁹⁸ <http://www.ustavnisudbih.ba/bos/polojaz/polozaj.html>, pristupljeno 21. januara 2011

Zakonom o postupku pred Sudom, te Poslovnikom Suda.⁹⁹ Nadležnosti Ustavnog suda FBiH također se razlikuju od uobičajenih, kako BiH priznaje tri konstitutivna naroda kojima su Ustavom zagarantovana jednaka prava, a Federacija BiH je podijeljena na 4 nivoa vlasti, tj. gradove, općine, kantone i institucije federalne vlasti. Tako ovaj Sud pored uobičajenih nadležnosti svih ustavnih sudova, koje se tiču zaštite ustavnosti i odlučivanja o ustavnim pitanjima, odlučuje i o vitalnom nacionalnom interesu na nivou Federacije, vitalnom nacionalnom interesu na nivoima kantona, o smjeni predsjednika ili potpredsjednika Federacije, o imunitetskim pravima (posebno nosioca izvršne vlasti), te daje mišljenje na zahtjev zamjenika premijera Vlade Federacije.¹⁰⁰

Ustavni sud Republike Srpske ustanovljen je Ustavom Republike Srpske donešenim 1992. godine, a počeo je s radom 1994. godine.¹⁰¹ Osim na Ustavu RS-a i amandmanima na Ustav, pravno utemeljenje ovoga Suda počiva na Zakonu o Ustavnom суду Republike Srpske, Poslovniku o radu, te na Odluci o organizaciji Ustavnog suda Republike Srpske.¹⁰² U nadležnosti Ustavnog suda RS je da odlučuje o saglasnosti zakona, propisa i akata sa Ustavom RS, te programa, statuta i akata političkih organizacija sa Ustavom i zakonom, da rješava sukob između organa izvršne, zakonodavne i sudske vlasti, zatim sporove između organa Republike, opština i gradova, da odlučuje o saglasnosti zakona i akata Narodne Skupštine RS sa odredbama Ustava RS koji se tiču zaštite vitalnih interesa konstitutivnih naroda, te o pitanjima imuniteta.¹⁰³

Dvije hijerarhijske piramide pravosuda nalazimo u Federaciji BiH i Republici Srpskoj. U Federaciji BiH, Vrhovni sud FBiH predstavlja najvišu sudsку instancu. Pored Zakona o parničnom postupku FBiH, Zakona o vanparničnom postupku FBiH, Zakona o izvršnom postupku

⁹⁹ <http://www.ustavnisudfbih.ba/bos/index.html>, pristupljeno 21. januara 2011

¹⁰⁰ <http://www.ustavnisudfbih.ba/bos/polozaj/nadleznost.html>, pristupljeno 10. januara 2011

¹⁰¹ <http://www.ustavnisud.org/Doc.aspx?subcat=19&cat=11&id=13&lang=hrv>, pristupljeno 10. januara 2011

¹⁰² <http://www.ustavnisud.org/Doc.aspx?subcat=40&cat=11&id=14&lang=hrv>, pristupljeno 10. januara 2011

¹⁰³ Ustav Republike Srpske, član 115

FBiH, te Zakona o krivičnom postupku FBiH koji definišu nadležnosti i rad sudova u FBiH, Zakon o sudovima FBiH definiše stvarne nadležnosti općinskih, kantonalnih sudova, te Vrhovnog suda FBiH. Vrhovni sud Fedarcije BiH ima sjedište u Sarajevu i nadležan je za područje čitave Federacije BiH¹⁰⁴, a njegova stvarna nadležnost utvrđena je članom 29. Zakona o sudovima u Federaciji BiH.¹⁰⁵ Vrhovni sud nadležan je da odlučuje po žalbama protiv presuda kantonalnih sudova u drugom stepenu, da riješava sukobe nadležnosti kantonalnih i općinskih sudova, te da odlučuje o prenošenju mjesne nadležnosti sa jednog suda na drugi. Vrhovni sud FBiH može imati izvorne nadležnosti ukoliko su one utvrđene federalnim zakonima.¹⁰⁶ U суду postoje tri odjeljenja: krivično, građansko i upravno odijeljenje. U FBiH postoji 10 kantonalnih sudova od kojih je svaki nadležan za područje jednog kantona¹⁰⁷, dok je sjedište kantonalnog suda uspostavljeno u sjedištu kantona. Stvarna nadležnost kantonalnih sudova je, između ostalog, da u prvom stepenu sudi za krivična djela za koja je zakonom propisana kazna više od deset godina, te za druga krivična djela za koja je Sud BiH prenio nadležnost na kantonalne sudove ili ako je tako određeno nekim zakonom, te da odlučuje u upravnim sporovima. U drugom stepenu, kantonalni sudovi nadležni su da odlučuju po žalbama općinskih sudova.¹⁰⁸ Osnivanje odijeljenja unutar sudova također je regulisano Zakonom o sudovima BiH. Prvostepeni sudovi u FBiH su općinski sudovi kojih ima 28, i koji se organizuju za područje jedne ili više općina u kantonu.¹⁰⁹ Kantonalni sud je nadležan za općinske sudove obrazovane na teritoriji tog kantona. Stvarna nadležnost općinskih sudova je:

- da u prvom stepenu sudi za krivična djela za koja je zakonom propisana novčana kazna ili kazna zatvora do deset godina,

¹⁰⁴ Zakon o sudovima u Federaciji Bosne i Hercegovine, Službene novine FBiH br. 38/05, član 26

¹⁰⁵ <http://csd.pravosudje.ba/vstv/faces/kategorijevijesti.jsp?ins=10001&modul=7693&kat=7736>, 28.

Decembar 2010

¹⁰⁶ Zakon o sudovima FBiH, Službene novine FBiH br. 38/05, član 29

¹⁰⁷ Ibid, član 17

¹⁰⁸ Ibid, član 28

¹⁰⁹ Ibid, član 16

- za krivična djela za koja je Sud BiH prenio nadležnost na općinski sud,
- u svim krivičnim postupcima protiv maloljetnika, da odlučuje u svim građanskim sporovima i vanparničnom postupku, te
- u privrednim predmetima ako je riječ o općinskom суду koji ima privredno odijeljenje.¹¹⁰

Nadležnosti, organizacija, nezavisnost i rad sudova u Republici Srpskoj definisani su Zakonom o sudovima u Republici Srpskoj i kako slijedi: Zakonom o krivičnom postupku RS, Zakonom o parničnom postupku RS, Zakonom o vanparničnom postupku RS, te Zakonom o izvršnom postupku RS. U Republici Srpskoj, Vrhovni sud RS koji je uspostavljen odredbama u Ustavu RS, vrši funkciju najvišeg žalbenog suda i sjedište ovog suda je u Banjoj Luci.¹¹¹ Nadležan je da odlučuje po žalbama protiv okružnih sudova u drugom stepenu, po žalbama svojih vijeća, da riješava sukobe mjesne nadležnosti između sudova te da odlučuje o prenošenju mjesne nadležnosti s jednog suda na drugi.¹¹² U sudskej hijerarhiji, ispod Vrhovnog suda RS, nalaze se okružni sudovi koji se obrazuju za područje dva ili više osnovnih sudova (prvostepenih)¹¹³, i njih je ukupno 5. U prvom stepenu, okružni sudovi su nadležni da sude za krivična djela za koja je propisana kazna zatvora više od deset godina ili dugotrajni zatvor, za krivična djela za koja je Sud BiH prebacio nadležnosti na okružne sudove, da odlučuju u upravnim sporovima itd. Drugostepena nadležnost ovoga Suda je da odlučuje u žalbama protiv odluka osnovnih sudova.¹¹⁴ Najniži, prvostepeni sudovi u RS-u su osnovni sudovi kojih ima 19, a svaki je osnovan za područje jedne ili više općina.¹¹⁵ Neke od nadležnosti osnovnih sudova u Republici Srpskoj su da u prvom stepenu sude za krivična djela za koja je zakonom propisana kao glavna novčana kazna ili kazna zatvora ispod deset godina, za krivična djela za koja je Sud BiH prenio nadležnosti na

¹¹⁰ Ibid, član 27

¹¹¹ Zakon o sudovima RS, Službeni glasnik Republike Srpske br. 111/04, 109/05, 37/06, 119/08, član 18

¹¹² Ibid, član 28

¹¹³ Ibid, član 17

¹¹⁴ Ibid, član 27

¹¹⁵ Ibid., član 16

osnovne sudove, te u svim krivičnim postupcima protiv maloljetnika, u svim građanskim sporovima, u vanparničnom postupku i u svim prekršajnim predmetima.¹¹⁶ Nekada su, kao i u Federaciji BiH, privredna odjeljenja bila dio osnovnih sudova, dok su odnedavno uspostavljeni Viši privredni sud i 5 okružnih privrednih sudova. Okružni privredni sudovi, kao prvostepeni, osnivaju se za područje koje pokrivaju okružni sudovi, dok se Viši privredni sud, kao drugostepeni, osniva za cijelo područje Republike Srpske.¹¹⁷

Brčko Distrikt, kao posebna organizaciona jedinica unutar države BiH, ima svoj sudski sistem koji je više povezan sa državnim sudstvom nego su to entitetski sudski sistemi, budući da Sud BiH ima nadležnost da odlučuje po tužbama protiv konačnih upravnih akata, odnosno kada se radi o šutnji insitutcija, između ostalih i institucija Brčko Distrikta.¹¹⁸ Sudski sistem Brčko Distrikta regulisan je Zakonom o sudovima BD, Zakonom o krivičnom postupku BD, Zakonom o parničnom postupku BD, Zakonom o vanparničnom postupku BD te Zakonom o izvršnom postupku BD. Sastoji se od Apelacionog suda, najvišeg žalbenog suda i Osnovnog suda Brčko Distrikta, koji su osnovani stupanjem na snagu osnivačkog akta, Statuta Brčko Distrikta i mjesno nadležni za cijelu teritoriju Brčko Distrikta. Apelacioni sud Brčko distrikta mjerodavan je odlučivati po žalbama na odluke Osnovnog suda Distrikta Brčko¹¹⁹, dok je Osnovni sud Distrikta Brčko, između ostalog nadležan da u prvom stepenu sudi u svima kaznenim djelima, u svim kaznenim djelima za koja je Sud BiH prenio nadležnost na Osnovni sud BD, te u svim prekršajnim i svim građanskim predmetima.¹²⁰ Osnovni sud Brčko distrikta za Brčko distrikt je hijerarhijski jednak kantonalnim sudovima u Federaciji BiH ili okružnim sudovima u Republici Srpskoj, iako mu u nazivu stoji *osnovni*.

Kada je u pitanju broj sudija „u Bosni i Hercegovini trenutno djeluje 973 sudije i to: 65 predsjednika sudova, 798 sudija, 9 stranih sudija i

¹¹⁶ Ibid, član 26

¹¹⁷ Ibid, član 17a i 17b

¹¹⁸ Zakon o Sudu BiH, Službeni glasnik BiH br. 29/00, član 8

¹¹⁹ Zakon o sudovima Distrikta Brčko, Službeni glasnik Brčko Distrikta br. 19/07 i 20/07, Član 22

¹²⁰ Ibid, član 21

101 dodatnih sudija.¹²¹ Broj tužilaca u Bosni i Hercegovini je 310, od toga je 178 tužilaca u Federaciji Bosne i Hercegovine, 89 u Republici Srpskoj, 38 na državnom nivou, kao i 9 tužilaca u Brčko Distriktu.¹²² Finansiranje sudova se vrši iz budžeta institucija u Bosni i Hercegovini. Kada govorimo o visini budžeta za sudove u BiH, Sud Bosne i Hercegovine je u posljednjih nekoliko godina u više navrata naglašavao da finacijska sredstva koja se izdvajaju za ovu instituciju nisu dovoljna i adekvatna.

Jedno od najvažnijih načela u sudstvu je načelo nezavisnosti i nepristrasnosti. Nezavisnost sudija kao stup nezavisnosti sudstva obezbeđuje se načinom izbora sudija, stalnošću funkcije sudije, odgovarajućim materijalnim položajem i društvenim statusom sudija. Nakon što je 2000. godine zaključeno da pravosuđe nije nezavisno, Vijeće za implementaciju mira i visoki predstavnik osnivaju Nezavisnu pravosudnu komisiju.¹²³ Daljnjom reformom pravosudnog sistema u BiH visoki predstavnik je osnovao Visoko sudska i tužilačko vijeće na državnom i entitetskim nivoima, koje će 2004. godine biti objedinjeno u jedinstvenu instituciju na državnom nivou. Visoko sudska i tužilačko vijeće je zaduženo za imenovane sudija, tužilaca i stručnih saradnika, disciplinsku odgovornost sudija i tužilaca, za budžete pravosudnih institucija, za nadzor nad stručnim usavršavanjem, za uvođenje informaciono-komunikacionih tehnologija, te provođenje i koordiniranje reformskih aktivnosti u pravosudnom sektoru u BiH.¹²⁴ Visoko sudska i tužilačko vijeće je ujedno i regulatorno tijelo na državnom nivou koje uspostavlja etičke i profesionalne standarde za pravosudnu profesionalnu zajednicu. Kao nezavisni i samostalni organ, Visoko sudska i tužilačko vijeće ima zadatak da osigura nezavisno, nepristrasno i profesionalno pravosuđe koje je propisano u članu 17. Zakona o Visokom sudsakom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine.

¹²¹ Visoko sudska i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine, *Vodič kroz pravosude Bosne i Hercegovine*, Sarajevo decembar 2009, str. 20

¹²² Javna prezentacija na radionici „Organizacija i nadležnosti pravosudnih institucija u Bosni i Hercegovini“ od 03.-04. 02. 2011. god u Sarajevu u organizaciji Asocijacije za demokratske inicijative

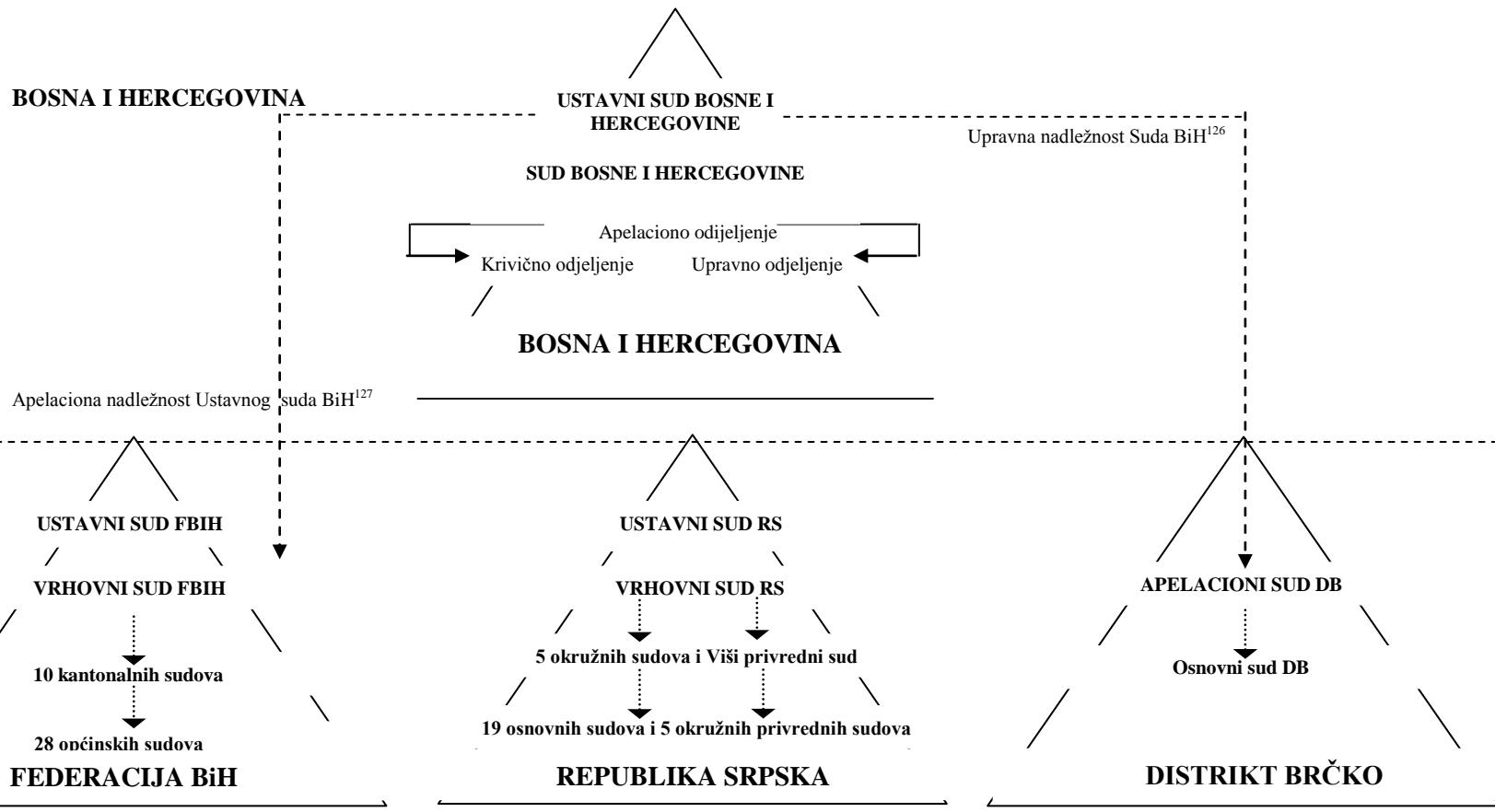
¹²³ OHR, Odluka o formiranju Nezavisne pravosudne komisije, 14 mart 2001. god.

¹²⁴ Visoko sudska i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine, *Vodič kroz pravosude Bosne i Hercegovine*, Sarajevo decembar 2009, str. 4.

U posljednje vrijeme, sudije i tužioci Suda BiH i Tužilaštva BiH žestoko su kritikovani da im nedostaje integritet i profesionalnost. Izričitim aludiranjem na procesuiranje konkretnih krivičnih djela koja su u toku, ovakve izjave predstavljaju jasno uplitanje u sudski proces. Ono što je još više zabrinjavajuće, jeste činjenica da se putem nekih od ovih izjava dovodi u pitanje, ne samo rad državnog pravosuđa, već i sama ustavnost postojanja Suda BiH i Tužilaštva BiH, kao i održivost pravosudnih reformi u BiH.

Misija OSCE-a u BiH izražava duboku zabrinutost zbog prirode izjava koje su dali pojedini istaknuti političari, posebno političari iz Republike Srpske, u vezi s radom Suda BiH i Tužilaštva BiH, te na takav način vrše neprimjeran pritisak i napad na ugled i integritet pravosuđa.¹²⁵

¹²⁵ Tematski izvještaj, Nezavisnost pravosuđa: Neprimjeren pritisak na pravosudne institucije BiH, OSCE BiH.



¹²⁶ „Sud je nadležan da odlučuje protiv konačnih upravnih akata, odnosno kada se radi o šutnji administracije, institucija Bosne i Hercegovine i njenih organa, javnih agencija, javnih korporacija, institucija Distrikta Brčko i drugih organizacija utvrđenih zakonom Bosne i Hercegovine, donesenih u vršenju javnih ovlaštenja.“, Zakon o Sudu Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH br.12/00 član 8, stav 1,

¹²⁷ „Ustavni sud također ima apelacionu nadležnost u pitanjima koja su sadržana u ovom Ustavu, kada ona postanu predmet spora zbog presude bilo kojeg suda u Bosni i Hercegovini.“, Ustav Bosne i Hercegovine, član VI, stav 3, tačka b)

Upotreba sile

Zakonitost

Upotreba sile od strane policijskih službenika detaljno je regulisana podzakonskim aktima i pravilnicima o upotrebi sile. Ukoliko dođe do upotrebe sile tokom demonstracija, hapšenja ili neke druge zakonom predviđene policijske radnje, policijski organ dužan je da obavjesti porodicu ili bliske prijatelje lica koji su povrijedjeni prilikom upotrebe sile, što je prije moguće. Također policijski službenik dužan je primijeniti silu naređenu od strane nadređenog službenika, osim u slučajevima ako bi time počinio krivično djelo. Za svaku upotrebu sile prilikom obavljanja poslova i zadatka policijski službenik dužan je obavijestiti neposrednog rukovodioca čim se steknu uslovi za to, a potom podnijeti detaljan pismeni izvještaj prije nego što napusti radno mjesto ili završi smjenu u toku koje je došlo do upotrebe sile. Nakon pregleda, nadređeni rukovodilac potpisuje izvještaj o upotrebi sile, te u roku od 24 sata od završetka smjene u kojoj je upotrijebljena sila, jedan primjerak izvještaja dostavlja Jedinici za profesionalne standarde u okviru Ministarstva unutrašnjih polova. Isto tako, nadređeni rukovodilac dužan je da u roku od tri dana od prijema izvještaja o upotrebi sile dostavi svoje mišljenje o opravdanosti upotrebe sile policijskom komesaru i Jedinici za profesionalne standarde. Ako je upotreba sile imala za posljedicu teške povrede ili smrt lica, nadređeni rukovodilac dužan je odmah obavijestiti Jedinicu za profesionalne standarde, a Jedinica dalje obavještava policijskog komesara. Policijski komesar odlučuje o daljem ishodu izvještaja.

Sudovi imaju dvostruku ulogu kada je u pitanju nadzor nad upotrebotom sile od strane ovlaštenih policijskih službenika. Prva nadzorna uloga suda ogleda se u sudskim istragama, kada su iste zahtjevane od strane interne kontrole MUP-a. Tako, sve istrage vezane za upotrebu sile vodit će se od strane Jedinice za profesionalne standarde i po pravilima o radu ove Jedinice. Jedinica za profesionalne standarde ostvarit će punu saradnju s organima nadležnim za provođenje kriminalističke i sudske istrage. Sud kao posljednja instanca unutarnje kontrole u parničnom

postupku postupa po tužbama policajaca ili žrtve nezadovoljnih odlukom drugostepenog organa. S druge strane, ako građani ili žrtva prijavi zloupotrebu položaja policijskog službenika putem pismene prijave nadležnom tužilaštvu, sud će da ispita valjanost osnovane sumnje i na osnovu toga će potvrditi ili odbiti tužbu.

Implementacija

Dug je put od prijave do kazne, a naročito kada je u pitanju zakonski definisan pristup pravdi od strane žrtve u slučaju zloupotrebe položaja ili krivičnog djela policijskih službenika. Tako, ako se žrtva žali na prekomjernu upotrebu sile od strane policajca ili na nešto što je policajac nezakonito počinio, kazna neće uslijediti brzo, bilo da se radi o žalbi putem interne kontrole MUP-a ili putem predstavke tužilaštvu. Kod unutrašnje kontrole postoji šest faza od prijave do kazne. Kao prvo u Uredu za žalbe zaprimi se žalba, građana, šefova ili kolega policajca na rad službenika policije. Zatim, načelnik Jedinice za profesionalne standarde, inspektorima unutrašnje kontrole nalaže pokretanje istrage, ako za to ima osnova. Unutrašnja kontrola vodi istragu protiv policijskih službenika, a ako ima osnova o postojanju krivične odgovornosti u istragu se uključuje i tužilaštvo. U Federaciji BiH inspektorji unutrašnje kontrole rezultate istrage prosljeđuju disciplinskoj komisiji, a u Republici Srpskoj inspektori svoje rezultate istrage prosljeđuju disciplinskom tužiocu, koji ih potom prosljeđuje disciplinskom sudu. Kao četvrta distanca, u FBiH disciplinska komisija i u RS Disciplinski sud, izriču disciplinske mjere zbog počinjenih prekršaja policijskih službenika. Posljednja administrativna instanca u žalbenom postupku u Federaciji BiH je Policijski odbor, a u RS Disciplinski sud. Oni kao drugostepeni organ postupaju po žalbama na odluke Disciplinske komisije i Disciplinskog suda. Na kraju sud u parničnom postupku postupa po tužbama žrtve ili policajaca koji su nezadovoljni odlukama drugostepenih organa. Drugi put koji omogućuje pristup pravdi žrtve, jeste da ista podnese pismenu prijavu nadležnom tužilaštvu o zloupotrebi položaja ovlaštenih policijskih službenika.

Isto tako u okviru policijske reforme koja je vođena u BiH, a na osnovu Ustava BiH i Zakona o nezavisnim i nadzornim tijelima policijske strukture¹²⁸ u julu 2009. godine, formiran je Odbor za žalbe građana na rad policijskih službenika u policijskim tijelima BiH. Odbor je nezavisno tijelo Parlamentarne skupštine BiH, a prema analizi izvještaja sjednica i dnevnog reda Odbora, da se primjetiti da je isti dosta puta razmatrao predstavke na rad pripadnika Granične policije BiH, Državne agencije za istrage i zaštitu te predstavke na rad pripadnika Direkcije za kordinaciju policijskih tijela. Ishod razmatranih predstavki nije nam poznat jer su sjednice Odbora zatvorene za javnost, a izvještaji sa predmetnih sjednica nisu dostupni.

Statistički podaci, kao i analize medija, ukazuju da nisu daleko od istine tvrdnje boraca za ljudska prava o tome da se policijske snage u BiH još nisu oslobostile batinaša sa značkom. Tako mediji bilježe najveći skandal u kojem su trojica policajaca MUP-a Kantona Sarajevo pokazali svu brutalnost nad osuđivanim provalnikom i narkomanom Aldinom Čamom. Ovaj slučaj prijavila je majka pretučenog 3. oktobra 2006. godine, ali je interna istraga MUP-a ustanovila da je prijava neosnovana. Tako bi ovaj slučaj bio zaboravljen da se na internetu nije pojavio video snimak koji je 2. februara 2007. godine dostavljen policiji. Zapravo, ovaj video snimak je najblaže rečeno sadržavao šokantne scene: trojica policajaca sarajevske Policijske stanice Centar skidaju žrtvu, ostavljaju golog, udaraju ga nogama, šibaju pendrecima, šakama,... i sve to jer su vjerovali da je žrtva ukrala jedan prsluk. Tek nakon ovoga, policija je bila primorana da suspenduje trojicu osumnjičenih policajaca, zbog sumnje da su počinili krivično djelo zlostavljanja u službi i isti su predati u nadležnost Kantonalnog tužilaštva koje je podnijelo krivičnu prijavu a Općinski Sud u Sarajevu istu prihvatio.

Jedan od medijskih najjeksponiranih slučajeva vezan je za premlaćivanje mladića u Banjoj Luci, kojeg je jedan saobraćajac, u zamjeni identiteta, vezao za drvo pored puta i pretukao. Policajac je

¹²⁸ Zakon o nezavisnim i nadzornim tijelima policijske strukture BiH, Službeni glasnik BiH, broj 36/08.

žrtvu zaustavio, otvorio vrata automobila i ne pitajući je za ime prislonuo joj pištolj na glavu, a potom je izvukao napolje. Unutrašnja kontrola MUP-a RS, u ovom slučaju utvrdila je da su navodi žrtve istiniti, a policajac „batinaš“ je suspendovan na nekoliko mjeseci. Otežavajuća okolnost je da je ovo drugi sličan incident u biografiji suspendovaog policajca. Ovakvi ili slični slučajevi kada pojedinci u policiji zloupotrebljavaju položaj ili upotrebljavaju prekomjernu silu, prisutni su u svim većim gradovima BiH i konstantno se ponavljaju.

Prema podacima unutrašnje kontrole MUP-a Kantona Sarajevo, tokom 2006. godine zabilježene su 292 žalbe na rad i postupanje policije, a petorica policajaca suspendovana su zbog nasilničkog ponašanja.

Prema policijskim podacima, tokom dvije godine u F BiH je utvrđeno da su u 57 slučajeva policajci počinili određene nezakonite radnje, dok je u RS po sličnim osnovama, u isto vrijeme suspendovano 70 policajaca.

Administrativni kapacitet

Glavni tužioci u oba entiteta su pod zakonskom obavezom da istraže sve slučajeve prekomjerne upotrebe sile, te podignu optužnice ukoliko postoje osnovi sumnje. Sud ispituje zakonsku opravdanost i ispravost osnovane sumnje kao i zakonsko postupanje u prikupljanju dokaza. Ako je osnovana sumnja ispravna, sud potvrđuje optužnicu i vodi postupak. Ovakvim postupkom sud vrši nadzor i kontrolu u slučajevima prekomjerne upotrebe sile. Podaci govore da većina slučajeva prijava za prekomjernu upotrebu sile ili zlopotrebu položaja od strane policajaca, nakon provjere, budu odbijene kao neosnovane. U slučaju da prijave bude potvrđene od strane suda, treba istaći da su sudski procesi spori i u većini slučajeva završavaju oslobođajućom presudom ili na način da se sud proglaši nenađežnim. Tako za dva slučaja koja su završila na sudu (2007. i 2010.), postupak još uvijek nije okončan.

Prekomjerna upotreba sile je prema Zakonu o policijskim službenicima BiH definisana kao teža povreda službene dužnosti. Ista se stepenuje

sa najvećim brojem bodova (30). Za ovakvu povredu službene dužnosti mogu se izreći slijedeće disciplinske sankcije:

- a) novčana kazna (minimalna kazna 20% osnovne jednomjesečne plate za 5 mjeseci, a maksimalna 30 % jednomjesečne plate za 6 mjeseci),
- b) obustavljanje unapređenja u viši čin za vremenski period od 12 mjeseci do 3 godine, i
- c) prekid radnog odnosa, ako je povreda počinjena sa umišljajem, ako je policijski službenik sakupio 60 ili više poena za istu povredu u roku od pet godina i ako je policijski službenik pravosnažno osuđen za krivično djelo na kaznu zatvora od šest mjeseci ili težu kaznu, odnosno da je proglašen krivim od strane suda po jednom od tri krivična djela: protupravno oduzimanje slobode, iznuđivanje iskaza i zlostavljanje u obavljanju službe.

Kada su u pitanju kaznene mjere za spomenuta krivična djela zakonodavac poznaje dva oblika kvalifikacija ovih djela zavisno od okolnosti izvršenja krivičnog djela: lakša kvalifikacija i teža kvalifikacija. Tako kod protupravnog oduzimanja slobode za lakšu kvalifikaciju propisana je novčana kazna ili kazna zatvora do tri godine. Za teže kvalifikacije protupravnog oduzimanja slobode predviđena je kazna zatvora od dvije do osam godina. Za druga dva krivična djela predviđena je kazna zatvora od tri mjeseca do pet godina, a kod iznuđivanja iskaza predviđena je i teža kvalifikacija za koju se izriče kazna od jedne do deset godina zatvora.

Vrijednosti

Zakon o policijskim službenicima Bosne i Hercegovine je važan sa sigurnosnog i političkog stajališta jer određuje do koje mjere se policija može uplitati u slobodu pojedinaca. Također, važnost ovog zakona kao i drugih pravnih propisa, se ogleda i u pravnom stajalištu, zato što različita pitanja građanske i krivične odgovornosti ovise o zakonitosti ili nezakonitosti njihove primjene.

Policija u primjeni monopola sile nema pravo da primjeni ništa što je ofanzivno. U praksi to znači da izvršilac monopola sile, u ovom slučaju policajac, nema pravo da bilo koga udari na način kako je u nastavku opisano (pesnica, šamar, šuto, kato i sl.). Policajac može da primjeni silu, ali samo u defanzivnom smislu i to u onim slučajevima kada je život drugih lica ugrožen, odnosno kada je ugrožena nečija sigurnost (javna ili privatna), kada je ugrožena njegova sigurnost, kada je ugrožena nečija imovina (nije bitno da li je javna ili privatna). Silu može upotrijebiti samo u mjeri, da lice koje izvršava djelo bude savladano i onemogućeno u svojim namjerama ili radnjama. Sve preko toga je prekomjerna upotreba sile na neprimjeran način i policajac će biti odgovoran ili za krivično djelo ili za zloupotrebu položaja.

Kada je u pitanju uhićenje koje je zakonito (kao i druga zakonska djela) ako uhićena osoba upotrijebi silu da bi pružila otpor, policajac sa druge strane je ovlašten da upotrijebi razumnu silu koja je dovoljna da bi se izvelo uhićenje.

Iz svega navedenog, može se zaključiti da su prethodno predviđene kaznene mjere na ovaj način adekvatne, no ostaje još samo da se iste u potpunosti sprovode. Isto tako, primjetno je da sudovi imaju neophodne ovlasti za nadzor i procesuiranje slučajeva prekoračenja ovlasti od strane policije, kao što smo naveli neki slučajevi su u toku i trebaju ubrzo da budu okončani. Sudski, kao i disciplinski procesi su podržani, kako od strane zvaničnika policije, tako i od strane ministarstva pravde, zvaničnika ministarstva za ljudska prava, te predstavnika Helsinškog komiteta za ljudska prava BiH.

Pritvor ili zadržavanje

Zakonitost

Ograničenja slobode kretanja i zadržavanja mogu se predviđjeti samo u izuzetno predviđenim slučajevima i u postupku predviđenim zakonom.

Hapšenje, odnosno pritvor zahtjeva sudski nalog ili „osnovanu sumnju da je osumnjičeni učinio krivično djelo“. Policijski organ je dužan da osobu lišenu slobode najkasnije u roku od 24 sata sproveđe Tužitelju. Prilikom dovođenja, policijski organ je dužan da obavijesti Tužitelja o razlozima i o vremenu lišenja slobode. Upotreba sile prilikom dovođenja dopuštena je u skladu sa zakonom. Tužitelj je dužan osobu lišenu slobode ispitati bez odlaganja, a najkasnije u roku od 24 sata i u tom roku odlučiti da li će osobu lišenu slobode pustiti na slobodu ili će sudiji za prethodni postupak postaviti zahtjev za određivanje pritvora. Sudija za prethodni postupak će odmah, a najkasnije u roku od 24 sata donijeti odluku o određivanju pritvora ili puštanju na slobodu. U praksi se izvođenje pred sud uglavnom vršilo u propisanom vremenskom roku.

Lišenje slobode je mjera koja se preduzima da bi se obezbijedilo prisustvo lica lišenog slobode pred nadležnom sudskom vlasti u razumnom roku. Stoga je eventualna žalba na mjeru lišenja slobode nepotrebna, jer će tretman policijskog lišenja biti preispitan od sudske vlasti, odnosno po predaji lica od policijskog organa. Isto tako, neće se raditi o protupravnom lišenju slobode ako postoji neki zakonski osnov koji isključuje protivpravnost. Na primjer, posebne ovlasti policijskih tijela vezane za lišenje slobode i zadržavanje, predviđene su i odredbom člana 153. ZKP BiH, kao i odredbama ZKP FBiH (čl. 154-161) kojima se predviđaju razlozi i uvjeti pritvora. Osoba lišena slobode mora biti poučena pravima koji joj pripadaju, mora biti odmah obaviještena o razlozima oduzimanja slobode, obavijestiti je da nije dužna dati iskaz, da ima pravo uzeti branitelja kojega može sama izabrati, da joj porodica bude obaviještena o lišenju slobode i drugim pravima u skladu sa članom 5. ZKP FBiH.

Implementacija

Na osnovu Izvještaja vlasti Bosne i Hercegovine po izjavi delegacije Europskog komiteta za prevenciju torture i nehumanog ili degradirajućeg tretmana (CPT) pritvorenika, da se zaključiti da do sada nije bilo primjedbi osoba lišenih slobode na rad policijskih službenika. Također, nije bilo evidentiranih slučajeva zlostavljanja osoba lišenih slobode u prostorijama za lišenje, niti u prostorijama u kojima se obavljaju informativni razgovori. Policija vodi propisanu evidenciju osoba lišenih slobode i popunjava dokumente koji su za to propisani.

Međutim, postoje saznanja o navodnom zlostavljanju disciplinskih kažnjениh zatvorenika od strane zatvorskog osoblja. Ovo zlostavljanje se odnosi na službenike Sektora za poslove osiguranja tokom prebacivanja zatvorenih iz jednog paviljona u drugi. Žrtva ovakvog zlostavljanja bio je osuđenik Kazneno-popravnog zavoda (zatvorenog tipa) u Zenici, nad kojim je osiguranje tokom prebacivanja iz jedne ćelije u drugu primjenovalo veću silu nego što je to dozvoljeno. Prema ljekarskim nalazima žrtva (G.M.) je zadobila višestruke povrede (krvni podliv u području vanjske ivice lijevog oka, krvni podliv i otok u predjelu leđa obostrano i krvni podliv prednjeg dijela natkoljenice). U spomenutom slučaju protiv četiri stražara je pokrenuta disciplinska prijava, koja je završila sa konstatacijom disciplinske komisije da nije bilo fizičkog zlostavljanja u predmetnom slučaju. Sud za ljudska prava u Strazburu donio je nekoliko presuda koje su se odnosile na kršenje prava pritvorenika i zatvorenika, uključujući i osuđena lica kojima je potrebno psihijatrijsko liječenje, pri čemu je kažnjena država BiH.¹²⁹

Administrativni kapaciteti

Zakoni omogućavaju pritvorenim licima da njihov advokat prisustvuje policijskom ispitivanju i sudskom postupku. Pritvorenici su uglavnom imali brz pristup članovima porodice ili koga oni ovlaže. Postoji sistem jemstva koji je moguć kod svih krivičnih djela, kod svih kategorija

¹²⁹ Izvještaj Neformalne koalicije nevladinih organizacija za izvještavanje o ljudskim pravima u BiH, Septembar 2009. str.5.

optuženog, za naše i strane državljane. Jemstvo nije bilo često upotrebljavano, jer su građani rijetko mogli da sakupe potrebnii novac za jemstvo. Zakon definiše početni pritvor u trajanju najduže od mjesec dana, uz moguće produženje do pet mjeseci. Vremensko određivanje i ograničenje pritvora je generalno bilo poštovano. Prava i slobode pritvorenika i podaci o pritvorenicima, kao i smještaj pritvorenika su na adekvatan način definisana u zakonima. O realizaciji ovih prava i sloboda, brine se sudija za prethodni postupak, odnosno sudija za prethodno saslušanje u saradnji sa upravom ustanove u kojoj se nalaze pritvorena lica. Zakon zabranjuje upotrebu sile, prijetnji i iznude od strane policije radi prikupljanja dokaza. Generalno posmatrajući, zakon je adekvatno definisao ovu mjeru. Tako s aspekta nadležnosti, samo Sud određuje pritvor, uslov za određivanje pritvora i dužina trajanja je svedena na najkraće nužno vrijeme, definisano je načelo hitnosti postupanja svih organa koji učestvuju u postupku i organa koji pružaju pravnu pomoć, i ono što je posebno bitno obaveznost sudskog nadzora nad trajanjem pritvora što podrazumjeva kontrolu zakonitosti i opravdanosti pritvora kao i njegovo izdržavanje.

Međutim, nepostojanje žalbe na mjeru lišenja slobode ne znači, nepostojanje prava na naknadu štete licima koja su protivpravno lišena slobode ili nepostojanja pristupa pravdi žrtve koja je bila žrtva od strane policijskih službenika. Tako lica koja su protivpravno lišena slobode imaju pravo na naknadu štete u slučaju nezakonitog lišenja slobode u određenom roku i propisanom postupku. Isto tako, lica koja su bila žrtva upotrebe sile, prijetnji ili iznude od strane policije imaju pravo podnijeti žalbu uredu za žalbe ili prijavu nadležnom tužilaštvu. Uhapšenom se licu moraju saopštiti najznačajnije činjenice i pravne osnove za hapšenje, a na taj način se uhapšenom omogućava da podnese prijavu суду i ospori zakonitost svog hapšenja.

Vrijednosti

Novim zakonom su izvršene ozbiljnije promjene kako u pogledu pritvora, tako i u pogledu lišenja slobode. Ove promjene se odnose na inovacije regulisanja mjera pritvora u zakonu, u kojem su ugrađeni samo oni razlozi za oduzimanje slobode koji su sadržani u članu 5. EKLJP. Postupci u kojima je određen pritvor vode se posebno hitno, a zakon sadrži i nova rješenja i u odredbama koje se odnose na postupanje sa pritvorenicima i osobama koje su lišene slobode. Iz dostupnih materijala, vidljivo je da do sada nije bilo evidentiranih slučajeva zlostavljanja osoba lišenih slobode u prostorijama za lišavanje, niti u prostorijama u kojima se obavljaju informativni razgovori. Međutim, u nekim policijskim stanicama prostorije za zadržavanje i danas ne ispunjavaju propisane uslove za boravak osoba lišenih slobode, a najčešće pojave “pretjerane upotrebe sile” se vezuju za kazneno popravne ustanove, odnosno za loše postupanje zatvorskog osoblja.

Generalno posmatrajući ovu oblast, možemo reći da su propisi u ovoj oblasti uglavnom dobri, ali ključni problem, kao i u drugim domenima javne politike predstavlja njihova implementacija. U ovom slučaju krivca treba tražiti ne samo u (ne)odgovornosti vlasti u BiH, nego i značajnom nedostatku finansijskih sredstava za realizaciju potrebnih programa.

Upotreba posebnih istražnih radnji

Zakonitost

Obzirom na osjetljivost posebnih istražnih radnji, te zaštitu osnovnih prava i sloboda čovjeka, propisani su uvjeti za primjenu posebnih istražnih radnji, kako slijedi:

- načelo legaliteta - istražne radnje moraju uvijek biti predviđene zakonom,
- in concreto – nemogućnost da se na drugi način prikupe dokazi,
- načelo supsidijariteta – primjena samo u vrlo ozbiljnim i složenim slučajevima i
- načelo sudskog nadzora – sud je jedina nadležna instanca za određivanje posebnih istražnih radnji.

Nadležnost za iniciranje pomenutih mjera je u rukama tužioca, ali njihovo određivanje može odrediti samo sud (to jest Sud Bosne i Hercegovine), koji istovremeno zadržava i kontrolu zakonitosti postupka primjene posebnih istražnih radnji, dok iste sprovode policijski organi u Bosni i Hercegovini, uključujući Državnu agenciju za istrage i zaštitu, Graničnu policiju, sudske i finansijsku policiju, carinske i poreske organe.

Zakon o obavještajno-sigurnosnoj agenciji BiH, u glavi VII koja nosi naziv „Prikupljanje informacija“, sadrži odredbe koje se odnose na način na koji Agencija u sklopu općih ovlaštenja prikuplja informacije. U okviru svojih ovlaštenja, Agencija preduzima mjere tajnog prikupljanja informacija za koje je potrebno odobrenje generalnog direktora i za koje je potrebno sudske ovlaštenje ili odobrenje predsjednika Suda BiH, odnosno sudije kojeg odredi predsjednik Suda BiH. Zakon o Državnoj agenciji za istrage i zaštitu i Zakon o policijskim službenicima BiH ne predviđa ovakve mjere, odnosno ono što oni poduzimaju je u okviru ZKP BiH. Zakon o policijskim službenicima BiH predviđa audio i video snimanje na javnim mjestima u cilju sprečavanja krivičnih djela ili radi održavanja reda i sigurnosti,

uz napomenu da se uređaji za audio i video snimanje na javnim mjestima postavljaju tako da su javnosti lako uočljivi.¹³⁰

Kada su u pitanju krivična djela za koja se mogu odrediti posebne istražne radnje u članu 117. ZKP-a, navedene su četiri liste krivičnih djela. Prvom listom krivičnih djela određena su krivična djela protiv integriteta BiH (Glava XVI - Krivična djela protiv integriteta BiH). Drugu listu čine krivična djela protiv čovječnosti i vrijednosti zaštićenih međunarodnim pravom (Glava XVII). Treću listu čine krivična djela terorizma. Posljednju listu čine sva ona krivična dijela za koja se može izreći kazna zatvora od tri godine ili teža kazna. Tačnije, u ovu listu također ulaze i ona krivična djela kod kojih je posebni minimum tri godine.

Implementacija

Posebne istražne radnje se mogu preduzeti samo na osnovu (pismene ili usmene¹³¹) naredbe sudije za prethodni postupak. Incijativa za određivanje posebenih istražnih radnji iz člana 116. stav 2. potiče od tužioca, koji sudiji za prethodni postupak podnosi obrazložen prijedlog.¹³² Ako je tužilac zatražio određivanje ili primjenu dvije ili više posebnih istražnih radnji, sudija za prethodni postupak će morati za svaku od njih procijeniti postojanje zakonskih uvjeta za njihovu primjenu.

Tužilac je dužan da ponudi sudiji za prethodni postupak sve elemente potrebne za donošenje naredbe o preduzimanju posebnih istražnih radnji, odnosno obaveza sudije za prethodni postupak je da te elemente provjeri i da se prema svom nalazu opredijeli do određivanja mjera, a ako ih prihvati i do načina i obima njihovog izvršenja, te vremenskog

¹³⁰ Zakon o policijskim službenicima BiH, Službeni glasnik BiH br. 27/04, član 26.

¹³¹ Iz razloga efikasnosti sprovođenja krivičnog postupka **zakon izuzetno dozvoljava** da prvi korak u određivanju posebnih istražnih radnji bude usmena naredba sudije za prethodni postupak. Rok za pribavljanje pisane sudske naredbe iznosi 24 sata od izdavanja usmene naredbe. Treba napomenuti da se rok primjene mjere računa od vremena izdavanja usmene naredbe.

¹³² U ovom prijedlogu tužilac mora obrazložiti potrebu za preduzimanje posebne istražne radnje, postojanje uvjeta za njenu primjenu i konkretnizirati koja se posebna istražna radnja traži ili više njih.

trajanja. Vremenski početak primjene mjere, odnosno trenutak od kojeg se računa vremenski okvir njenog trajanja mora biti jasno naznačen.

Kada je u pitanju vremensko trajanje mjera, odnosno rokovi za preduzimanje posebnih istražnih radnji prema zakonu (član 118. stav 3.), prvi određeni početni rok traje najduže mjesec dana, s tim što su iz ovog roka izuzete mjere otkupa predmeta i simulirano davanje potkupnine.¹³³ Producavanje mjere je dozvoljeno u intervalima od po mjesec dana sve do šest mjeseci, što je ujedno i najduže trajanje mjere.

Kada je u pitanju obustava mjera, zakon nalaže da sudija za prethodni postupak mora, po službenoj dužnosti, pismenom naredbom, bez odlaganja, obustaviti izvršenje preduzetih posebnih istražnih radnji kada više ne postoje razlozi kao npr. ako su prikupljeni potrebni dokazi, ili ako tužilac obustavi istragu, ili ako osoba protiv koje je naređena mjera sazna za primjenu te mjere, i kao posljednje ako se ovim radnjama ne može postići željeni cilj. Pisana naredba o obustavi posebne istražne radnje mora se donijeti odmah i bez odlaganja, a po saznanju da su prestali razlozi za preduzimanje radnji. Ona mora sadržavati podatke o osobi protiv koje se mjera preduzimala kao i razloge za obustavu.

Naredbe sudije za prethodni postupak izvršavaju policijski organi (čl.20.tač.g).¹³⁴ Kompanije koje vrše prenos informacija (npr. pošte i kompanije za telekomunikacije), dužne su tužiocu i policijskim organima omogućiti provođenje mjera nadzora i tehničkog snimanja telekomunikacija (čl. 67.).

Zakon je predvidio dva razloga kada dolazi do uništavanja podataka i informacija. Prvo, ako tužilac odustane od gonjenja (čl. 38. po principu mutabiliteta i po članu 224. o obustavi istrage). Drugi razlog se ogleda u činjenici da pribavljeni materijali nisu potrebni za krivični postupak. Prva i druga opcija isključivo zavise od tužioca. Međutim, tužilac je dužan o svojoj odluci obavijestiti sudiju za prethodni postupak, jer se pod njegovim nadzorom pribavljeni materijali uništavaju. O

¹³³ Za ove mjere je određeno da se može odnositi samo na jednokratni akt.

¹³⁴ Policijski organi u Bosni i Hercegovini uključuju Državnu agenciju za istrage i zaštitu, Graničnu policiju, sudsку i finansijsku policiju, carinske organe i poreske organe.

preduzimanju radnji, razlozima za njihovo preduzimanje, informaciji da prikupljeni materijali nisu dali osnova za krivično gonjenje za krivično djelo za koje je naređena posebna istražna radnja, kao i o tome da je takav materijal uništen – obavještava se, i to pismenim putem, osoba protiv koje je bilo naređena posebna istražna radnja.

U slučajevima nezakonitog prikupljanja podataka (bez odobrenja Suda ili ako je nezakonito po bilo kom osnovu) od strane OSA-e, direktor Agencije je dužan da osigura da se podaci koji nisu u skladu sa zakonom o OSA-i odmah unište. O tome je dužan da obavijesti predsjedavajućeg Obavještajno-sigurnosnog odbora i glavnog inspektora, te pokrene postupak protiv onog koji je postupio suprotno odredbama zakona.¹³⁵ Također, zakonodavac se obavezao i opredijelio za pismeno obaviještanje osobe o preduzetim radnjama i ne može se to obaviještenje uskratiti iz razloga zaštite interesa krivičnog postupka. Osumnjičeni se uvijek obavještava o preduzimanju mjera, a nakon što su okončane, bilo zbog isteka roka ili obustave izvršenja. Sudija za prethodni postupak nakon dobivenog pismenog izvještaja od strane tužioca o preduzimanju neke od prikrivenih mjeru, dužan je bez odlaganja (odmah) obavijestiti osobu o tome da je prema njoj bila preduzeta određena radnja. Ovim postupkom, odnosno dobivanjem izvještaja od strane tužioca, sudija za prethodni postupak vrši kontrolu nad zakonitošću rada policijskih organa.

Zakon o OSA-e ovaj postupak definiše na drugačiji način. Svaki građanin BiH protiv koga su sprovedene posebne istražne radnje, prema Zakonu o OSA-i iz 2004. godine, treba nakon završetka praćenja ili prisluškivanja biti obaviješten o poduzetim mjerama najkasnije 30 dana po okončanju postupka.¹³⁶ Izmjenom Zakona o OSA-i iz 2006. godine, ova odredba je promijenjena, te je dodano diskreciono pravo po kome OSA može da odloži ovaku mjeru ukoliko smatra da bi njenim otkrivanjem bilo „ugroženo okončanje zadataka Agencije“.¹³⁷

¹³⁵ Zakon o Obavještajno-sigurnosnoj agenciji BiH, Službeni glasnik BiH br.12/04 , član 79

¹³⁶ Ibid, član 77

¹³⁷ Izmjene i dopune Zakona o OSA-i, Službeni glasnik BiH br. 56/06, Član 29.

Administrativni kapaciteti

Funkcionisanje sudstva po pitanjima nadzora i kontrole upotrebe posebnih istražnih radnji je na zadovoljavajućem nivou, jer zakoni o krivičnom postupku u BiH ne dozvoljavaju odstupanja od odredaba zakona. Tako, da bi se pribavljeni dokazi mogli koristiti u krivičnom postupku i za donošenje sudske odluke, onda oni kao rezultat primjene posebnih istražnih radnji moraju biti pribavljeni pod zakonskim uslovima. Pored spomenutog, sudska odluka se ne može zasnivati ni na pravno nevaljanim dokazima, odnosno greškama u određivanju i izvršenju posebnih istražnih radnji. Ove greške mogu biti u sadržajnom smislu pogrešna procjena osnova sumnje da je osoba učestovala u izvršenju krivičnog djela (iz čl. 117.) i u formalnom smislu ako sudska naredba ne sadrži neki zakonski element (npr. nije određena vrsta prikrivene radnje ili vrijeme u kojem će se ta radnja preuzimati).

Zakon je obavezao tužioca da sudiji za prethodni postupak dostavi pismeni izvještaj kako bi se on upoznao sa samim provođenjem posebne istražne radnje. Ovaj vid kontrole kreće od najniže tačke odnosno od policije. Tako policija pri prestanku radnje, sve informacije, podatke i predmete dobivene preduzimanjem posebnih istražnih radnji uz izvještaj o preduzetoj radnji predaje tužiocu. Na osnovu ovog, tužilac je u prilici da cijeni način preduzimanja tražene radnje, poštivanje prava i sloboda čovjeka, postupanje policijskih organa po njegovom obrazloženom prijedlogu, odnosno sudskoj naredbi. Drugi korak kontrole ogleda se u obavezi tužioca da dostavi pismeni izvještaj o preduzetim radnjama sudiji za prethodni postupak.

Osoba protiv koje je mjera bila preuzeta, a smatra da su njena prava i slobode bila povrijeđena, može od suda zatražiti da se ispitaju dvije stvari: ne samo način na koji je mjera preuzeta, već i samu naredbu koja je poslužila kao osnov za preduzimanje mjere.

Prema dopisu Kantonalnog suda u Sarajevu, u toku 2010. godine Kantonalni sud je zaprimio 21 zahtjev za pokretanje specijalnih

istražnih radnji i na sve je pozitivno odgovorio.¹³⁸ Pošto je Kantonalni sud u Sarajevu samo jedan od mnogobrojnih sudova koji imaju ovlaštenja za davanje dozvole za pokretanje specijalnih istražnih radnji, ovaj podatak ne možemo uzeti kao opštu ocjenu za sve sudove u BiH. Podatke o broju zaprimljenih zahtjeva, kao i broju odobrenja za pokretanje specijalnih istražnih radnji od strane Suda BiH i Tužilaštva BiH nismo uspjeli dobiti.

Vrijednosti

Nadostatak koji smo uvidjeli u procesu provedbe specijalnih istražnih radnji jeste obaviještavanje osoba protiv kojih su sprovođene specijalne istražne radnje. Iako je prema zakonima o krivičnom postupku u BiH kao i Zakonom o OSA-i BiH (izuzev u slučajevima diskrecionog prava koje je uvedeno u zakon o izmjenama i dopunama Zakona o OSA-i iz 2006. godine) predviđeno da se osobe obaviještavaju o nalazima ovih radnji, kao i razlozima pokretanja istih, u praksi je to slabo uočljivo. Mišljenja smo da se ovaj dio zakonske odredbe ne implementira u cijelosti na način predviđen pomenutim zakonima.

Možemo reći da je pitanje zaštite građana od nezakonitih zahvata u njihova prava i slobode kroz posebne istražne radnje, najviše izraženo kroz precizno definisanje posebnih istražnih radnji, odredbu kontrole njihove implementacije od strane sudije i kroz član 122¹³⁹.

¹³⁸ Dopis Kantonalnog suda u Sarajevu, 10.01.2011. godine

¹³⁹ Član 122. govori o korištenju dokaza pribavljenih posebnim radnjama

Preporuke

- Stalna edukacija osoblja koje je zaduženo za tretman pritvorenika
- Osiguranje adekvatnih prostorija za pritvorenike u svim policijskim stanicama u BiH
- Uraditi dodatne napore u cilju osnivanja nezavisne inspekcije u zatvorima
- Uraditi dodatne napore u cilju ispunjavanja zakonske obaveze informiranja ljudi koji su bili subjektom posebnih istražnih radnji nakon okončanja istrage

POGLAVLJE VI

Kontrola i nadzor od strane nezavisnih državnih institucija

Denis Hadžović i Sanja Mihajlović

Sažetak

Autori ovoga rada pokušali su da analiziraju različite aspekte kontrole i nadzora sigurnosnog sektora uspostavljenih od strane nezavisnih državnih institucija u BiH. Njihov rad opisan je kroz četiri odgovarajuća poglavlja. U Ustavu BiH koji je donesen kao dio Općeg mirovnog sporazuma za Bosnu i Hercegovinu, nezavisna nadzorna tijela nigdje se ne spominju. Izuzetak je Aneks 6 spomenutog sporazuma koji se odnosi na zaštitu ljudskih prava, a kojim je regulisano da će Komisija za zaštitu ljudskih prava, koja se sastoji od Institucije ombudsmana za ljudska prava, biti uspostavljena da prati i podržava ljudska prava svih BiH građana. Uzimajući u obzir da je u nedavnom periodu, uspostavom nekoliko institucija na državnom nivou, napravljen iskorak u ovom polju, sveukupni okvir za nadzor prilično je dobro definisan. Dobre prakse i implementacije Zakona o slobodi pristupa infomacijama dale su novu dimenziju demokratizaciji javnog sektora, a nezavisna državna tijela dodatno razmatraju opći pristup transparentnosti i odgovornosti Vlade. Iako se sigurnosni sektor još uvijek ne smatra dijelom javne administracije, neke od nezavisnih institucija stvorene su isključivo da rade sa sigurnosnim akterima, kao što su npr. vojni povjernik i nezavisne policijske komisije na državnom nivou i na nivou entiteta koje nadziru rad policije. Trenutno je još rano za procjenu rada većine institucija i o tome koliko su ili koliko će biti uspješne u svom djelovanju. No, bitno je naglasiti da su zakonski preduvjeti stvoreni, te da su poželjni dodatni napor, usmjereni ka poboljšavanju nekih od regulacija u postojećoj praksi, isto kao što je poželjno i da se efikasnost novouspostavljenih institucija prati. Uglavnom, legitimitet ovih institucija, uočljiv kroz poštovanje mandata, do sada nije narušen. Međutim, slabi administrativni kapaciteti, politički uticaj i nedovoljna sprovedba njihovih preporuka ostaju neke od slabijih tačaka ovih institucija.

Ocjena: 3

Uvod

U BiH 15 različitih institucija vrše funkciju kontrole i nadzora od strane nezavisnih državnih i entitetskih institucija. Ovaj kriterij analizira uloge i funkcije Institucije ombudsmana za ljudska prava BiH; Parlamentarnog vojnog povjerenika; Nezavisnog odbora Parlamentarne skupštine BiH; Odbora za žalbe policijskih službenika BiH; Odbora za žalbe građana na rad policijskih službenika u policijskim tijelima BiH; Nezavisnog odbora FBiH; Nezavisnog odbora RS; Nezavisnog odbora Brčko Distrikta; Agencije za zaštitu ličnih podataka BiH; Ureda za reviziju institucija Bosne i Hercegovine; Ureda za reviziju institucija u FBiH; Glavne službe za reviziju javnog sektora Republike Srpske; Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH; Centralne izborne komisije, te Regulatorne agencije za komunikacije BIH. Djelovanje ovih 15 institucija bit će predstavljeno kroz četiri poglavlja, kako slijedi: zaštita ljudskih prava, pristup informacijama od javnog značaja i zaštita ličnih podataka, te kontrola budžeta i kontrola djelovanja protiv korupcije. Četvrto poglavlje odnosi se na pojedine institucije koje nemaju direktni mandat za nadzor ali mogu utjecati na aktere sigurnosti. Učinkovitost ovih institucija u svakoj od navedenih poglavlja bit će procijenjena na osnovu dogovorene metodologije koja sadrži četiri glavne komponente ocjenjivanja.

Zaštita ljudskih prava

Dvije glavne institucije zadužene da vrše zaštitu ljudskih prava na državnom nivou su Institucija ombudsmana za ljudska prava BiH¹⁴⁰ te Parlamentarni vojni povjerenik¹⁴¹ BiH. Donedavno, vladala je zabuna u pogledu Institucije ombudsmana za ljudska prava, budući da su postojali entitetski Ombudsmani (u RS-u i FBiH) koji su kasnije ukinuti¹⁴². U kontekstu procesa reforme policije, u 2008. godini, uspostavljena su još tri nezavisna nadzorna tijela kojima je parlament dodijelio ovlasti da vrše nadzor isključivo nad državnim policijskim snagama, a to su: Nezavisni odbor Parlamentarne skupštine BiH, Odbor za žalbe policijskih službenika, te Odbor za žalbe građana na rad policijskih službenika. Istovremeno, druge nezavisne institucije postoje i djeluju na entitetskim nivoima i na nivou Brčko Distrikta, te vrše slične funkcije za policijske strukture u entitetima: Nazavisni odbor FBiH i Nezavisni odbor RS, kao i Nezavisni odbor Brčko Distrikta.

Zakonitost

Institucija ombudsmana BiH uspostavljena je u skladu sa odredbama Sporazuma o ljudskim pravima (Aneks 6 Općeg mirovnog sporazuma za Bosnu i Hercegovinu),¹⁴³ kao dio Komisije za ljudska prava u okviru koje postoji još i Dom za ljudska prava u Bosni i Hercegovini. U Zakonu o Ombudsmanu za ljudska prava BiH¹⁴⁴ koji je visoki predstavnik nametnuo, a Parlamentarna skupština kao zakonodavno tijelo Bosne i Hercegovine usvojila 2002. godine, definisane su nadležnosti i djelovanje Institucije ombudsmena u cilju da se osigura efikasno djelovanje mehanizama zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda zagarantovanih u Ustavu BiH i dodatnim međunarodnim

¹⁴⁰ U daljem tekstu "Institucija ombudsmana" ili "Institucija"

¹⁴¹ U daljem tekstu "Povjerenik"

¹⁴² Došlo je do spajanja u 2007. godini, što je rezultiralo samo jednom Institucijom ombudsmana u Bosni i Hercegovini.

¹⁴³ Opći mirovni sporazum, dostupan na http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=380

¹⁴⁴ Zakon o Ombudsmanu za ljudska prava BiH ("Službeni glasnik BiH", br.: 32/00, 19/02 and 32/06). Pravila za funkcioniranje Institucije ombudsmana BiH ("Službeni glasnik BiH", br. 45/04) uspostavlja pravila procedure za funkcioniranje Institucije i drugih pitanja potrebnih za rad institucije.

sporazumima. Ovaj Zakon također definiše dužnosti državnih i entitetskih institucija vezanih za rad ombudsmana. Institucija ombudsmena zakonom je ovlaštena da istraži sve žalbe koje se tiču lošeg funkcionisanja zakonskog sistema ili neregularnosti pojedinih suđenja, te da pruže opću ili konkretnu preporuku za poboljšanje. Ombudsmeni treba da poštaju sudske procedure i ne smiju se miješati u presude. BiH institucije obavezne su da pomažu Ombudsmenima u njihovim istragama, ukoliko je potrebno i ukoliko time ne krše neki zakon.

Donedavno, Institucija je imala jurisdikciju da istražuje sve žalbe koje se tiču kršenja ljudskih prava i sloboda navodno počinjenih od strane vojne uprave. Međutim, 2009. godine, Parlamentarna skupština BiH usvojila je Zakon o Parlamentarnom vojnem povjereniku BiH.¹⁴⁵ Prvi parlamentarni vojni povjerenik imenovan je ubrzo nakon toga i veoma je aktivna u zastupanju ljudskih prava i osnovnih sloboda vojnog osoblja Bosne i Hercegovine. U skladu sa ovim zakonom, povjerenik ima još neke zadatke dodijeljene od Institucije ombudsmena. Preciznije, povjerenik je nadležan da istražuje pojedine slučajeve po preporuci Parlamentarne skupštine BiH i Zajedničke komisije za odbranu i sigurnost. Također, povjerenik ima ovlasti da vrši istrage prema vlastitoj procjeni, i može zahtjevati preporuke za istragu od Zajedničke komisije za odbranu i sigurnost. Povjerenik ima pristup podacima bitnim za istragu; Međutim, ministar odbrane može mu zabraniti pristup samo u slučajevima kada su spomenuti podaci zaštićeni. Ministar odbrane mora opravdano odbiti pristup, te podnijeti svoje razloge Zajedničkoj komisiji za odbranu i sigurnost.

Zakonom o nezavisnim i nadzornim tijelima policijske strukture BiH¹⁴⁶ 2008. godine uspostavljene su još tri nezavisna tijela: Nezavisni odbor Parlamentarne skupštine BiH, Odbor za žalbe policijskih službenika te Odbor za žalbe građana na rad policijskih službenika u policijskim tijelima BiH. U skladu s ovim zakonom, Nezavisni odbor predlaže potencijalne kandidate za više upravne pozicije u policijskim

¹⁴⁵ Zakon o parlamentarnom vojnem povjereniku, Službeni glasnik BiH, broj 51/09

¹⁴⁶ Zakon o nezavisnim nadzornim tijelima policijske strukture u BiH, Službeni glasnik BiH broj 36/08

strukturama u BiH, te razmatra potencijalne žalbe podnešene na račun njihovog rada; Odbor za žalbe policijskih službenika istražuje unutarnje žalbe policijskih službenika podnešene protiv odluka sprovedenih od strane policijskih tijela, a koje se tiču statusa policijskih službenika; Odbor za žalbe građana na rad policijskih službenika u policijskim tijelima BiH upisuje u registar, procijenjuje i proslijediže žalbe građana koje se odnose na rad policijskih službenika te ih dostavlja odgovornim policijskim tijelima. Međutim, u skladu sa Zakonom o unutrašnjim poslovima¹⁴⁷, postoje i dva nezavisna nadzorna tijela zadužena za proces selekcije direktora i zamjenika direktora u entitetskim policijskim strukturama, te jedno nezavisno tijelo u Distriktu Brčko. Dužnosti i funkcije se ne preklapaju jer ova nezavisna tijela vrše svoje funkcije samo na nivoima entiteta i distrikta. Nazavisni odbor FBiH vrši proces selekcije u FBiH, imenovan je od strane Federalnog parlamenta i njemu odgovoran (Zakon o unutrašnjim poslovima FBiH, član 35.), dok Nezavisni odbor RS, u skladu sa harmonizacijom entitetskih zakona, vrši isti proces u RS, imenovan je od strane Narodne skupštine Republike Srpske i istoj odgovoran (Zakon o unutrašnjim poslovima RS, član 14). Nezavisni odbor Brčko distrikta vrši ovaj proces u Distriktu Brčko, a imenovan je od strane Skupštine Brčko Distrikta.

Implementacija

Spajanje institucija ombudsmena koje su postojale u oba entiteta na državnom nivou u 2007. godini rezultiralo je samo jednom institucijom ombudsmana u BiH. Ombudsman je nadležan da pokriva cijeli javni sektor, bez posebne preporuke za sigurnosni sektor. Iako je zakonski zaštićen od političkog utjecaja, u stvarnosti je to teško provodivo. Ombudsman može izdati preporuke i posebne izvještaje koji predstavljaju sprovodljive dokumente koji zahtjevaju od institucija da po njima postupe, dok u isto vrijeme ne postoje sankcije za institucije koje odbiju da postupe po ovim preporukama. Ne postoji pravna osnova

¹⁴⁷ Zakon o unutrašnjim poslovima Federacije BiH, Službeni glasnik Federacije BiH broj 49/05 i Zakon o unutrašnjim poslovima Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske broj 48/03

za suradnju ombudsmana sa ostalim agencijama za kažnjavanje prekršioca, dok je realna mogućnost za kažnjavanje u slučaju nesaradnje izuzetno ograničena. Ombudsman dostavlja godišnje izvještaje parlamentu, ali ti izvještaji postaju dostupni javnosti i medijima, tek nakon što prođu kroz mnoge procedure, što povećava šansu da budu cenzurisani. Od 2007. godine, ova institucija redovno objavljuje godišnje izvještaje. Međutim, BiH nikada nije usvojila strateški pristup koji bi osigurao zaštitu i dalji razvoj ljudskih prava. Umjesto toga, neka se pitanja riješavaju na *ad hoc* principu, što često vodi do međusobne kolizije. Pojedini planovi koji se odnose na razna pitanja iz domena ljudskih prava i ranjive grupe su usvojeni, a neki izvještaji objavljeni, kao naprimjer Specijalni izvještaj vezan za žalbu nezavisnih vijećnika Općinskog vijeća Novo Sarajevo, te Specijalni izvještaj o stanju ljudskih prava u ustanovama za izvršenje krivičnih sankcija¹⁴⁸. Sigurnosne institucije spominju se jedino u polju istraživanja i preporuka o praksi postupanja unutar kaznenog sistema i tretmana zatvorenika¹⁴⁹. Popratne aktivnosti institucija su obično slijedile preporuke, iako nisu uvijek veoma efikasne. Ombudsmeni prate istražne slučajeve sve dok oni ne budu riješeni ili dok ne dođu pred sud. Ove informacije su također dostupne javnosti. Ipak, zapisi o akcijama državnih Ombudsmena koje vode do rezultata su upitni. Sve do spajanja u 2007. godini, entitetski ombudsmeni uglavnom su pokrivali ukupnu zaštitu ljudskih prava, zaštitu manjina i diskriminacione prakse, ne posvećujući posebnu pažnju sigurnosnom sektoru, osim u slučaju praćenja praksi u kaznenom sistemu.

¹⁴⁸ Svi Specijalni izvještaji dostupni su na mrežnoj stranici Ombudsmana:

<http://www.ombudsmen.gov.ba/PublikacijeEn.aspx?category=Special%20Reports>

¹⁴⁹ Zakon o izvršenju krivičnih sankcija, pritvora i druge mjere koje regulišu osnovna i najbitnija ljudska prava u Bosni i Hercegovini, u članu 68., dozvoljava mogućnost da se zatvorenici i pritvorenici obrate Ombudsmanu BiH kao posebnom nezavisnom tijelu zaduženom da štiti ljudska prava i osnovne slobode, te da podnesu peticije i žalbe u pogledu bilo kojeg problema ustanove. Navedeno pravo pritvorenika i zatvorenika također postoji u članu 20. Zakona o Ombudsmanu za ljudska prava BiH, koji kaže: "Prepiska upućena ombudsmenu ili Instituciji iz mesta u kojima se osobe nalaze u pritvoru, u kojima su zatvoreni ili su lišeni slobode, ne može podlijegati nikakvoj cenzuri, niti se smije otvarati, te razgovori između ombudsmana ili osoba koje je on delegirao ne mogu nikada biti nadgledani niti se u njih može mijesati..." što je dokaz da postojeće regulacije u Bosni i Hercegovini sadrže kontrolu nad zatvorskim pitanjima od strane nezavisnih institucija van zatvorskog sistema.

Parlamentarni vojni povjerenik je trenutno u procesu institucionalizacije i teško je procijeniti djelovanje ove institucije kao takve. Međutim, po samom osnivanju, institucija povjerenika primila je preko 70 pritužbi koje se tiču lošeg ophođenja institucija, uglavnom u toku procesa demobilizacije preko 2.000 vojnog osoblja zbog starosnih ograničenja koja su propisana u Zakonu o službi u Oružanim snagama BiH¹⁵⁰.

Implementacija zakona usvojenih u 2008. godini, a vezanih za reformu policije, bila je spora. Vijeće Ministara BiH odlučilo je o sjedištima agencija i budžeti su usvojeni. U imenovanju direktora i zamjenika direktora postigao se napredak, ali proces još nije završen. Bilo je potrebno ponovno otpočeti veliki broj procedura selekcije. Nezavisnost ovih Nadzornih tijela na državnom nivou je upitna i može se posmatrati kao formalnost, jer se u okviru trenutne političke klime vrši određeni pritisak tokom procesa donošenja odluka o imenovanjima direktora i zamjenika direktora unutar državnih struktura policije. Oba odbora za žalbe su operativna, a izvještaji o njihovom djelovanju objavljeni su na web stranici Parlamenta. Osim aktivnosti koje se tiču imenovanja odabranog osoblja, jasne, eksplicitne i vidljive popratne aktivnosti, ne postoje.

Nezavisne komisije na nivoima entiteta zadužene za selekciju direktora i zamjenika direktora operativne su od 2005. godine. I u ovom kontekstu postoji ista zabrinutost po pitanju nezavisnosti. Šefovi ovih komisija redovno izvještavaju Parlament i javnost, budući da su rezultati njihovog rada pristupačni a izvještavanje redovno. One nisu odgovorne niti jednom državnom tijelu budući da su nezavisne profesionalne državne institucije. Tako šefovi ovih institucija ne mogu biti otpušteni do zakonskog isteka njihovog mandata ili u slučaju kada prekrše zakon. Profesionalne kvalifikacije rukovodilaca ovih institucija kao i njihovih zamjenika mogu biti dovedene u pitanje budući da se primjenjuje „etnička kvota“.

¹⁵⁰ Podatak preuzet iz članka:

http://atlantskainicijativa.org/index.php?option=com_content&view=article&id=194

Administrativni kapacitet

Spajanje entitetskih Ureda ombudsmana u 2007. godini uzrokovalo je i smanjenje dva postojeća terenska ureda u entitetima, kao i smanjenje broja osoblja za skoro trećinu (otpuštanjem prosječno oko 30% osoblja). Iako je budžet za 2009. godinu bio za 14% viši od budžeta za 2008. godinu¹⁵¹, nije bilo sredstava predviđenih za zapošljavanje dodatnog osoblja. Nadalje, iako su budžetske odredbe (budžetski zahtjevi) zagarantovane direktno kroz budžet BiH, nekoliko izvještaja nacionalnih NVO-a i lokalnih eksperata ukazali su na postojeći nedostatak finansijskih sredstava i osoblja. Prema jedinom izvještaju koji je Institucija ombudsmana na državnom nivou objavila u 2008. godini¹⁵², osoblje se sastojalo od 26 članova. Revizorski izvještaj za 2008. godinu¹⁵³ uglavnom je potvrdio nalaze iz prethodnih godina te ukazao na brojne neregularnosti u finansijskim operacijama institucije. Sjedište ove Institucije je u Sarajevu.

Parlamentarni vojni povjerenik je smješten u prostorijama Parlamentarne skupštine u Sarajevu. Trenutno, kako je proces institucionalizacije još u toku, isti prima tehničku pomoć od ZKOS.

Sve Nezavisne komisije za policiju finansiraju se iz državnog ili entitetskih budžeta, ili budžeta Brčko Distrikta, zavisno od toga koja ih je institucija formirala. Entitetske Komisije imaju adekvatne administrativne kapacitete, dok su novoformljene državne Komisije još uvijek u procesu izgradnje svojih administrativnih kapaciteta.

¹⁵¹ Budžet za ovu instituciju u 2008. godini iznosio je 1.796, 739 KM dok je u 2009. iznosio 2.045,000 KM. Podatak dobiven iz izvještaja: "Činimo li pravi izbor: Saga o reformi Institucije ombudsmana za BiH", dostupan na <http://www.populari.org/lat/sadrzaj.php?id=17>

¹⁵² "Stanje u Instituciji ombudsmana za ljudska prava za Bosnu i Hercegovinu"

<http://www.ombudsmen.gov.ba/docs/Information2008english.pdf>

¹⁵³ Prva faza revizije finansijskog djelovanja za 2008. godinu sprovedena je u periodu od 19.01.09. do 22.01.09, nakon čega je Ured za reviziju uputio svoj dopis koji je sadržavao pronalaske i preporuke br. 010616184/ 09 na dan 12.02.2009.

Vrijednosti

Bilo je teško prevazići standarde uspostavljene od entitetskih Institutacija ombudsmana, koje su se pokazale kao respektabilni mehanizmi praćenja nadzora i podržavanja ljudskih prava. Međutim, nakon prevazilaženja značajnih problema sa kojima se Institutija na državnom nivou suočavala na početku mandata, ona počinje da se uspostavlja kao institucija koja održava visoki stepen suradnje sa međunarodnim i nacionalnim organizacijama, kao i sa nacionalnim NVO-ima i civilnim društvom. Ako se standardi mogu procijeniti na osnovu tvrdnji koje iznose mediji ili međunarodna zajednica, onda se može zaključiti da je pozitivna percepcija ove institucije u porastu.

Medunarodna zajednica dala je izjave u kojima se Parlamentarni vojni povjerenik spominje kao pozitivan iskorak u podršci uspostavljanja demokratske kontrole nad oružanim snagama. Kao jedan od prvih takvih iskoraka ne samo u BiH, već i u regiji, Povjerenik je primio pozitivne komentare iz redova vojnih struktura, medija i akademika (konstatacija je sačinjana na osnovu izjava sa seminara i radnih grupa na temu Demokratska kontrola OSBiH, kojima je prisustvovao veliki broj akademika).

Kao što je rečeno, tri državna nadzorna tijela i dvije entitetske nezavisne komisije, te nezavisni odbor u Brčko distriktu, mogu se povremeno naći pod nekim političkim uticajem ili interesom, pogotovo u periodima odabira i imenovanja viših policijskih službenika.

Pristup informacijama od javnog značaja i zaštita ličnih podataka

Zakonitost

Zakonskim okvirom u BiH uspostavljena su i usvojena tri osnovna zakona koji se odnose na pristup informacijama i zaštitu informacija a to su: Zakon o slobodi pristupa informacijama¹⁵⁴ (2000), Zakon o zaštiti ličnih podataka¹⁵⁵ (2006), te Zakon o zaštiti tajnih podataka¹⁵⁶ (2005). Nekim institucijama zakonom je odobreno da imaju pristup informacijama u svrhe istraživanja žalbi podenešenih na osnovu zloupotrebe ljudskih prava (Institucija ombudsmena i Parlamentarni vojni povjerenik). Kao što je propisano njihovim sistemskim zakonima, pristup može biti odbijen samo ako dode do ugrožavanja procesa sudske istrage ili ako ministarstvo opravdano obrazloži odbijanje članovima relevantne parlamentarne komisije BiH. Međutim, Zakon o slobodi pristupa informacijama ne propisuje zakonske kazne za nadležne vlasti koje ne sprovode zakonske odredbe ovoga Zakona.

Implementacija

Bitno je spomenuti da ne postoji službena institucija koja ima jurisdikciju da nadzire moguće zloupotrebe ovih zakona od strane bilo kojeg aktera. Međutim, uz pomoć međunarodne zajednice, uspostavljene su neslužbene NVO institucije¹⁵⁷. Misija Centra za slobodan pristup informacijama je da promoviše Zakon o slobodi pristupa informacijama za one koji traže te informacije s ciljem rješavanja ličnih pitanja ili učešća u demokratskom procesu.

Za nadzor implementacije Zakona o zaštiti tajnih podataka zadužen je Sektor za zaštitu tajnih podataka u okviru Ministarstva sigurnosti BiH koji u okviru svojih nadležnosti obavlja poslove iz domena poštovanja

¹⁵⁴ Zakon o slobodi pristupa informacijama BiH, Službeni glasnik BiH, broj 28/00

¹⁵⁵ Zakon o zaštiti ličnih podataka, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, 49/06

¹⁵⁶ Zakon o zaštiti tajnih podataka, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine”, 54/05

¹⁵⁷ Za više informacija, pogledajte <http://www.cspi.ba/index2.html>

zakonskih i podzakonskih odredbi vezanih za standarde pri upravljanju tajnim podacima.

Pod pokroviteljstvom Parlamentarne skupštine BiH, 2006. godine, uspostavljena je Agencija za zaštitu ličnih podataka BiH, kao nezavisna administrativna organizacija sa ovlastima i svrhom da nadzire implementaciju ovoga Zakona (Zakon o zaštiti ličnih podataka) i drugih zakona koji se odnose na zaštitu ličnih podataka.¹⁵⁸

Administrativni kapaciteti

Kao što je ranije rečeno, ne postoji institucija koja se bavi implementacijom Zakona o slobodi pristupa informacijama, dok Agencija za zaštitu ličnih podataka nema dovoljno osoblja (od 45 predviđenih uposlenika, samo 16 ih je uposleno što naravno ograničava obim posla koji mogu da obave). Sektor za zaštitu tajnih podataka u Ministarstvu sigurnosti adekvatno je popunjen.

Vrijednosti

Zakon o slobodi pristupa informacijama je bitan alat koji daje pravo građanima, kojima je potrebno, da traže pristup informacijama u posjedu javnih tijela BiH (vladinih i administrativnih odsjeka, zakonodavnih vlasti, sudova, ureda tužilaca, kao i institucija koje kontroliše vlada poput javnih bolnica, ustanova itd.). Iz dosadašnje implementacije Zakona možemo zaključiti da je isti dao novu dimenziju transparentnosti i odgovornosti u radu vlasti. Nevladin sektor i mediji koriste ovo pravo slobode pristupa informacijama u svom radu. Uprkos nekim zastojima i neodgovornošću određenih službenika u korištenju Zakona, regulacija sa izmjenama i dopunama Zakona koje su predviđene, bit će značajno sredstvo za javni nadzor vlade.

¹⁵⁸ Službeni glasnik Bosne i Hercegovine br. 49/6

Budžetska kontrola i kontrola korupcije

Zakonitost

Kao sve institucije čiji se rad finansira iz državnog budžeta, BiH institucije na državnom nivou su pod nezavisnom vanjskom kontrolom Ureda revizora¹⁵⁹. Sve druge institucije, koje potпадaju pod kategoriju entetskih budžeta, podvrgnute su vanjskom nadzoru Ureda za reviziju institucija¹⁶⁰. U 2000. godini uspostavljenе su tri revizorske institucije, za BiH, za FBiH i za RS, svaka sa svojim glavnim revizorom kao rukovodiocem. U cilju da se koordiniraju aktivnosti ova tri revizora, uspostavljen je Koordinacioni odbor glavnih revizorskih institucija (GRI) prema Zakonu o reviziji finansijskog poslovanja institucija Bosne i Hercegovine, Zakonu o reviziji budžeta Federacije Bosne i Hercegovine, te Zakonu o reviziji javnog sektora Republike Srpske.

Koordinacioni odbor sastoji se od glavnog revizora i zamjenika glavnog revizora Ureda za reviziju finansijskog poslovanja institucija Bosne i Hercegovine, glavnog revizora i zamjenika glavnog revizora iz Federacije Bosne i Hercegovine, te glavnog revizora i zamjenika glavnog revizora iz Republike Srpske. Osnovne funkcije uključuju uspostavu usklađenih standarda revizije, osiguravanje konzistentnog kvaliteta revizija, definiranje polja odgovornosti u odnosu na zajedničke aktivnosti revizija, te delegiranje predstavnika u međunarodnim tijelima.

Ubrzo nakon što je Koordinacioni odbor uspostavljen, prihvaćeni su INTOSAI standardi revizije, što je osiguralo primjenu usklađenih standarda revizije tokom obavljanja funkcija Glavnih revizorskih institucija na državnom nivou i na nivou entiteta kao što je propisano u zakonu. Realizacija procesa revizije prema usvojenim standardima dozvolit će brže uključivanje Ureda za reviziju u međunarodne institucije INTOSAI i EUROSAC. Dalje, omogućit će intenzivniju

¹⁵⁹ Zakon o reviziji finansijskog djelovanja institucija Bosne i Hercegovine, 17/99

¹⁶⁰ Zakon o reviziji javnog sektora Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske 18/99 i Zakon o reviziji institucija Federacije Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine broj 48/99

međunarodnu suradnju sa drugim glavnim revizorskim institucijama širom svijeta.

Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH, također je nedavno uspostavljena u skladu sa Zakonom o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije¹⁶¹ sa ciljem da se smanje posljedice koje korupcija ima na razvoj društva, te da se podrže osnovna ljudska prava i slobode. Iako je imenovan direktor ove Agencije tokom 2011. godine (Službeni glasnik BiH, 62/11), Agencija još uvijek nije u potpunosti operativna niti je popunjena odgovarajućim kadrom zbog neusvajanja Zakona o budžetu institucija i međunarodnih obaveza BiH za 2012. godinu. Usvajanjem ovoga Zakona i uspostavljanjem Agencije, BiH je uspješno ispunila preporuke Grupe država za borbu protiv korupcije (GRECO).

Implementacija

Načini izvještavanja državne i entitetskih glavnih revizorskih institucija su zadovoljavajući i u skladu su sa zakonskim odredbama. Prve revizije sprovedene su 2000. godine i od tada je broj revizija postepeno porastao sa 10 na 66 revizija. Izvještaji su dostupni javnosti. Državne institucije također su obavezne da predaju finansijske izvještaje Državnom revizoru jednom godišnje a Revizor ima ovlasti koje koristi da prati njihovo finansijsko izvještavanje, budžete i troškove. Ova nadzorna tijela nemaju nadležnosti da direktno preduzimaju akcije kada otkriju nedostatke, već djeluju preko preporuka. Popratne aktivnosti obično su regularne, ako ne uвijek efikasne, izvedene su na osnovu aktivnosti od prošle godine i ranijih aktivnosti navedenih u izvještajima, s naglaskom na dobre prakse, te s referencom na neriješene probleme. Malo toga ove institucije mogu uraditi što se tiče direktne implementacije, tako da su popratne aktivnosti BiH institucija preduzete na osnovu dobre volje. Uzimajući u obzir izvještaje revizorskih institucija, državni i entitetski parlamenti proširili su svoje kapacitete. Međutim, ti kapaciteti još uвijek

¹⁶¹ Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, Službeni glasnik BiH broj 103/09

su nedovoljni u odnosu na potrebu da se preporuke iz revizorskih izvještaja implementiraju.

Administrativni kapaciteti

Sve tri institucije sprovode revizije finansija i rada koji se tiču javnih troškova te izvršnim vlastima moraju prijaviti sumnje koje se odnose na korupciju. Međutim, prema GRECO 2006, nijedan slučaj navodne korupcije do sada nije prijavljen. Vrhovne revizorske institucije su sposobljene za izvještavanje ali nedostaju im odgovarajuća sredstva i podrška vlasti.

Vrijednosti

Sve institucije koje su prošle reviziju mogu se žaliti vrhovnim revizorskim institucijama ukoliko su pretrpjeli nedolično ponašanje od strane osoblja revizora. Sam porast broja revizorskih izvještaja ukazuje na to da se povećava reputacija revizorskih institucija i polako postaju funkcionalan stub sistema nacionalnog integriteta.

Ostale relevantne agencije u Bosni i Hercegovini

U analizu smo uključili još dvije institucije koje nemaju direktne posljedice na nadzor ali njihov im mandat dozvoljava intervenciju u javnoj upravi, pa tako i u sigurnosnom sektoru.

U skladu sa Izbornim zakonom BiH¹⁶², uspostavljena je Centralna izborna komisija (CIK) kao nezavisno nadzorno tijelo koje prati izborne procese. U sklopu svog mandata, CIK ima moć da raspusti izabrane ili postavljene službenike u slučaju kada je njihovo postavljanje u sukobu interesa. Zakon o sukobu interesa¹⁶³ koji reguliše darivanje donesen je na nivou države, na nivoima entiteta i na nivou Brčko distrikta. Međutim, primjenjuje se samo na izabrane službenike, rukovoditelje i savjetnike, isključujući npr. neizabrane službenike za nabavku. Izborni zakon, međutim, ne propisuje adekvatne mehanizme za otkrivanje ilegalnih izvora finansiranja na vrijeme, i nedostaje mu konkretnih mehanizama za kontrolisanje tačnosti podataka proslijedjenih od CIK-a. Zakon o finansiranju političkih partija još uvijek nije usvojen u FBiH, dok RS ne uspjeva da definiše bitne kategorije troškova političkih partija. Zakon o sukobu interesa ne ispunjava očekivanja, te iako ne predviđa kazne, dopušta sankcionisanim službenicima da nastave obnašati javne funkcije do isteka mandata. Generalno, javnost nije dobro obavještена o procesu finansiranja političkih partija¹⁶⁴.

Još jedna institucija koju je bitno spomenuti je Regulatorna agencija za komunikacije (RAK), koja je nastala kao rezultat želje BiH da bude uključena u moderne tokove učinkovite i djelotvorne regulacije komunikacija. To je nezavisna državna institucija sa isključivom jurisdikcijom nad telekomunikacijama i radio-televizijskim emitiranjem na čitavoj teritoriji BiH. RAK je prvobitno uspostavljen 2001. godine

¹⁶² Izborni zakon BiH, Službeni glasnik BiH, broj 23/01

¹⁶³ Zakon o sukobu interesa, Službeni glasnik BiH, broj 16/02

¹⁶⁴ 44% su izjavili da znaju veoma malo, a 28% samo malo o procesu finansiranja političkih partija. Za više detalja, pristupite Tromjesečnom izvještaju Transparency International na <http://www.ti-bih.org/documents/09-09-2009/Monitoring.pdf>

Odlukom visokog predstavnika, spajanjem nadležnosti Nezavisne komisije za medije (radiotelevizijsko emitiranje) i Regulatorne agencije za telekomunikacije (telekomunikacije), koje su do ovog perioda odvojeno djelovale. U toku 2002. godine, stupio je snagu Zakon o komunikacijama¹⁶⁵, kojim su konačno definisani mandat i odgovornosti Regulatorne agencije za komunikacije. U cijelini, RAK je zadužen da prati elektronske medije i da interveniše u slučajevima kada se govori mržnje ili zloupotrebe koriste u javnom emitovanju s ciljem da podrži zaštitu ljudskih prava i slobodu govora. Međutim, nedavno je ustanovljen porast u etničkoj orijentaciji medija, a posebno je zabrinjavajuće što je nezavisnost ove agencije kompromitovana nekoliko puta. Iako je mandat postojećeg odbora RAK-a istekao, vlasti BiH nisu u stanju izabrati nove članove¹⁶⁶. Ovo dovodi u pitanje funkcionalnost ove Agencije.

Kao što je ranije primjećeno, posljednje dvije institucije čije je djelovanje opisano u ovom radu nemaju direktni uticaj na nadzor. Međutim, njihov mandat dozvoljava intervenciju u javnoj upravi pa tako i u sigurnosnom sektoru. Može se reći da vrše indirektni nadzor u okviru reforme sigurnosnog sektora u BiH.

¹⁶⁵ Zakon o komunikacijama, Službeni glasnik BiH, broj 31/03

¹⁶⁶ Izvještaj o napretku BiH, Europska komisija, dostupan na <http://www.delbih.ec.europa.eu/docs/ProgressReport20091.pdf>

Preporuke

- Podići legitimitet nadzora od strane institucija usvajanjem zakonskih izmjena i dopuna kojima bi se sankcionisale državne i entitetske institucije za nepostupanje po preporukama datim od strane odgovarajućih nadzornih institucija.
- Povećati administrativne kapacitete novouspostavljenih nadzornih institucija (i donekle postojećih), osiguravajući da su materijalni i ljudski resursi dovoljni da one ispune svoj mandat u potpunosti.
- Osigurati da institucije koje se ne povicaju zakonu o slobodi pristupa informacijama budu sankcionisane.
- Umanjiti potencijalni politički uticaj na rad nadzornih institucija.

Sažetak

Bosna i Hercegovina je zemlja koja ima komplikovanu administrativnu strukturu. Za posljedicu ova kompleksnost ima negativan uticaj na transparentnost javne uprave, gdje uprkos veoma progresivnom Zakonu o slobodi pristupa informacijama, još nisu preuzeti koraci da se institucije, organizacije, te službenici učine dostupnijima za zahtjeve javnosti i nevladinog sektora. U većini slučajeva, pristup informacijama u posjedu javne uprave ili nije dozvoljen ili je ograničen brojnim preprekama i neznanjem javnih službenika i institucija.¹⁶⁷

U Ustavu Bosne i Hercegovine zagarantovana su osnovna ljudska prava i slobode u skladu sa Europskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda uključujući i slobodu pristupa informacijama i pravo na privatnost. Zaštita ličnih podataka, kao ključna komponenta zaštite privatnosti, jedno je od osnovnih ličnih prava neophodno za funkcionisanje bilo kojeg demokratskog društva. Kako je protok podataka ključan preduvjet za međunarodnu suradnju, visok nivo zaštite potreban je da bi se dostigli europski standardi zaštite podataka. Krivični zakon Bosne i Hercegovine¹⁶⁸ prepoznaje krivično djelo “neovlaštenog procesuiranja ličnih podataka”.

U Zakonu o zaštiti tajnih podataka uspostavljen je način klasifikacije i kategorizacije podataka koji, u skladu sa Zakonom, mogu potpadati pod visoki ili niski stepen klasifikacije u zavisnosti od vladine institucije. Moramo primjetiti da stepen klasifikacije može da varira od institucije do institucije.

Ocjena: 2, 5

¹⁶⁷ Praćenje razvoja demokratije u BiH: Indeks pristupačnosti javnih institucija, organizacija i agencija, Media centar Sarajevo, BiH, 2006 (pristupljeno dana 29.05.2010

http://www.media.ba/mcsonline/files/shared/Monitoring-20English-20170306_1_.pdf

¹⁶⁸ Krivični zakon BiH, Službeni glasnik 3/03

Uvod

Transparentnost igra glavnu ulogu u reformi sigurnosnog sektora. U slučaju neadekvatne primjene, napori preduzeti da se reformiše sigurnosni sektor mogu doživjeti neuspjeh. Sama transparentnost ne predstavlja cilj koji je potrebno ostvariti, već sredstvo koje može biti korišteno da se utvrdi da sigurnosni sektor neke države ne radi protiv zajednice u kojoj je uspostavljen. U cilju mjerjenja nivoa transparentnosti sigurnosnog sektora u Bosni i Hercegovini, dat je pregled tri različite oblasti: sloboda pristupa informacijama od javnog značaja, zaštita ličnih podataka i zaštita tajnih podataka. Ocjene su dodijeljene na osnovu razvoja zakona, administrativnih kapaciteta, implementacije i ukupnih vrijednosti na osnovu sva tri polja promatranja.

Pristup informacijama

Zakonitost

U Ustavu BiH nisu jasno definisana prava svih građana na pristup javnim informacijama, iako je Europska konvencija uvrštena u Ustav, te kao dodatak čini osnovu za poštivanje slobode pristupa informacijama. Zakon o slobodi pristupa informacijama usvojen je u tri nešto malo različite tekstualne verzije na državnom nivou i na nivou entiteta. 1999. godine, OHR je zatražio od Organizacije za sigurnost i suradnju u Europi (OSCE) da izradi Zakon o slobodi pristupa informacijama. Grupa sastavljena od međunarodnih i nacionalnih eksperata izradila je načrt zakona u junu 2000. godine na osnovu nekih od najboljih praksi širom svijeta. Zakon o slobodi pristupa informacijama na državnom nivou usvojila je Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine 17. novembra 2000. godine¹⁶⁹. Oba entiteta – Republika Srpska i Federacija Bosne i Hercegovina – usvojili su zakone o slobodi pristupa informacijama 2001. godine, a to su: Zakon o slobodi pristupa

¹⁶⁹ Zakon o slobodi pristupa informacijama, Službeni glasnik BiH 28/00

informacijama Republike Srpske¹⁷⁰ i Zakon o slobodi pristupa informacijama Federacije Bosne i Hercegovine¹⁷¹.

Komparativna analiza postojećih zakona na državnom nivou i nivoima entiteta otkrila je neke nedostatke u zakonskim odredbama. Prvi i najveći nedostatak je to što javne institucije nisu obavezne da odgovore u obliku odluke; propisani oblik odgovora je obavijest koja čini nemogućim da podnosioci zahtjeva ostvari svoje pravo u žalbenom procesu, budući da Zakon o upravnom postupku¹⁷² ne prepoznaže obavijest kao administrativnu odluku. Dalje, nedostatak propisanih sankcija u Zakonu doprinijeo je ukupnom stanju nedovoljne efikasnosti koje vlada u javnim insitucijama. U cilju prevazilaženja ovih problema, amandmanom na Zakon o slobodi pristupa informacijama od 2009. godine dat je ovom zakonu status *lex specialis*.

Informacije mogu biti zadržane ukoliko bi njihovo javno otkrivanje nanijelo “značajnu štetu” interesima odbrane i sigurnosti, zaštiti javne bezbjednosti, spriječavanju kriminala ili otkrivanju kriminala. Odbijanje javnog obznanjivanja informacija također je dozvoljeno u svrhu zaštite dogovornih procesa javnih vlasti, korporativnih tajni i ličnih podataka. Test javnog interesa primjenjuje se u svim slučajevima izuzeća. Podnosioci zahtjeva kojima je odbijen pristup informacijama mogu se internu žaliti i tražiti obrazloženje ove odluke na sudu.

Administrativni kapaciteti

U Zakonu o slobodi pristupa informacijama data su prava i obaveze Ombudsmana u vezi sa implementacijom ovoga Zakona. Ombudsman nema ovlasti da donosi odluke koje su obvezujuće za javne vlasti, ali njegovo/njeno mišljenje visoko je cijenjeno, kao što je to slučaj i u svim razvijenim demokratskim društvima. Podnosioci zahtjeva koji podnose žalbe pozivaju se na zakone o upravi i zakone o upravnim postupcima i

¹⁷⁰ Zakon o slobodi pristupa informacijama, Službene novine RS 32/01

¹⁷¹ Zakon o slobodi pristupa informacijama, službene novine FBIH 20/01

¹⁷² Zakon o upravnom postupku, Službeni glasnik BiH 29/02

upravnim pitanjima, tj. sankcije u ovim zakonima odnose se i na Zakon o slobodi pristupa informacijama.

Sve do¹⁷³ spajanja Institucija ombudsmana na državnom nivou i nivoima entiteta u 2007. godini, Ombudsman FBiH je prednjačio u svojim aktivnostima u odnosu na vladine institucije i druge institucije ombudsmana, posebno u pitanjima podnošenja izvještaja o nedovoljnoj usklađenosti zakona koji su kasnije donešeni Zakonom o slobodi pristupa informacijama. Aktivnosti Ombudsmana RS u ovom polju prije spajanja bile su nešto manje intenzivne, sa samo jednim objavljenim Specijalnim izvještajem u okviru kojeg su date preporuke Narodnoj skupštini RS da se informišu institucije o potrebi postavljanja službenika za informacije i podjele indeksiranog registra i smjernica, te vodič za takav postupak u trajanju od dva mjeseca. U godišnjem izvještaju Ombudsmana na državnom nivou za 2009. godinu¹⁷⁴ postoje navodi o implementaciji Zakona o slobodi pristupa informacijama. Ovaj izvještaj ukazuje da veliki broj javnih ustanova ne sprovodi odredbe Zakona. Ipak, određeni napredak postoji, pa tako samo 5 od ukupno 61 javne institucije nisu imenovale informatora institucije, i to sticajem određenih okolnosti. Daljnji napredak je učinjen u toku 2010. godine, pa samo dvije institucije, Ured za veterinarstvo BiH i Vanjskotrgovinska komora BiH, nisu ispunile obavezu imenovanja službenika za informiranje.¹⁷⁵

¹⁷³ Informacije iz ovog dijela izvedene su iz izvještaja Media centra Sarajevo, objavljenog 2006. godine koji u detalje analizira administrativne kapacitete entitetskih institucija Ombudsmana: Monitoring razvoja demokratije u BiH: Indeks pristupačnosti javnih institucija, organizacija i agencija, Media centar Sarajevo, BiH, 2006 (pristupljeno dana 29.05.2010.) http://www.media.ba/mesonline/files/shared/Monitoring-20English-20170306_1.pdf

¹⁷⁴ Godišnji izvještaj BiH Ombudsmana za 2009.godinu, http://www.ombudsmen.gov.ba/materijali/publikacije/GI2009/Izvjestaj2009_Bosanski.pdf (pristupljeno 03.06.2010).

¹⁷⁵ Institucija Ombudsmana za ljudska prava BiH: "Godišnji izvještaj o rezultatima i aktivnostima Ombudsmana za ljudska prava Bosne i hercegovine za 2010. godinu", Banja Luka, mart 2011. godine, str. 52.

Implementacija

Zakon o slobodi pristupa informacijama primjenjiv je na informacije bilo kojeg oblika u posjedu bilo koje javne vlasti, uključujući i pravna lica koja obavljaju javne funkcije. Također, isti osigurava svakoj osobi ili pravnom licu, unutar ili van BiH, široko pravo pristupa. Zahtjev se mora dostaviti u pismenoj formi. Vladina agencija mora odgovoriti u roku od 15 dana. Informacije mogu biti zadržane ukoliko bi njihovo javno obznanjivanje nанijelo “značajnu štetu” interesima odbrane i sigurnosti, zaštiti javne bezbjednosti, spriječavanju kriminala ili otkrivanju kriminala. Odbijanje javnog obznanjivanja informacija također je dozvoljeno u svrhu zaštite dogovornih procesa javnih vlasti, korporativnih tajni i ličnih podataka.

Tokom prve godine nakon usvajanja Zakona, samo je mali broj vladinih tijela preduzeo neophodne pripreme i na vrijeme objavio podzakonske akte propisane u Zakonu (smjernice za primjenu Zakona, indeks informacija, imena informatora). U Izvještaju o BiH napretku za 2009. godinu zaključeno je da je: “Zakon o slobodi pristupa informacijama u nedovoljnoj mjeri implementiran u vezi sa borbom protiv korupcije. Nevladine organizacije i mediji koji istražuju slučajeve korupcije nastavili su da primaju prijetnje. Ne postoje adekvatne zakonske odredbe za zaštitu građana koji prijavljuju korupciju.”

US State Department je u svom Izvještaju o ljudskim pravima u Bosni i Hercegovini za 2009. godinu¹⁷⁶, ustanovio da se mnogobrojne vladine agencije, uprkos tome što zakon građanima dozvoljava pristup podacima vlade, ne povicaju ovom Zakonom. Prema Zakonu o slobodi pristupa informacijama, vlast mora dati objašnjenje za svako odbijanje pristupa, a građani mogu da se žale na odbijenice sudovima ili uredu Ombudsmana. U stvarnosti, predstavnici vlasti nekada ne pružaju objašnjenje za odbijeni pristup informacijama ukoliko se građani nisu žalili ombudsmانيا, sudovima ili iskoristili pravu pomoć. Javna svijest o zakonu još uvijek je niska.

¹⁷⁶ Izvještaj o ljudskim pravima: BiH 2009, US Department of State
<http://www.state.gov/g/drl/rls/hrpt/2009/eur/136023.htm>

U pogledu prava na pristup upravnim dokumentima ili informacijama, način na koji je ovo pravo usklađeno sa zakonima o državnim tajnama i zaštiti privatnosti, jedan je od glavnih pokazatelja transparentnosti procedure. Zakon o upravnim sporovima¹⁷⁷ regulira pristup administrativnim dokumentima. Iako je Zakonom o slobodi pristupa informacijama uspostavljena nova procedura pristupa informacijama u posjedu vlasti, nije se uspjelo uvesti nove principe upravne procedure u općem smislu. Praksa u ovom domenu, kao glavni indikator transparentnosti u donošenju upravnih odluka, je izgleda predmet dvojne regulacije u državnoj upravi, što za posljedicu ima nedovoljnu jasnoću u pogledu primjenjivog zakonskog okvira.

Vrijednosti

Institucija ombudsmana na državnom nivou počinje da se uspostavlja kao institucija sa visokim stepenom suradnje sa međunarodnim i nacionalnim organizacijama, kao i sa nacionalnim nevladinim organizacijama i civilnim društvom. Pozitivna percepcija je u porastu. S druge strane, prema izvještaju Odsjeka za demokratizaciju Organizacije za sigurnost i suradnju u Europi (OSCE)¹⁷⁸, tek oko jedne trećine BiH populacije zna za ovaj zakon i otprilike jednak broj vjeruje da će koristiti građanima. Nema velikih promjena u načinu na koji populacija percipira Zakon o slobodi pristupa informacijama. Generalno, neizvršenje preporuka ombudsmena ukazuje na još uvijek prisutno društveno neprihvatanje institucije Ombudsmena kao nacionalnog preventivnog mehanizma u slučajevima kršenja ljudskih prava.¹⁷⁹

¹⁷⁷ Zakon o upravnoj proceduri, Službeni glasnik BiH 29/02

¹⁷⁸ OSCE (2004), "Anketa javnog mišljenja - juni 2004", www.oscebih.org

¹⁷⁹ Institucija Ombudsmana za ljudska prava BiH: "Godišnji izvještaj o rezultatima i aktivnostima Ombudsmana za ljudska prava Bosne i hercegovine za 2010. godinu", Banja Luka, mart 2011. godine, str. 37

Zaštita ličnih podataka

Zakonitost

Zakon o zaštiti ličnih podataka¹⁸⁰ donešen je u decembru 2001. godine. Dozvoljava pojedincima da pristupe i isprave dokumente koji sadrže njihove lične podatke, a koji su u posjedu javnih i privatnih organa. Međutim, strah od kompjuterskog kriminala i krađa identiteta doveo je do donošenja novog Zakona o zaštiti ličnih podataka u Bosni i Hercegovini¹⁸¹ 2006. godine, sa namjerom da se zaštiti pravo građana na privatnost. Ovim Zakonom uspostavljena je Agencija za zaštitu ličnih podataka (u daljem tekstu Agencija).

Zakon reguliše procesuiranje i prenos podataka a primjenjiv je na sve vlasti. Sankcije za razne slučajeve jasno su nabrojane. Građani u BiH ovlašteni su da pristupe svojim ličnim podacima na vlastiti zahtjev. Prema članu 28., izuzeci uključuju nacionalnu sigurnost, profesionalne odredbe i ekonomске osnove. Ukoliko osoba ima sumnji da je neko povrijedio ili će povrijediti njena prava, može da podnese žalbu Agenciji, koja može da zahtjeva da se podaci izmjene ili izbrišu.

Administrativni kapaciteti

Agencija je nezavisna upravna organizacija čije su ovlasti i svrha definisani u Zakonu o zaštiti ličnih podataka iz 2006. godine s ciljem da se osigura djelovanje javnih institucija u skladu sa Zakonom. Agencija je ovlaštena da nadzire sprovedbu ovoga Zakona i drugih regulacija koje se tiču procesuiranja ličnih podataka; da djeluje po žalbama; da predaje izvještaje o zaštiti ličnih podataka Parlamentarnoj skupštini, te da prati uslove zaštite ličnih podataka.

Prema Zakonu o slobodi pristupa informacijama, izmjenjenom i dopunjrenom 2009. godine, a koji garantuje široko pravo pristupa podacima u posjedu bilo koje javne vlasti, Agencija također ima određene nadležnosti. Ovaj Zakon zahtjeva da lične informacije u

¹⁸⁰ Zakon o zaštiti ličnih podataka, Službeni glasnik BiH 32/01

¹⁸¹ Zakon o zaštiti ličnih podataka, Službeni glasnik BiH 49/06

posjedu javnih organa vlasti budu tačne, kompletne, te da prikazuju trenutno stanje. Osobe koje su predmet prikupljanja ovih podataka mogu zahtjevati pristup informacijama i njihovu izmjenu. Oni kojima je pristup informacijama odbilo neko javno tijelo mogu interno podnijeti žalbu Agenciji i preispitati ovakvu odluku na sudu ili podnijeti žalbu Ombudsmanu. Ne postoji pravo na žalbu na odluku Agencije, već se na osnovu Zakona o upravnim sporovima može tražiti sudske pregled aplikacije.

Može se reći da je uspostavom Agencije postignut ograničeni napredak. Agencija je uspostavljena, a direktor Agencije imenovan u junu 2008. godine odlukom Vijeća ministara. Agencija je uselila u nove prostorije ali tek treba da postane potpuno nezavisna i adekvatno popunjena osobljem: u vrijeme pisanja ovoga izvještaja imala je samo 23 od 45 planiranih zaposlenika.

Implementacija

U postojećim odredbama Zakona o zaštiti ličnih podataka, zahtjeva se da sve javne institucije usvoje podzakonske regulacije u svrhu sprovedbe zakona, te donošenja plana za sigurnost ličnih podataka. Stepen usaglašenosti sa zakonom u stvarnosti je veoma nizak, pogotovo kada se radi o agencijama za provedbu zakona. Sve skupa, pripreme za zaštitu ličnih podataka su započete, no dalji napori su neophodni.

Vrijednosti

Koncept zaštite ličnih podataka nešto je novijeg datuma u BiH, iako jako dobro prihvaćen i promoviran u medijima. S druge strane, teško je procijeniti uticaj koji Zakon ima na svakodnevni život.

Zaštita tajnih podataka

Zakonitost

Zakon o zaštiti tajnih podataka¹⁸² definiše zajedničke osnove za jedinstven sistem određivanja, pristupa, korištenja, zadržavanja i zaštite od neovlaštenog otkrivanja, uništavanja i zloupotrebe tajnih podataka u nadležnosti Bosne i Hercegovine, entiteta i vladinih organa na drugim nivoima vlasti u BiH, a koji se tiču javne bezbjednosti, obrane, vanjskih poslova, obavještajnog sektora i sigurnosti, deklasifikacije podataka, te procedura za sigurnosne provjere i sigurnosne dozvole za pristup tajnim podacima.

Tokom 2006. godine, BiH je sa Europskom unijom potpisala sporazum o sigurnosnim procedurama za razmjenu tajnih podataka (Službeni glasnik BiH – Međunarodni sporazumi 2/06) i time stekla obavezu da ispunji minimum iz seta EU standarda vezanih za proceduru zaštite i razmjene tajnih podataka.

Ministarstvo sigurnosti BiH, kao sigurnosno tijelo na državnom nivou, odgovorno za praćenje implementacije zakonskog okvira, uspostavilo je Radnu grupu podržanu od strane Vijeća ministara BiH, sa zadatkom da uskladi zakonski okvir u ovom polju sa EU standardima. Izmjene i dopune Zakona proširile su obim zaštite podataka u Bosni i Hercegovini regulacijama u polju industrijske sigurnosti koje su uskladene i sa NATO standardima.

Administrativni kapaciteti

U skladu sa zakonom, Vijeće ministara BiH imenovalo je ministra sigurnosti kao rukovodioca sigurnosnog organa na državnom nivou sa zadatkom da prati implementaciju zakona. Sektor za zaštitu tajnih podataka u okviru Ministarstva nadzire sigurnosne provjere dajući dozvole za pristup tajnim podacima u skladu sa Zakonom. Sektor također prati kategorizaciju podataka prema nivou tajnosti i tehničke

¹⁸² Zakon o zaštiti tajnih podataka, Službeni glasnik BiH 54/05

standarde primjenjene u svrhu zaštite podataka na svim nivoima vlasti u BiH. Sektor je također odgovoran za uspostavu Centralnog registra baze podataka u kojem se nalaze podaci o sigurnosnim dozvolama za svoj osoblje koje ima pravo pristupa tajnim podacima. Na osnovu sporazuma sa NATO-om, Sektor je uspostavio registar i pod-registar BiH vojne misije za NATO u Briselu gdje se čuvaju tajni podaci NATO-a.

Implementacija

Odredbe Zakona propisuju da Vijeće ministara treba da provodi i reguliše unutarnji nadzor. Zajednička komisija za nadzor nad radom Obavještajno – sigurnosne agencije BiH sprovodi parlamentarni nadzor nad radom Sektora. Legalna implementacija Zakona još uvijek zahtjeva neke izmjene. Trenutno je aktuelna debata o izmjenama i dopunama kojima bi se poništila odredba koja dozvoljava vladinim službenicima da po vlastitom nahođenju odlučuju o tome kako da klasifikuju informacije u posjedu njihovih institucija.

Vrijednosti

U modernoj BiH historiji, postoji značajan nedostatak tradicije klasifikacije podataka¹⁸³ u skladu sa zakonskim odredbama, a velik broj klasifikacija na *ad hoc* osnovama od strane vladinih službenika znači da ovaj Zakon ima negativan uticaj na ukupnu transparentnost i odgovornost.

¹⁸³ U državnom aparatu bivše Jugoslavije, klasifikacija podataka je bila izuzetno bitna i tajnost je bila mandatirana. Ovo je tačno, ali čitalac mora imati na umu da su ostaci staroga sistema još uvijek prisutni, te da predstavljaju prepreku za tačno klasificiranje podataka.

Preporuke

- Revidirati sve zakonske i podzakonske akte koji su uslijedili nakon donošenja Zakona o slobodi pristupa informacijama, a koji ograničavaju prava i obaveze postavljene u ovom Zakonu. Ovo se posebno odnosi na Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji, te Zakon o krivičnom postupku Federacije BiH.
- Svi javni organi moraju izvršavati svoje obaveze u pogledu implementacije Zakona o slobodi pristupa informacijama u smislu postavljanja informatora, razvijanja indeksiranog registra i smjernica, te dostavljati informacije organima Parlamentarne skupštine.
- Ohrabriti daljnje obrazovanje građana o Zakonu o slobodi pristupa informacijama, budući da aktivno angažovanje oko ovog Zakona može dovesti do višeg stepena implementacije.
- Osigurati veća sredstva za Agenciju za zaštitu ličnih podataka s ciljem da je se učini operativnijom, te da se zaposli predviđeni broj službenika.
- Osigurati da je sistem klasifikacije usklađen na međuagencijskim nivoima donošenjem izmjena i dopuna Zakona o zaštiti tajnih podataka.

Sažetak

Tokom 2005. godine institucije Bosne i Hercegovine, uključujući i sigurnosne institucije, otpočele su sa implementacijom značajnih reformi u domenu planiranja i upravljanja javnim finansijama, kroz usvajanje kvalitetnog zakonskog okvira i uspostavu modernog srednjoročnog procesa planiranja. Ministarstvo finansija i trezora Bosne i Hercegovine je odgovorno za pripremu i raspodjelu budžetskih sredstava institucijama, dok su institucije odgovorne za daljnju raspodjelu ovih sredstava unutar svojih institucija shodno njihovim pravilnicima i odlukama. Zakonski okvir je dodatno poboljšan tokom 2008. godine usvajanjem Zakona o Internoj reviziji institucija Bosne i Hercegovine i Zakonom o Fiskalnom vijeću Bosne i Hercegovine. Značaj usvajanja ovih zakona, koji su u velikoj mjeri harmonizovani sa europskim standardima, manifestira činjenica da sigurnosne institucije troše skoro 40% budžetskih sredstava na državnom nivou, kao i 10% budžetskih sredstava na entitetskim nivoima, koji su uglavnom vezani za potrošnju entitetskih i kantonalnih policijskih agencija.

Implementacija zakonskih rješenja, poput sistema interne kontrole, određena je kroz višegodišnje faze, pa se rezultati njihovih primjena očekuju u nadolazećem periodu. Već nekoliko godina, u praksi je kontrola putem godišnje revizije utroška budžetskih sredstava koju sprovode Uredi za reviziju kao nezavisna tijela koja su uspostavljena od strane parlamenta. Time se nastoji dovesti u red finansijsko poslovanje institucija, te osigurati njihova transparentnost. Ipak, neke od institucija, poput Ministarstva odbrane BiH, nastavljaju da ponavljaju iste propuste u trošenju budžeta svake godine. Uglavnom se ovi propusti odnose na troškove koji su na granici između službenog djelovanja i privatne koristi, poput reprezentacije, troškova putovanja, korištenja službenih vozila itd. Institucije zadužene za implementaciju parlamentarnog nadzora i kontrole nad utroškom budžetskih sredstava su još uvijek nedovoljno opremljene i sposobljene, te im nedostaje političke motivacije kako bi obavljali funkciju finansijskog nadzora.

Stoga, u praksi finansijska kontrola sektora sigurnosti u BiH ima obilježja tradicionalnog inspekcijskog nadzora, dok je aktivna finansijska kontrola manje zastupljena. 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, koje do sada nisu sprovodile konkretnе korake u cilju kažnjavanja odgovornih rukovodioca institucija gdje su uočene nepravilnosti u finansijskom poslovanju. Organizacije civilnog društva stalno ukazuju na nedostatak transparentnosti u utrošku budžetskih sredstava, ali ove aktivnosti su imale veoma ograničene rezultate.

Što se tiče javnih nabavki, skoro sve institucije u sigurnosnom sektoru su do bile neke od primjedbi od strane revizorskih institucija i kompetentnih agencija. Zakon o javnim nabavkama BiH ne tretira značajno proces javnih nabavki u sigurnosnom sektoru, ali postoje posebne odredbe kada su u pitanju ove institucije, naročito imajući u vidu značaj javnih nabavki za njihove potrebe. No, iako su zakonske odredbe u skladu sa EU legislativom, dosadašnja praksa nije na zadovoljavajućem nivou. Odjeli za javne nabavke su uspostavljeni unutar svih sigurnosnih institucija, ali osoblje koje je zaposleno u ovim odjelima nije adekvatno kvalifikovano za ovakav vid odgovornosti, te je njihova nezavisnost u procesu donošenja odluka upitna. Administrativni kapaciteti Agencije za javne nabavke i ured za razmatranje žalbi su nedostatni za obim posla kojim se bave. Obje institucije nemaju dovoljan broj zaposlenih i rade sa smanjenim brojem osoblja u odnosu na planiranu sistematizaciju. Izvještaji Ureda za reviziju institucija BiH pokazuju neke pomake u procesu javnih nabavki unutar sigurnosnog sektora, dok s druge strane upozoravaju da se u pojedinim područjima Zakon o javnim nabavkama ne provodi na odgovarajući način. Dostupnost informacija kroz prezentaciju nalaza Agencije za javne nabavke prema institucijama BiH dovelo je do većeg stepena transparentnosti i angažovanosti javnosti u ovaj proces. Uspostava elektronske baze podataka o javnim nabavkama bi uveliko doprinijela boljoj transparentnosti u ovome sektoru.

Ocjena 2,5

Sistemski zakoni i podzakonski akti su usvojeni i u skladu su sa međunarodnim standardima. Njihova implementacija je predviđena u dugogodišnjem periodu, tako da bi se rezultati njihove primjene trebali uočiti tek u narednom periodu. Uvedena je regularna praksa godišnje revizije finansijskih izvještaja aktera sigurnosnog sektora koja postepeno uvodi red u finansijsko poslovanje institucija i osigurava njihovu transparentnost. Akteri koji bi trebali provoditi demokratsku kontrolu još uvijek nisu dovoljno osposobljeni ili zainteresovani da vrše potrebnu funkciju finansijskog nadzora.

Predstavnici vlasti odgovrajuće procese izmjena zakonodavstva u oblasti javnih nabavki ali ipak daju saglasnost na unapređenje zakonskog okvira. Odjeli za javne nabavke u sigurnosnim institucijama su nedovoljno razvijeni i kadrovski onesposobljeni, a upitna je i njihova samostalnost pri odlučivanju. Nedovoljno su razvijeni i kapaciteti institucija za provođenje nadzora nad procesom javnih nabavki. Uprkos određenim poboljšanjima i povećanoj transparentnosti u precesu javnih nabavki, implementacija i praksa još uvijek upućuje na nedosljednosti i zloupotrebe institucija vlasti u procedurama.

Finansijska transparentnost budžetskog procesa

Zakonodavstvo

Nadležnosti vezane za budžet institucija Bosne i Hercegovine u sigurnosnom sektoru podijeljene su između različitih nivoa vlasti, ovisno o kojem dijelu sigurnosnog sektora je riječ. Kako je većina sigurnosnih institucija, izuzev policijskih snaga koje su u nadležnosti entiteta i kantona, uspostavljena na državnom nivou, tako ćemo za potrebe istraživanja analizirati finansijsku transparentnost na ovom nivou organizacije vlasti. Nadležnosti u oblasti odobravanja godišnjeg budžeta za sve institucije BiH ima Parlamentarna skupština BiH koja odobrava isti na osnovu prijedloga Predsjedništva BiH a uz preporuku Vijeća ministara BiH. Ustavom BiH definisano je da entiteti obezbeđuju prihode koji su potrebni za funkcionisanje državnih institucija i to u omjeru FBiH dvije trećine, a RS jednu trećinu.

Bosna i Hercegovina je 2005. godine započela sa ozbilnjicom budžetskom reformom u cilju jačanja faza planiranja i upravljanja u oblasti javnih finansija. Od tada je BiH stvorila kvalitetan zakonodavni okvir, te izgradila savremeni srednjoročni proces planiranja sa definisanim trogodišnjim budžetskim kalendарom i podjelom odgovornosti. Ministarstvo finansija i rezerv BiH je, u skladu sa Zakonom o finansiranju institucija BiH (Službeni glasnik BiH 61/04), nadležno za pripremu budžeta i finansiranje budžetskih institucija, kao i za donošenje svih podzakonskih akata koji se odnose na pripremu budžeta i postupke izvršenja. Svaka institucija dužna je svojim aktima bliže urediti ovu oblast, donošenjem pravilnika o finansiranju i materijalnom poslovanju.

Zakonodavni okvir, koji je znatno unaprijeđen 2008. godine donošenjem Zakona o internoj reviziji institucija BiH (Službeni glasnik BiH 27/08) i Zakonom o fiskalnom vijeću u BiH (Službeni glasnik BiH 63/08), predviđao je adekvatnu transparentnost budžeta, čineći ga dostupnim javnosti u fazi njegove izrade, kao i tokom njegove implementacije. Procedura planiranja budžeta nije predviđela aktivnije

uključivanje javnosti u sam proces odlučivanja, ali njegova dostupnost je omogućila iskazivanje određenih stavova civilnog društva u toj fazi, a samim tim i određeni utjecaj na njegovo formulisanje. U posljedne vrijeme, pojedine nevladine organizacije sve su aktivnije u nadzoru trošenja budžetskih sredstava ali u dosadašnjem radu nisu se posebno bavile institucijama koje djeluju u sigurnosnom sektoru.

Sve institucije vlasti u skladu sa zakonskim odredbama bile su obavezne uspostaviti interne kontrole i interne revizije, ali ova obaveza nije u potpunosti ispoštovana. Tako su samo pojedine sigurnosne institucije, poput Ministarstva odbrane, Granične policije ili Državne agencije za istraže i zaštitu, uspostavile funkciju interne revizije. Shodno tome, donešena je Strategija za sprovođenje javne interne finansijske kontrole u institucijama BiH koja ima za cilj da pruži podršku konzistentnom razvoju Javne interne finansijske kontrole (PIFC - Public Internal Financial Control). Uvažavajući specifičnosti ustavne i zakonske nadležnosti različitih nivoa vlasti u BiH, a u cilju poboljšanja finansijskog upravljanja i kontrole i interne revizije kao segmenata interne finansijske kontrole, uspostaviti će se regulatorni sistem formiranjem Centralne jedinice za harmonizaciju interne revizije institucija pri Ministarstvu finansija i trezora BiH.

Za razliku od interne revizije koja je u procesu uspostavljanja, vanjska revizija institucija se provodi u skladu sa Zakonom o reviziji institucija BiH, već dugi niz godina. Ured za reviziju, primjenjujući međunarodni standard INTOSAI, doprinosi pouzdanom izvještavanju o korišćenju budžetskih sredstava, te transparentnom i kvalitetnom upravljanju javnim prihodima i rashodima. Sve institucije vlasti trebaju dozvoliti pristup povjerljivim informacijama ukoliko su one neophodne Uredu za reviziju za ispunjavanje njihove djelatnosti. Osnovni dokument za djelovanje Ureda revizora BiH pored zakona je i Strateški plan razvoja revizije 2007-2010, čijom implementacijom će se dostići međunarodno priznati standardi i najbolja praksa u EU.

Administrativni kapacitet

Većina institucija u sigurnosnom sektoru usvojila je podzakonske akte, koji bliže definišu sistem finansijskog menadžmenta i osigurale su zakonom predviđenu transparentnost, bilo kroz dostupnost podataka putem svoje institucije ili u centralnoj bazi podataka. Sveobuhvatna reforma, koja će također uključivati i potpuno funkcionalnu internu kontrolu, u skladu sa međunarodnim standardima i dobrom evropskom praksom, je u fazi uspostave i trebala bi biti funkcionalna do kraja 2012. godine.

To znači da se institucije trenutno nalaze u fazi uspostave svojih ljudskih i materijalnih resursa koji bi trebali unaprijediti finansijsku kontrolu i finansijski menadžment. Sadašnji nivo organizacije sigurnosnih institucija ne zadovoljava standarde koji bi trebali biti uspostavljeni, te i u slučajevima gdje su uspostavljene službe interne kontrole one nisu adekvatno popunjene a primjetan je i nedostatak razumjevanja o značaju interne revizije. Mnogi od imenovanih internih revizora su još uvijek određeni na nivou operativnih odgovornosti. Mnogo veća pažnja u poslovima revizije i kontrole posvećuje se kršenjima odredbi vezanih za zakonitost u radu, na uštrb finansijskoj kontroli i transparentnosti.

Ministarstvo finansija i trezora BiH, Ured za reviziju BiH i Fiskalno vijeće BiH, kao nosioci aktivnosti vezanih za finansijsku kontrolu i menadžment, uspostavili su funkcionalne kapacitete koji su zaduženi za nadzor i administriranje finansijskog sektora. Posebna tijela za inspekcije budžeta sigurnosnih institucija nisu zakonom predviđena a kontrolni mehanizmi ugrađeni u postojeću aplikaciju Infomacionog sistema finansijskog upravljanja, smatraju se adekvatnim za sistemsку kontrolu izvršenja budžeta. Postojeće parlamentarne komisije za nadzor nad sektorom sigurnosti, uslijed ograničenih ljudskih i finansijskih resursa, također nisu u mogućnosti u potpunosti sprovoditi svoje zakonske obaveze na kontroli finansijskog sistema sigurnosnih aktera.

Implementacija

Zakoni o godišnjim budžetima svih institucija na nivou BiH, kao i drugi zakoni i podzakonski akti, poput Zakona o izvršenju budžeta, dostupni su na web prezentaciji Parlamentarne skupštine BiH i Ministarstva finansija i trezora BiH. Također, izvještaje o reviziji finansijskih izvještaja pravovremeno objavljuje i Ured za reviziju institucija BiH u kojem su navedene eventualne nepravilnosti i mišljenja revizora o izvršenju samog budžeta kroz rad institucija. Nadalje, revizorski izvještaj daje nalaze i preporuke institucijama o njihovom poslovanju, te ocjenu da li su prošlogodišnje preporuke razmatrane, odnosno da li su realizirane ili odbačene/ignorisane.

Iz ovih izvještaja, vidljivo je da neke institucije iz sektora sigurnosti, poput Ministarstva odbrane BiH nisu do bile zadovoljavajuće ocjene i Ured za reviziju iskazao je mišljenje sa rezervom na finansijski izvještaj i zakonitost poslovanja u toku 2009. godine. Ured za reviziju provodi redovne godišnje kontrole sigurnosnih aktera, koji su dostupni javnosti, te takav pristup dovodi i do poboljšanja finansijskog poslovanja određenih institucija. Takav je slučaj sa Državnom agencijom za istrage i zaštitu, koja je unaprijedila svoj finansijski menadžment i dobila zadovoljavajuće mišljenje Ureda. Određene primjedbe date su i na poslovanje Ministarstva sigurnosti koje nije u 2009. godini ostvarilo predviđenu dinamiku zapošljavanja, zbog čega su ostala neiskorištena sredstva na pozicijama "plate zaposlenih". Ova sredstva su se preusmjerila u druge namjene, što je primjetno i kod nekih drugih sigurnosnih institucija. Izvještaji o poslovanju institucija BiH tretira sve sigurnosne aktere i kao što je naglašeno dostupni su javnosti, izuzev izvještaja o Obavještajno-sigurnosnoj agenciji BiH.

Značajnijih zamjerki Ureda za reviziju oko aktera sigurnosnog sektora nije bilo i možemo konstatovati da su i oni potpali pod generalne slabosti, koje su karakteristika i ostalih institucija vlasti. Vrijedi napomenuti i da su sigurnosni akteri u svome finansijskom poslovanju suočeni sa znatnim ograničenjima vezanim za budžetska izdvajanja za pitanja sigurnosti, pa se i najveći dio sredstava troši za personalne

troškove, što u svakom slučaju ograničava i prostor za kršenje finansijskih odredbi.

Vrijednosti

Postepena izgradnja i unapređenje integriteta institucija u BiH dovela je do konsolidovanja finansijskog sektora i poboljšanja transparentnosti aktera sigurnosnog sektora. Uprkos tome što je zakonodavni i finansijski sektor još uvijek daleko od željenog, mora se uočiti stanoviti napredak koji je postignut u primjeni međunarodnih standarda i najbolje evropske prakse. Napredak i jačanje institucionalnih kapaciteta, posebno ljudskih resursa, svakako će uticati na poboljšanje finansijskog menadžmenta i transparentnosti i odgovornosti sigurnosnih aktera.

Većih skandala u okviru sigurnosnog sektora vezanih za finansijsko upravljanje nije bilo a povremeno je javnost bila upoznata sa nenamjenskim trošenjima budžetskih sredstava. Kako je ovakva praksa bila uočena i u ostalim institucijama vlasti, sigurnosni sektor nije bio posebno izložen medijskim skandalima vezanim za finansijske zloupotrebe i korupciju. Znatno više pažnje u ovom sektoru iziskivala su politička previranja vezana za provođenje reformi, a u drugom planu i zanimanju javnosti ostale su finansijske karakteristike upravljanja. Jedan od mogućih odgovora su i ograničene finansijske mogućnosti aktera, te prisustvo međunarodnih aktera pod čijim pokroviteljstvom su se i odvijale najznačajnije reforme u oblasti sigurnosnog sektora.

Ono što je karakteristika finansijske kontrole je, da se ona obavlja u skladu sa starom praksom tradicionalnog inspekcijskog pristupa eksterne revizije, u našem slučaju Ureda za reviziju BiH a manje je zastupljena aktivna interna finansijska kontrola. To je posebno uočljivo kod kontrole troškova koji su na granici javnih i privatnih, poput reprezentacije, korištenja službenih automobila, telefona i sl. Također, značajno podozrenje na transparentnost i svrshodnost revizije ostavlja i neprovodenje zakonskih odredbi koje predviđaju sankcije za

odgovorna lica za kršenje finansijskih odredbi, posebno u slučajevima kada se ponavljaju iste zloupotrebe i ne provode preporuke revizora za unapređenje finansijske discipline.

Za kvalitetno uspostavljeni sistem finansijske kontrole bit će neophodno uložiti dodatne napore na usklađenosti djelovanja interne kontrole i eksterne revizije, što bi u konačnici imalo za cilj stvaranje adekvatnog dizajna funkcije internih kontrola, uspostave politika i procedura, usklađenost rada budžetskih korisnika (sigurnosnih institucija) sa adekvatnom zakonskom regulativom. Ipak ono što treba imati na umu je da se finansijska kontrola sigurnosnih institucija ne može posmatrati izolovano, već kao dio kompletног javnog sektora BiH.

Finansijska transparentnost javnih nabavki

Zakonodavstvo

Zakonom o javnim nabavkama BiH, nadležni nalogodavci i druga ovlaštena lica obavezni su vršiti nabavke organizovano i planski, za duže vremensko razdoblje i pod objektivno najpovoljnijim uslovima. Za praćenje i adekvatnu primjenu Zakona zadužena je Agencija za javne nabavke koja kao samostalna upravna organizacija odgovora Vijeću ministara i podnosi godišnji izvještaj Parlamentarnoj skupštini BiH. Za samu realizaciju poslova javnih nabavki zaduženi su odjeli uspostavljeni u svakoj od sigurnosnih institucija, za čiju zakonitost odgovara rukovodilac te institucije.

Prva verzija Zakona o javnim nabavkama usvojena je 2004. godine a od tada, vršeno je njenih osam izmjena u cilju poboljšanja odredbi koje se vezane za ovu veoma delikatnu i senzibilnu oblast finansijskog upravljanja. Zakon je u velikoj mjeri usaglašen sa zakonodavstvom EU, posebno u dijelu koji se odnosi na procedure javnih nabavki i posebnu pravnu zaštitu, ali nove odredbe direktiva Evropske komisije još uvijek nisu u potpunosti inkorporirane u zakon. Akteri sigurnosnog sektora su posebno tretirani odredbama zakona, pa su iz zakona izuzeti ugovori iz oblasti odbrane koji se odnose na proizvodnju ili trgovinu oružjem, vojnom opremom i namjenskim materijalom, kao i ugovori koji se odnose na državne tajne, ugovori čije izvršenje mora biti popraćeno posebnim mjerama sigurnosti u skladu s relevantnim zakonima, drugim propisima i upravnim odredbama važećim u Bosni i Hercegovini.

Agencija za javne nabavke priprema zakonsku regulativu i podzakonske akte iz oblasti javnih nabavki, te daje smjernice i uputstva, a odgovornost za primjenu propisa je decentralizovana i sprovodi se unutar svake organizacione jedinice. Zakonodavstvo je uredilo i oblast žalbi na proces javnih nabavki, koje se podnose Uredu za razmatranje žalbi BiH, kao upravnom organu odgovornom za ispitivanje pravilnosti primjena zakona na svim nivoima vlasti u BiH, a krajnja instranca za žalbeni postupak je Sud BiH. Podaci o javnim nabavkama su osigurani

putem prezentacije na web stranici Agencije, tako da je moguće ostvariti uvid u najave tendera, pobjednike tendera i tendere koje je Agencija proglašila nevažećim uslijed nepoštovanja procedura ili uočenih nepravilnosti u istim.

Administrativni kapacitet

Oblast javnih nabavki u BiH je sfera djelovanja vlasti koja izaziva najveće podozrenje javnosti kada je u pitanju korupcija i transparentno ponašanje odgovornih nosilaca funkcija. Stoga je i interes javnosti povećan za aktivnosti vlasti na provođenju što transparentnijih procedura i stvaranje uslova za konkurentske ponašanja ponuđača. U tu svrhu, potrebno je obezbijediti adekvatne administrativne kapacitete i interne procedure unutar samih institucija. Odjeli za javne nabavke uspostavljeni su u svim sigurnosnim institucijama, ali osoblje koje radi u njima uglavnom nema potrebne kvalifikacije za tako odgovorne poslove i upitna je njihova samostalnost pri odlučivanju. Određeni oblici provođenja obuke su prisutni i obavljaju se putem trenera verifikovanih u Ageniciji za javne nabavke, ali se ista ne provodi na redovan i sistematski način.

Podzakonski akti o javnim nabavkama usvojeni su od svih sigurnosnih aktera kao dio njihovih unutrašnjih opštih propisa i pravilnika o finansiranju i materijalnom poslovanju. Ovi akti su u potpunosti usklađeni sa odredbama krovnog Zakona o javnim nabavkama BiH. Podaci o izvršenim javnim nabavkama u okviru sigurnosnih institucija nisu dostupni posebno, već su dio integralne baze podataka koju vodi Agencija za javne nabavke za sve institucije vlasti u BiH.

Administrativni kapaciteti Agencije za javne nabavke i Ureda za razmatranje žalbi su nedovoljni za obim poslova koji obavljaju. Obje institucije su nedovoljno kadrovske popunjene i djeluju s polovinom broja osoblja u odnosu na predviđene sistematizacije. Mechanizmi koordinacije i administrativni kapaciteti glavnih sudionika u procesu javnih nabavki trebaju biti ojačani, kako bi se smanjila mogućnost zloupotreba i povećala transparentnost u njihovom radu.

U dosadašnjem periodu akteri sigurnosnih struktura nisu obavljali javne nabavke koje bi imale značajnije učešće u državnim ili entitetskim budžetima, odnosno slučajeve koje je predvidio zakon po pitanju javnih nabavki sigurnosnih aktera. Ipak, na osnovu procedura koje se provode i povremenih medijskih i revizorskih izvještaja, izražava se opravdana zabrinutost da li bi postojeće administrativne strukture mogle kvalitetno provesti jednu takvu proceduru, te koliko bi na takav proces imalo utjecaja političko djelovanje.

Implementacija

Svaka institucija u sigurnosnom sektoru samostalno i na način predviđen zakonom objavljuje tendere za javne nabavke. Nadležni organ dužan je prilikom provođenja postupka izbora najpovoljnijeg dobavljača, osigurati pravičnu i aktivnu konkurenčiju uz najefikasniji i najekonomičniji način za zadovoljenje stvarnih potreba i korištenja javnih sredstava. Uprkos jasno definisanim procedurama praksa ukazuje na odstupanje od zadatih parametara.

Izvještaji Ureda za reviziju BiH upućuju na izvjesna unapređenja sistema javnih nabavki unutar aktera sigurnosnog sektora ali upozoravaju da u pojedinim slučajevima još uvijek nije osigurana potpuna primjena Zakona o javnim nabavkama. U slučaju finansijske revizije poslovanja Agencije za istrage i zaštitu u izvještaju se navodi da u ovoj oblasti još uvijek vladaju opstrukcije, kašnjenja i favoriziranje određenih dobavljača.

I u slučaju Ministarstva odbrane BiH sačinjene su preporuke koje se odnose na potrebu ažurnog i pouzdanog praćenja realizacije ugovora i efikasnog planiranja nabavki. Određene sugestije upućene su i na interne akte kojima je neophodno adekvatnije regulisati postupke i procedure evidentiranja rashoda. Slične primjedbe su upućene i ostalim akterima sigurnosnog sektora, što svakako upućuje na neadekvatnu implementaciju postojećeg zakonskog okvira i potrebu za unapređenjem procedura vezanih za procese javnih nabavki. Određene zamjerke javnosti, kao i određenih međunarodnih institucija, vezane su za

nadležnosti rukovodioca institucije koji je krajnji autoritet po pitanju javnih nabavki, što stvara dilemu o samostalnosti odlučivanja osoba uključenih u rad odjela za javne nabavke u institucijama.

Slične primjere i skoro identične slabosti nalazimo i u izvještajima revizora u odnosu na ostale sigurnosne institucije a posebno zabrinjava to da se iste greške evidentiraju i ponavljaju svake godine bez pokretanja procedura o odgovornosti nadležnih.

Nepostojanje adekvatnog sistema internih kontrola unutar institucija sektora sigurnosti je razlog da se ovoj problematici ne posvećuju dovoljna pažnja i primjetno je da su ove službe više skoncentrisane na zakonitost rada institucija i pravne odredbe statusa uposlenika. Za očekivati je da će uspostava sistema interne finansijske kontrole u institucijama BiH dati znatno bolji okvir i za provođenje unutrašnjeg nadzora po pitanjima javnih nabavki.

Vrijednosti

Poboljšanje dostupnosti informacija putem prezentacije Agencije o javnim nabavkama u institucijama vlasti, pa tako i unutar sektora sigurnosti, dovelo je do većeg stepena transparentnosti i uključivanja javnosti u ovaj proces. Samim time i ova oblast djelovanja vlasti za koju se vežu opravdane sumnje da predstavlja najveću mogućnost za korupciju, postepeno se otvara za javnost i iskazuje znakove transparentnosti.

Sve institucije su u proteklom periodu bile izložene kritikama javnosti za netransparentno trošenje budžetskih sredstava i zloupotrebe položaja prilikom provođenja procedura javnih nabavki. Mediji su često navodili i sigurnosne aktere, poput Granične službe, Ministarstva sigurnosti, Ministarstva odbrane, kao institucije u kojima je dolazilo do izraženog kršenja odredbi Zakona o javnim nabavkama ali takvi navodi nisu vodili do procesuiranja odgovornih u nadležnim institucijama.

Stoga je i javnost generalno veoma podozriva prema radu ovih institucija i nema povjerenja u izabrane nosioce vlasti u transparentnost

pri procesu javnih nabavki. Mada su neke sigurnosne institucije unaprijedile svoje procedure u odnosu na prethodne godine, što je i vidljivo iz izvještaja Ureda za reviziju, ova oblast još uvijek ostaje nedovoljno regulisana i izaziva osjećaj nepovjerenja u očima javnosti.

Na ovaku sliku svakako utiče i veliki broj prigovora koje upućuju zainteresovane strane u procesu javnih nabavki i za koje Ured za razmatranje žalbi smatra da su u velikom broju opravdani ali iz proceduralnih ili opstruktivnih razloga nisu prihvaćeni u upravnom postupku.

Preporuke:

- Sigurnosne i druge institucije moraju projektovati budžet baziran na aktualnoj dinamici zapošljavanja, umjesto potpune implementacije zapošljavanja koja kasnije rezultira viškovima u sredstvima za plate, omogućavajući da ta sredstva budu upotrijebljena u druge svrhe.
- Poticati osnivanje specijaliziranih nevladinih organizacija koje bi pratile i nadzirale proces utroška budžeta sigurnosnih institucija
- Ojačati administrativne kapacitete i osigurati treninge osoblja koje je zaposleno u odjelima za javne nabavke u okviru sigurnosnih institucija.
- Pojednostaviti procedure javnih nabavki manjih vrijednosti i uspostaviti elektronsku bazu podataka o javnim nabavkama sigurnosnih aktera u okviru Agencije za javne nabavke BiH.
- Ojačati administrativne kapacitete Agencije za javne nabavke BiH i Odbora za žalbe, kao i kapacitete institucija i njihivih mogućnosti za implementaciju Zakona o javnim nabavkama.

Sažetak

Bosanskohercegovačke institucije, uključujući i sigurnosne institucije, dužne su da se rukovode principima jednakosti za sve građane i doktrinom jednakih zastupljenosti. Ova obaveza je utvrđena Odlukom Ustavnog suda BiH, kao i Zakonom o jednakopravnosti spolova usvojenim od Parlamentarne skupštine BiH. Na osnovu prikupljenih podataka u okviru našeg istraživanja, institucije Bosne i Hercegovine djeluju u skladu sa donešenim aktima i prisutnim međunarodnim trendovima po pitanjima spolne zastupljenosti. Zastupljenost žena u sigurnosnim institucijama je obezbjeđena, ali taj rodni odnos nije na zadovoljavajućem nivou, pa je potrebno taj omjer poboljšati u narednom periodu.

Kada je u pitanju zastupljenost žena na rukovodećim pozicijama, situacija je prilično loša. Jedan od razloga malog broja žena na ovim pozicijama je i slab odaziv žena na otvorene konkurse, iako je u nekim od njih naglašena prednost koja se daje ženama. Neke institucije, poput Granične policije BiH i Državne agencije za istrage i zaštitu – SIPA BiH, su pokušale da poboljšaju zastupljenost žena usvajanjem Pravilnika o unapređenju u tranzicijskom periodu do kraja 2010. godine, u kojem je ženama dat prioritet u procesu imenovanja i napredovanja.

Imajući u vidu specifičnost unutarnjeg političkog uređenja BiH, u ovom istraživanju ćemo istražiti i zastupljenost konstitutivnih naroda unutar institucija u Bosni i Hercegovini. Kao što je vidljivo iz našeg istraživanja, zastupljenost konstitutivnih naroda unutar sigurnosnih institucija na državnom nivou odgovara rezultatima popisa stanovništva iz 1991. godine. Problem se javlja na nižim nivoima vlasti u BiH, entitetima i kantonima, gdje zastupljenost konstitutivnih naroda nije u skladu sa pomenutim popisom.

Ocjena : 2,5

Pristup žena poslu i mogućnost razvoja karijere

Zakonitost

Ravnopravnost svih građana zagarantovana je Ustavom BiH, kojim se zabranjuje bilo kakav oblik diskriminacije nad građanima Bosne i Hercegovine.¹⁸⁴ U članu II Ustava Bosne i Hercegovine, koji je posvećen ljudskim pravima, navedena je odredba o zabrani diskriminacije svih lica u BiH po bilo kojem osnovu kao i uživanje prava i sloboda predviđenih ovim članom ili međunarodnim sporazumima.¹⁸⁵

Pored ustavnih odredbi usvojeni su i pojedini zakoni koji dodatno regulišu zaštitu prava žena. To su prije svega Zakon o ravnopravnosti spolova BiH i Zakon o zabrani diskriminacije. Zakon o ravnopravnosti spolova BiH¹⁸⁶, tretira i izričito zabranjuje bilo kakav vid diskriminacije nad ženama, te detaljnije reguliše pitanja učešća žena u svim sferama života, pa tako i u sigurnosnom sektoru. Zakon o ravnopravnosti spolova BiH obavezuje vlast na svim nivoima na poduzimanje odgovarajućih i potrebnih mjera za sprovedbu ovoga zakona, između ostalog, - na donošenje programa mjera radi postizanja jednakosti spolova u svim oblastima; - donošenje novih ili izmjenu postojećih zakona s ciljem usklađivanja sa odredbama ovoga zakona; -osiguranje sudske zaštite u slučajevima povreda odredaba ovoga zakona; - kao i osiguranje vođenja statističkih podataka u svim privrednim subjektima, privatnim i državnim preduzećima, organizacijama i institucijama, te pristup ovim informacijama.¹⁸⁷

Pored ovih zakona, ovu oblast uređuju i Zakon o radu Federacije Bosne i Hercegovine i Zakon o radu Republike Srpske, te Zakon o radu Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine¹⁸⁸. U poglavlju VI Zakona o radu u FBiH

¹⁸⁴ Ustav Bosne i Hercegovine, Član II, tačka 4, Nediskriminacija

¹⁸⁵ Ustav Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske, kantona/županija Federacije BiH sa amandmanima, Federalno ministarstvo pravde, Sarajevo 1997

¹⁸⁶ Zakon o ravnopravnosti spolova (Službeni glasnik BiH br. 16/03) i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ravnopravnosti spolova (Službenih glasnika BiH br. 102/09).

¹⁸⁷ Zakon o ravnopravnosti spolova BiH, Službeni glasnik BiH br. 16/03, Član 21

¹⁸⁸ Zakon o radu Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine (Prečišćeni tekst), Službeni glasnik Brčko Distrikta br. 70/06 i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o radu u Brčko Distriktu Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik Brčko Distrikta br. 17/08

koji se odnosi na zaštitu žena i materinstva je „između ostalog, definisana i zaštita prava žena u slučajevima trudnoće, kao i porodiljskog odsustva. Također, regulisano je i porodiljsko odsustvo oca u slučajevima smrti majke, napuštanja djeteta od strane majke ili ako je majka, iz opravdanih razloga spriječena da koristi ovo pravo“¹⁸⁹

Bosna i Hercegovina je ratifikovala UN Konvenciju o eliminaciji svih oblika diskriminacije nad ženama (CEDAW) a Vijeće ministara BiH usvojilo je 2006. godine gender akcioni plan Bosne i Hercegovine za period 2006-2010 u cilju implementacije odredbi konvencije i dostizanja evropskih standarda u ovoj oblasti. Rezolucija Vijeća sigurnosti UN-a 1325, „Žene, mir i sigurnost“ uvrštena je u političku i sigurnosnu agendu vlasti, usvajanjem akcionog plana za implementaciju rezolucije. Međunarodni pravni instrumenti koji su na snazi u Bosni i Hercegovini a odnose se na ravnopravnost žena i muškaraca su Aneks I Ustava BiH, te mnogobrojne međunarodne konvencije koje je BiH potpisala, a odnose se na prava žena, od kojih izdvajamo: Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena, Konvencija o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije itd.

Također, zakoni o institucijama u sigurnosnom sektoru adekvatno tretiraju ovu materiju. Zakon o službi u Oružanim snagama BiH, Zakon o policijskim službenicima BiH i zakoni o policijskim službenicima na entitetskom, kantonalmom i nivou Brčko distrikta, Zakon o obavještajno sigurnosnoj agenciji BiH, Zakon o Upravi za indirektno oporezivanje i ostali relevantni zakoni, uvrstili su sve odredbe kojima se predstavnicima ženskog spola garantuju sva prava i mogućnosti kao i njihovim kolegama. Čak je i nekim podzakonskim aktima, poput Pravilnika o unapređenju u prelaznom periodu do 31. decembra 2010. godine u Državnoj agenciji za istrage i zaštitu i Graničnoj policiji Bosne i Hercegovine, ženama data i prednost u ovim procedurama.¹⁹⁰ „Tako je

¹⁸⁹ Zakon o radu FBiH, Službeni list FBiH br.16/03, Član 52-63

¹⁹⁰ Agencije za ravnopravnost spolova BiH, Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice i BiH i Policijske misije Europske unije u BiH, *Žene u policiji – Stanje u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo, juni 2010., str. 6

¹⁹⁰ Ibid, str. 14

tokom 2008. i 2009. godine 15 policijskih službenica dobilo unapređenje unutar Granične policije Bosne i Hercegovine, što je značajan broj imajući u vidu njihovu ukupnu zastupljenost.¹⁹¹

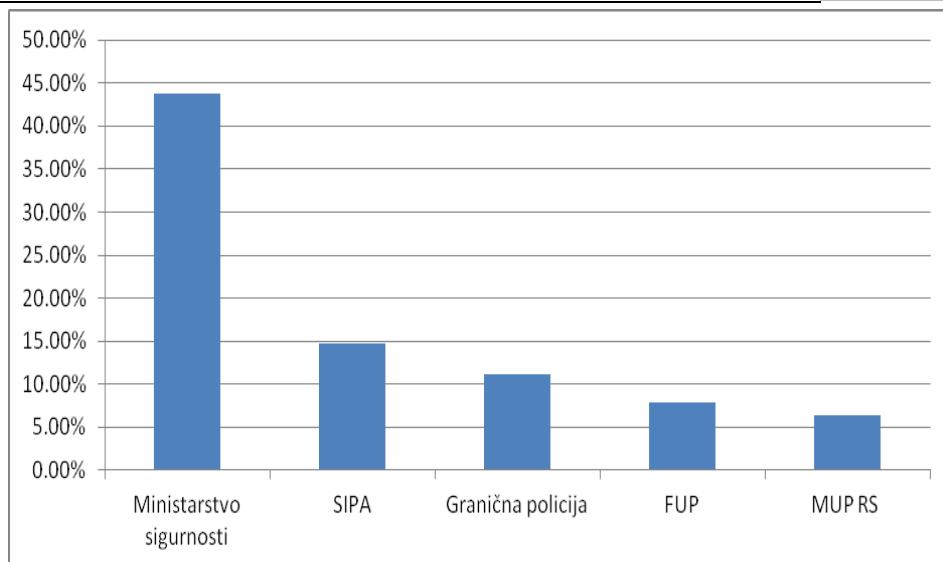
Implementacija

Ne postoje izvještaji koji bi ukazivali na narušavanje prava žena u sektoru sigurnosti. Sigurnosne institucije u Bosni i Hercegovini zapošljavaju žene u svoj sastav, te im daju jednaka prava i mogućnosti kao i muškim kolegama.

Što se tiče zastupljenosti žena u sigurnosnim institucijama Bosne i Hercegovine, taj procent varira od aktera do aktera. U okviru Ministarstva odbrane BiH, zastupljenost ženske populacije je veoma visoka i ona iznosi 41,5% dok je u Oružanim snagama ona znatno niža. Ukupan broj profesionalnih pripadnika Oružanih snaga Bosne i Hercegovine je oko 10.000, a od toga je 430 žena (ili 4,54%).¹⁹² Stoga je vjerovatno da će i petogodišnjim planom razvoja Oružanih snaga BiH za period 2010-2015. godina biti predviđeno da se zastupljenost žena u Oružanim snagama poveća na 10%.

¹⁹¹ Ibid, str. 14

¹⁹² Ministarstvo odbrane i Oružanih snaga Bosne i Hercegovine, Bilten, 15. 11. 2008. godine, str. 38



Zastupljenost žena u policijskim strukturama Bosne i Hercegovine izraženo u postotcima

Zastupljenost žena u policijskim snagama na nivou kantona, kao i u Distriktu Brčko se kreće od 3,21% u Bosansko-podrinjskom kantonu¹⁹³ do 7,94 u Tuzlanskom kantonu¹⁹⁴.

Kada je u pitanju strateški plan za ravnopravnost žena u Bosni i Hercegovini, Vijeće ministara Bosne i Hercegovine je usvojilo „Akcioni plan za implementaciju UNSCR 1325 u Bosni i Hercegovini 2010-2013. godine“¹⁹⁵ koji je izradila Agencija za ravnopravnost spolova BiH. Pored ostalog, ovim Akcionim planom je predviđeno povećanje broja zaposlenih žena unutar vojnih i policijskih snaga i afirmacija žena kao nositeljica rukovodećih pozicija u okviru vojnih i policijskih struktura. Nosioci odgovornosti ovoga dijela Akcionog plana su Ministarstvo odbrane BiH, Ministarstvo sigurnosti BiH, te entitetska ministarstva unutrašnjih poslova i Policija Brčko Distrikta. Također, akcioni plan podrazumijeva i promociju većeg učešća žena u zakonodavnim i izvršnim organima vlasti u Bosni i Hercegovini. Zastupljenost žena u

¹⁹³ Ibid, str. 6

¹⁹⁴ Ibid, str. 6

¹⁹⁵ Akcioni plan za implementaciju UNSCR 1325 u Bosni i Hercegovini 2010.-2013. godine, Službeni glasnik BiH, broj 92/10

zakonodavnim organima vlasti u BiH je različita na različitim nivoima. Dok je ta zastupljenost u PS BiH od 13-16%, na entitetskom nivou se ona kreće od 20-24%. Alarmantnija je situacija u izvršnim organima vlasti, jer u Vijeću ministara BiH od 9 ministara nije zastupljena ni jedna žena, u Vladi FBiH je zastupljena 1 žena, dok je u Vladi RS nešto bolja situacija, gdje su na ministarskim pozicijama zastupljene ukupno 4 žene. Također, ovim planom je predviđeno uvođenje dodatnih edukacija za žene koje su bile na porodiljskom odsustvu, te uvođenje kvota za zastupljenost žena na rukovodećim mjestima. Akcionim planom je predviđeno i: uspostavljanje i ažuriranje baze podataka o zastupljenosti žena u policiji i vojsci, imenovanje osobe za gender pitanja unutar vojske i policije, podrška inicijativi za osnivanje asocijacije žena u policijskim strukturama na entitetskom nivou zatim povezivanje sa sličnim asocijacijama u regiji i na međunarodnom nivou, uključivanje u nastavne planove policijskih akademija teme o ravnopravnosti spolova, organizovanje edukacije i medijske promocije u cilju afirmisanja žena za pristupanje vojnim i policijskim snagama, te povećano učešće žena u mirovnim misijama.

Mogućnosti za napredovanje žena u službi unutar policijskih agencija u Bosni i Hercegovini su podjednake kao i za pripadnike muškog spola, ali one nisu iskorištene u zadovoljavajućoj mjeri. U okviru Državne agencije za istrage i zaštitu žene jedino nisu raspoređene na pozicijama rukovodilaca osnovnih organizacionih jedinica Agencije, dok su adekvatno zastupljene na pozicijama neposrednih izvršilaca, te nižeg i srednjeg nivoa rukovođenja.¹⁹⁶ U Graničnoj policiji BiH su 4 žene raspoređene na pozicije šefova odsjeka¹⁹⁷. Struktura činova pripadnica Oružanih snaga BiH koje čine 4,54% pripadnika je sljedeća: brigadir 1, pukovnik 4, major 10, kapetan 21, poručnik 11, potporučnik 11,¹⁹⁸ što znači da u Oružanim snagama Bosne i Hercegovine 58 žena posjeduju lične oficirske činove (od čina potporučnika do čina brigadira). Vrijedno je napomenuti da se žene nalaze i na pojedinim visokim funkcijama

¹⁹⁶ Dopis Državne agencije za istrage i zaštitu od 15.09.2010. godine

¹⁹⁷ Dopis Granične policije BiH od 13.09.2010. godine

¹⁹⁸ Lada Sadiković i Denis Hadžović, Ljudska prava u oružanim snagama BiH, Centar za sigurnosne studije, Sarajevo, 2010., str. 35

unutar sektora sigurnosti poput zamjenika ministra odbrane i odjela Interpola ili na čelu državne policijske Agencije za forenzička ispitivanja i vještačenja.

Iz svega navedenog, uočljivo je da je procentualna zastupljenost žena u sigurnosnim strukturama prilično dobra, s tim da je njihova zastupljenost znatno izraženija na administrativnim poslovima i nižim rukovodnim mjestima, nego na poslovima neposrednih izvršilaca, poput ovlaštenih policijskih službenika. Razlozi za to su neodazvanost žena na raspisane konkurse, te posebni uslovi koje kandidati trebaju ispunjavati za obavljanje funkcija najvišeg rukovodnog nivoa u pogledu čina ili statusa rukovodećeg državnog službenika.¹⁹⁹

Konkursi za pozicije unutar sigurnosnih agencija objavljaju se javno, a u pojedinim konkursima, poput konkursa u SIPA-i, stoji da se pozivaju žene ili nacionalne manjine da se prijave na dati posao, kao i odredbe da ni jedna aplikacija neće biti izuzeta zbog bilo kojeg vida diskriminacije na bilo kom osnovu, što podrazumijeva i diskriminaciju nad ženama.²⁰⁰

Administrativni kapacitet

U svrhu zaštite prava žena u Bosni i Hercegovini osnovana je Agencija za ravnopravnost spolova Bosne i Hercegovine, čiji je glavni i osnovni cilj uvođenje jednakih prava za muškarce i žene u sve oblasti društvenog života i rada, kako u javnoj tako i u privatnoj sferi. Ova Agencija je osnovana 2004. godine, sa zadatkom da prati i nadzire sprovodenje Zakona o ravnopravnosti spolova u BiH. Agencija je organizaciono smještena u okviru Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH. Pored Agencije za ravnopravnost spolova Bosne i Hercegovine, na entitetskim nivoima postoje Gender centar Federacije Bosne i Hercegovine, kao i Gender centar Republike Srpske, kao i niz nevladinih organizacija koje se bave pitanjima ženskih prava. Ove organizacije civilnog društva nisu direktno uključene u praćenje prava

¹⁹⁹ Na konkurse za imenovanje direktora entitetskih uprava policije raspisanih tokom 2010. godine nije se prijavila niti jedna žena kandidat.

²⁰⁰ http://sipa.gov.ba/upp/file/Javni%20glas%2017_09_10_.pdf

uposlenica u sigurnosnom sektoru već djeluju na sveukupnoj zaštiti ženskih prava. Shodno odredbama Zakona o ravnopravnosti spolova BiH u okviru svih institucija uspostavljeni su posebni odjeli ili osobe zadužene za ravnopravnost spolova.

U obavljanu svojih poslova u okviru aktera sigurnosnog sektora nije zabilježeno da su žene slabije plaćene za iste pozicije i obaveze koje izvršavaju od muškaraca, dok istraživanja za druge privredne sektore ukazuju na manja primanja osoba ženskog spola.²⁰¹.

Vrijednosti

U pogledu spolne diskriminacije, vidljivo je da se situacija u BiH bitno ne razlikuje od situacije koja u tom pogledu preovladava ili postoji u ostalim evropskim državama. To znači da do sada nisu uočena nikakva ponašanja koja bi ukazivala da postoji bilo kakav vid diskriminacije u toj oblasti izuzev u jednom kantonu u Federaciji BiH, gdje 10 policijskih službenica nisu mogle da dobiju unapređenje, jer su u toku jedne od prethodne tri godine, koje je Komisija postavila kao uvjet za unapređenje, bile na porodiljskom odsustvu i nisu dobile ocjene o radu koje su uslov za unapređenje.²⁰²

Iako je opšti utisak da sistem unapređenja ne diskriminira žene prilikom upošljavanja ili prilikom unapređenja, potrebno je da se provedu određene aktivnosti kako bi se postakle žene da se prijavljuju na raspisana radna mjesta, kao i da se prijavljuju za unapređenje unutar sigurnosnih aktera. Jedan od pozitivnih primjera je i imenovanje žena na poziciju zamjenika ministra odbrane ili šefa Agencije za forenzička ispitivanja i vještačenja BiH. Također, nedavno usvojeni akcioni plan za provedbu rezolucije Vijeća sigurnosti UN-a je veliki pomak jer su u ovom akcionom planu predviđeni konkretni koraci i vremenski rokovi za implementaciju ove rezolucije.

²⁰¹ Članak ‘Ravnopravnost spolova u BiH: Žene manje plaćene od muškaraca’ na on-line portalu www.dnevnik.ba, pristupljeno 22. decembra 2010. godine.

²⁰² Žene u policiji – Stanje u Bosni i Hercegovini, str. 14

Pristup poslu i mogućnosti razvoja karijere konstitutivnih naroda

Zbog specifičnosti Bosne i Hercegovine i narušene demografske strukture uslijed ratnih dešavanja, smatramo da je za potrebe svrshishodnosti istraživanja bitno posvetiti adekvatnu pažnju i zastupljenosti konstitutivnih naroda unutar institucija sigurnosti. Prema Ustavu Bosne i Hercegovine Bošnjaci, Srbi i Hrvati su prepoznati kao konstitutivni narodi, dok su sve ostale grupe građana u Ustavu BiH definisane kao „ostali“. Adekvatna zastupljenost svih pripadnika konstitutivnih naroda u okviru aktera sigurnosnog sektora veoma je bitna za izgradnju povjerenja svih građana u novouspostavljene sigurnosne institucije, a naročito za povjerenje između samih učesnika koji su u neposrednoj prošlosti veoma često svoje aktivnosti usmjeravali jedni protiv drugih. Prema Zakonu o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina u BiH²⁰³ nacionalne manjine su svi koji ne pripadaju jednom od tri konstitutivna naroda. Ovim zakonom je prepoznato 17 nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini.

Zakonitost

Neposredno po završetku rata, uprkos ustavnim odredbama vezanim na nediskriminaciju, na cijelom teritoriju Bosne i Hercegovine u praksi je bilo prisutno značajno kršenje ljudskih prava na osnovu njihove nacionalne i vjerske pripadnosti, kako uopšteno, tako i prilikom zapošljavanja i napredovanja unutar sigurnosnih institucija. Uvidjevši ovaj problem, Ustavni sud Bosne i Hercegovine je 2000. godine donio Odluku o konstitutivnosti naroda na cijelom teritoriju Bosne i Hercegovine.²⁰⁴ Istom odlukom zatraženo je od entiteta da izmijene svoje ustave kako bi se osigurala puna ravnopravnost tri konstitutivna naroda na čitavoj teritoriji Bosne i Hercegovine. Ova odluka je imala

²⁰³ Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina, Službeni glasnik BiH 24/03

²⁰⁴ <http://www.ohr.int> (12.06.2009.)

utjecaja i na zastupljenost etničkih grupa u institucijama sigurnosti, posebno na entitetskim nivoima, ali ipak još uvijek nije implementirana u punom kapacitetu, što iz objektivnih, tako i iz subjektivnih razloga pojedinih političkih opcija. U nekim slučajevima, uslijed demografske strukture nije moguće izvršiti popunu određenih pozicija u okviru sigurnosnih institucija na entitetskom i kantonalm nivou, ali nije izražena ni adekvatna politička volja da se određenim mjerama ta situacija unaprijedi.

Implementacija

Implementacija Odluke o konstitutivnosti naroda u BiH još uvijek nije na zavidnom nivou, posebno na nižim nivoima vlasti. Iako je Ustavni sud BiH donio obavezujuću odluku za sve organe vlasti, ista se ne poštuje u potpunosti u praksi. Zapošljavanje u institucijama Bosne i Hercegovine se vrši prema rezultatima popisa stanovništva u Bosni i Hercegovini iz 1991. godine, dok se izvršna vlast formira na principu tzv. „nacionalnog ključa“, prema kojemu je u izvršnim organima vlasti zastupljen jednak broj Bošnjaka, Hrvata i Srba. Što se tiče operativnih pozicija, tu se poštuju rezultati popisa iz 1991. godine. Prema tom popisu 43,38% stanovništva je bilo Bošnjaka, 31,18% Srba, 17,36% Hrvata i 8,08% ostalih.²⁰⁵

Nacionalna zastupljenost unutar sigurnosnih aktera na državnom nivou približno odgovara zadnjem popisu stanovništva iz 1991. godine, prema kojemu se vrši uspostavljanje nacionalnog balansa unutar institucija Bosne i Hercegovine, pa samim time i institucija sigurnosti. Problem se javlja na nižim nivoima, kako u organima uprave, tako i u okviru sigurnosnih aktera. Drugim riječima, prilikom zapošljavanja kadrova u sigurnosne aktere na nižim nivoima vlasti, pojavljuje se problem nepostojanja dovoljnog broja kandidata koji ispunjavaju kriterije kako bi se popunila nacionalna kvota.

²⁰⁵ Statistički Bilten, *Etnička obilježja stanovništva*, Zavod za statistiku Republike Bosne i Hercegovine, Sarajevo, oktobar 1993. godine, str. 10,
<http://www.bhas.ba/archiva/census1991/Etnicka%20obiljezja%20stanovnistva%20bilten%20233.pdf>

Kada je u pitanju unapređenje pripadnika nekog od konstitutivnih naroda unutar institucija sigurnosti Bosne i Hercegovine, nismo naišli na pokazatelje koji bi potvrdili činjenicu da je nekome zbog pripadnosti nekoj od tri nacionalne skupine u BiH onemogućeno promaknuće i napredovanje u karijeri. Naravno, tu treba imati na umu dogovorene i određene nacionalne kvote koje nekada objektivno ne omogućavaju personalno napredovanje pripadnika određene etničke skupine.

Kada je riječ o poslovima u sigurnosnim institucijama Bosne i Hercegovine, skoro svi javni konkursi (izuzev konkursa za zapošljavanje u Obavještajno – sigurnosnoj agenciji Bosne i Hercegovine) se javno objavljuju u dnevnim novinama, službenim novinama i na internetu. U pojedinim konkursima je naglašeno da će se prijem kandidata vršiti prema popisu stanovništva iz 1991. godine, poput konkursa u SIPA-i, gdje se kaže: „Prijem kandidata će se vršiti u skladu sa nacionalnom strukturom stanovništva BiH prema popisu stanovništva iz 1991. godine.“²⁰⁶

Institucija	Bošnjaci	Srbi	Hrvati	Ostali
Oružane snage Bosne i Hercegovine ²⁰⁷	45,9%	33,6%	19,8%	0,7%
Granična policija Bosne i Hercegovine ²⁰⁸	41,5%	32,36%	24,04%	2,07%
Državna agencija za istrage i zaštitu – SIPA ²⁰⁹	51,37%	34,43%	13,70%	0,48%

Nacionalna zastupljenost unutar sigurnosnih aktera na državnom nivou

Zakon o Obavještajno – sigurnosnoj agenciji BiH, također je propisao nacionalnu zastupljenost uposlenika, kojeg se ova institucija i pridržava u potpunosti.

Od ukupno 259 policijskih službenika u Policiji Brčko Distrikta njih 129 ili 43,43% su Srbi, 117 ili 39,40% Bošnjaci, 48 ili 16,16% Hrvati,

²⁰⁶ http://sipa.gov.ba/upp/Javni%20glas%202020_05_10.pdf (03.09.2010.)

²⁰⁷

http://atlantskainicijativa.org/index.php?option=com_content&view=article&id=119&Itemid=116&lang=hr

²⁰⁸ Dopis Granične policije od 13.09.2010.godine

²⁰⁹ Dopis Državne agencije za istrage i zaštitu od 15.09.2010. godine

te 3 ili 1,01% ostalih.²¹⁰ Kao što se može vidjeti iz navedenog, zastupljenost konstitutivnih naroda na državnom novou i na nivou Brško Distrikta unutar sigurnosnih aktera je odgovarajuća i odražava poštivanje Odluke Ustavnog suda o konstituivnosti svih naroda. No, ipak je uočljivo da je ovakava zastupljenost ostvarena nauštrb kategorije *Ostalih*, odnosno predstavnika nacionalnih manjina u BiH, kojih je bilo 8,08% a sada je primjetan veliki nesrazmjer njihove zastupljenosti u institucijama sigurnosti.

Kada su u pitanju sigurnosne institucije na entitetskim nivoima tu je situacija znatno nepovoljnija. Prema podacima do kojih smo uspjeli doći, zastupljenost Bošnjaka i Hrvata u Policiji Republike Srpske je na jako niskom nivou. „Prema podacima Ministarstva sigurnosti BiH, od ukupnog broja policajaca u RS samo je 437 Bošnjaka, odnosno 6,31%, 73 Hrvata, odnosno 1,06%, te 44 pripadnika ostalih, što je svega 0,63%. U MUP-u RS, zaključno sa 15. aprilom 2010. godine, bilo je 6.927 zaposlenih, od čega 6.373 Srba.“²¹¹

U skladu sa podacima, početkom 2008. godine u Ministarstvu unutrašnjih poslova Federacije Bosne i Hercegovine bilo je zaposleno 203 radnika, od čega je 161 ili 79,31% Bošnjaka, 92 ili 11,33% Hrvata, 15 ili 7,38% Srba, te 4 ili 1,07% uposlenika iz reda ostalih. U Federalnoj upravi policije je ukupno uposleno 520 policijskih službenika, od čega je 366 ili 70,38% Bošnjaka, 92 ili 17,69% Hrvata, 43 ili 8,27% Srba, te 19 ili 3,66% ostalih.

Administrativni kapaciteti

Implementacija Odluke o konstitutivnosti naroda u BiH još uvijek nije na zavidnom nivou, posebno na nižim nivoima vlasti. Iako je Ustavni sud BiH donio obavezujuću odluku za sve organe vlasti, ista se ne poštuje u potpunosti u praksi. Zapošljavanje u institucijama Bosne i Hercegovine se vrši prema rezultatima popisa stanovništva u Bosni i

²¹⁰ Policija Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, *Strateški plan Policije Brčko Distrikta za period 2008. – 2013. godine*, Brčko 2008., str.10

²¹¹ <http://www.mojevesti.ba/novost/46010/u-policiji-rs-radi-samo-sest-posto-bosnjaka> (11.09.2010.)

Hercegovini iz 1991. godine, dok se izvršna vlast formira na principu tzv. „nacionalnog ključa“, prema kojemu je u izvršnim organima vlasti zastupljen jednak broj Bošnjaka, Hrvata i Srba. Što se tiče operativnih pozicija, tu se poštaju rezultati popisa iz 1991. godine. Prema tom popisu 43,38% stanovništva je bilo Bošnjaka, 31,18% Srba, 17,36% Hrvata i 8,08% ostalih.²¹²

Vrijednosti

Razvoj sigurnosnog sektora u Bosni i Hercegovini jednim dijelom ovisi i integrisanjem pripadnika različitih nacionalnih zajednica u institucije sigurnosti na cijelom teritoriju Bosne i Hercegovine. Stoga je potrebno da se pronađu modeliteti za efikasno sprovođenje provedbe Odluke o konstitutivnosti naroda na cijelom teritoriju Bosne i Hercegovine. Jedan od načina jeste i ulaganje u održiv povratak izbjeglica i raseljenih lica na njihova prijeratna prebivališta.

Kada govorimo o povjerenju u policiju u Bosni i Hercegovini, Prism Research je u anketi provedenoj tokom 2008. i 2009. godine došla do rezultata da građani imaju najviše povjerenja u policiju u poređenju sa ostalim institucijama (pravosudnim organima, opštinskim upravama, parlamentima i međunarodnim organizacijama). Postotak je u porastu ako analiziramo rezultate anketa za ove dvije godine. U anketi iz 2008. godine 34,9% ispitanika ima najviše povjerenja u policiju, a u 2009. godini taj procenat je 41,1%.²¹³

²¹² Statistički Bilten, *Etnička obilježja stanovništva*, Zavod za statistiku Republike Bosne i Hercegovine, Sarajevo, oktobar 1993. godine, str. 10,

<http://www.bhas.ba/arkiva/census1991/Etnicka%20obiljezja%20stanovnistva%20bilten%20233.pdf>

²¹³ Prism Research, Rad policije u zajednici u BiH, Rezultati anketa sprovedenih 2008. i 2009. godine, Septembar 2009.

Preporuke:

- Državne, uključujući sigurnosne institucije i organizacije civilnog društva, bi trebale da iniciraju sveobuhvatne kampanje u cilju ohrabrenja i podsticanja žena da apliciraju na poslove unutar sigurnosnih institucija BiH, posebno u slučajevima vojske i policije.
- Osigurati adekvatnu državnu podršku za sprovođenje Akcionog plana implementacije Rezolucije Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda 1325 za 2010 – 2013, posebno članke o zapošljavanju žena u vojsci i policiji kao i u parlamentu i zakonodavnoj vlasti.
- Aktivniji rad na procesu povratka izbjeglica i raseljenih lica na svoja prijeratna mjesta stanovanja, odnosno implementacija Aneksa 7 Dejtonskog mirovnog ugovora, te osigurati adekvatan broj zastupljenosti konstitutivnih naroda na pozicijama unutar sigurnosnih institucija, poput policije.
- Povećati svijest o ulozi žena u djelovanju za mir i mirnom rješavanju sukoba, nenasilnim oblicima rješavanja sukoba i smanjenju učestalosti zloupotrebe ljudskih prava u konfliktnim situacijama;

Bibliografija

Primarni izvori:

1. Ustav Bosne i Hercegovine.
2. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine
3. Ustav Republike Srpske
4. Zakon o odbrani Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine br. 88/05
5. Zakon o službi u Oružanim snagama BiH, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine br. 88/05
6. Zakon o Obavještajno-sigurnosnoj agenciji Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine br. 12/04.
7. Zakon o Državnoj agenciji za istrage i zaštitu, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, br. 27/04.
8. Zakon o Državnoj graničnoj službi, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine br. 19/01
9. Zakon o izmjeni Zakona o državnoj graničnoj službi, Službeni glasnik BiH br. 50/04
10. Zakon o Direkciji za koordinaciju policijskih tijela i o agencijama za podršku policijskoj strukturi BiH, Službeni glasnik BiH br. 36/08
11. Zakon o nezavisnim i nadzornim policijskim tijelima BiH, Službeni glasnik BiH br. 36/08
12. Zakon o policijskim službenicima BiH, Službeni glasnik BiH br. 36/08
13. Zakon o Sudu Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, br. 29/00.
14. Zakon o sudovima RS, Službeni glasnik RS, br. 111/04, 109/05, 37/06, 119/08
15. Zakon o sudovima Distrikta Brčko, Službeni glasnik Brčko Distrikta br. 19/07, 20/07

16. Zakon o slobodi pristupa informacijama, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, br. 28/00.
17. Zakon o zaštiti tajnih podataka, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, br. 54/05.
18. Zakon o zaštiti ličnih podataka, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, br. 32/01, 49/06
19. Krivični zakon Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, br. 03/03.
20. Zakon o krivičnom postupku Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, br. 03/03
21. Zakon o unutrašnjim poslovima RS, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 48/03
22. Zakon o unutrašnjim poslovima FBiH, Službene novine FBiH, br. 49/05
23. Zakon o unutrašnjoj reviziji institucija Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, br. 27/08.
24. Zakon o reviziji institucija Federacije Bosne i Hercegovine, Službene novine FBiH br. 48/99
25. Zakon o reviziji javnog sektora Republike Srpske, Službeni glasnik RS br. 18/99
26. Zakon o komunikacijama BiH, Službeni glasnik BiH br. 31/03
27. Zakon o sukobu interesa, Službeni glasnik BiH br. 16/02
28. Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, Službeni glasnik BiH br. 103/09
29. Zakon o fiskalnom vijeću, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, br. 63/08.
30. Zakon o Parlamentarnom vojnem povjereniku, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, br. 51/09.
31. Zakon o finansiranju institucija Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, br. 61/04
32. Zakon o budžetu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza BiH za 2010 godinu, Službeni glasnik BiH br. 103/09

33. Zakon o budžetskom sistemu Republike Srpske, Službeni glasnik RS br. 96/03, 14/04, 67/05, 34/06 i 128/06
34. Zakon o javnim nabavkama, Službeni glasnik BiH, br. 49/04
35. Zakon o Institutiji ombudsmana za ljudska prava u Bosni i Hercegovini, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, br. 19/02, 32/06
36. Zakon o jednakosti spolova BiH, Službeni glasnik BiH br. 16/03
37. Zakon o zabrani diskriminacije u Bosni i Hercegovini, Službeni glasnik BiH br. 59/09
38. Izborni zakon BiH, Službeni glasnik BiH br. 23/01
39. Zakon o upravnoj proceduri, Službeni glasnik BiH br. 29/02
40. Zakon o državnoj službi u FBiH, Službene novine FBiH br. 29/03
41. Zakon o Vladi Republike Srpske, Službeni glasnik RS br. 118/08 i 11/09
42. Zakon o zaduživanju, dugu i garancijama Republike Srpske, Službeni glasnik RS br. 30/07
43. Zakon o izvršenju budžeta Republike Srpske za budžetsku godinu, Službeni glasnik RS br. 128/06
44. Poslovnik o radu Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine
45. Poslovnik o radu Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine
46. Poslovnik Predstavničkog doma Parlamenta FBiH
47. Poslovnik Doma naroda Parlamenta FBiH
48. Poslovnik Narodne skupštine Republike Srpske

Sekundarni izvori:

1. Bose, S., 2002, *Bosnia after Dayton. Nationalist Partition and International Intervention* London: Hurst & Co.
2. Vetschera, H. and Damian, M., 2006, *Security Sector Reform in Bosnia and Herzegovina: The Role of the International Community*, International Peacekeeping, vol. 13, no. 1.
3. Pajević M. (2010). *Uloga obavještajne službe u prevenciji savremenih sigurnosnih izazova* (doktorska disertacija). Sarajevo: Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije.
4. Nathan L., June 2006, *Operationalising the Principle of Local Ownership in Security Sector Reform*.
5. Lada Sadiković i Denis Hadžović, *Ljudska prava u Oružanim snagama BiH*, Centar za sigurnosne studije, Sarajevo, 2010
6. *Transparentnost i odgovornost u reformi sigurnosnog sektora*, u Cloe, Eden, Timothy Donais i Philipp H. Fluri (eds), *Transparentnost, odgovornost i reforma sigurnosnog sektora u Jugoistočnoj Evropi, Analiza Studije samoprocjene Pakta stabilnosti*, novembar 2004
7. Statistički bilten, *Etnička obilježja stanovništva*, Zavod za statistiku Republike Bosne i Hercegovine, Sarajevo, oktobar 1993
8. Gender centar FBiH, Agencija za ravnopravnost spolova BiH, Gender centar RS, *Gender Audit, Bosnia and Herzegovina*, Sarajevo, decembar 2005/mart 2006
9. Agencija za ravnopravnost spolova BiH, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH i Policijska misija Europske unije u BiH, *Žene u policiji – stanje u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo, juni 2010
10. Ministarstvo odbrane i Oružanih snaga BiH, *Bilten*, 15.11.2008
11. Prism Research, *Rad policije u zajednici u BiH – Rezultati anketa sprovedenih 2008 i 2009 godine*, septembar 2009
12. OHR, *Odluka o formiranju nezavisne pravosudne komisije*, 14. mart 2001. godine

13. OSCE BiH, *Nezavisnost pravosuđa: Neprimjeren pritisak na pravosudne institucije BiH*, Tematski izvještaj
14. Visoko sudska i tužilačko vijeće BiH, *Vodič kroz pravosude Bosne i Hercegovine*, Sarajevo, decembar 2009.
15. Ured za reviziju finansijskog poslovanja institucija FBiH, *Revizorski izvještaj o izvršenju budžeta u institucijama FBiH za 2010. godinu*, Sarajevo, jun 2011.
16. Institucija ombudsmana za ljudska prava BiH, *Godišnji izvještaj o aktivnostima Institucije ombudsmana za ljudska prava u BiH za 2009. godinu*, Banja Luka, februar 2010.
17. Institucija ombudsmana za ljudska prava BiH, *Godišnji izvještaj o aktivnostima Institucije ombudsmana za ljudska prava u BiH za 2010. godinu*, Banja Luka, mart 2011.
18. Izvještaj Neformalne koalicije nevladinih organizacija za izvještavanje o ljudskim pravima u BiH, Septembar 2009
19. Izvještaj o radu Zajedničke komisije za odbranu i sigurnost za 2007. i 2008. godinu
20. Izvještaj o radu Zajedničke komisije za nadzor nad radom OSA-e za 2007., 2008. i 2009. godinu
21. Izvještaj o radu komisije za finansije i budžet Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH za 2007., 2008. i 2009. godinu
22. Izvještaj o radu Komisije za finansije i budžet Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH za 2007., 2008. i 2009. godinu
23. Izvještaj o radu Zajedničke komisije za ljudska prava, prava djeteta, mlade, imigraciju, izbjeglice, azil i etiku za 2007., 2008. i 2009. godinu
24. Izvještaj o radu Komisije za vanjske poslove Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH za 2007., 2008. i 2009. godinu
25. Izvještaj o reviziji Ministarstva odbrane BiH za 2009. godinu
26. Izvještaj o reviziji Granične policije BiH za 2009. godinu, br. 01-02-06-1-759/10, Sarajevo, april 2010

27. Izvještaj o reviziji Državne agencije za istrage i zaštitu za 2009. godinu
28. Izvještaj o reviziji Parlamentarne skupštine BiH za 2009. godinu, br. 01-02-06-16-1-844/10, Sarajevo, maj 2010.
29. Izvještaj o reviziji finansijskih izvještaja Federalnog ministarstva unutrašnjih poslova za 2009. godinu, br. 03-17/10, Sarajevo, april 2010.
30. Izvještaj o reviziji finansijskih izvještaja Ministarstva unutrašnjih poslova RS za period 01.01 – 31.12.2009. godine, br. PB020-10, Banja Luka, maj 2010.
31. OSCE (2004), *Anketa javnog mišljenja - juni 2004*.
32. US Department of State, *Izvještaj o ljudskim pravima: Bosna i Hercegovina 2009*.
33. Europska komisija, *Izvještaj o napretku BiH za 2009. godinu*
34. Transparency International, *Tromjesečni izvještaj za BiH*
35. Izvještaj CCI o radu Parlamenta, www.cci.ba
36. Dopis Državne agencije za istrage i zaštitu – SIPA od 12.11.2010. godine
37. Dopis Državne agencije za istrage i zaštitu – SIPA od 18.11.2010. godine
38. Dopis Ministarstva unutrašnjih poslova FBiH od 15.11.2010. godine
39. Dopis Ministarstva unutrašnjih poslova FBiH od 23.11.2010. godine
40. Dopis Ministarstva unutrašnjih poslova RS od 11.11.2010. godine
41. Dopis Ministarstva unutrašnjih poslova RS od 01.12.2011. godine
42. Dopis Kantonalnog suda u Sarajevu od 10.01.2011. godine
43. Intervju sa Željkom Grubešićem, Zajednička komisija za odbranu i sigurnost, 29.12.2010. godine

Internet stranice:

- www.predsjednistvo.ba – Predsjedništvo Bosne i Hercegovine
- www.vijeceministara.gov.ba – Vijeće ministara Bosne i Hercegovine
- www.parlament.ba – Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine
- www.msb.gov.ba – Ministarstvo sigurnosti Bosne i Hercegovine
- www.mod.gov.ba – Ministarstvo odbrane Bosne i Hercegovine
- www.mft.gov.ba – Ministarstvo finansija i trezora BiH
- www.fmup.gov.ba – Ministarstvo unutrašnjih poslova Federacije BiH
- www.fup.gov.ba – Federalna uprava policije
- www.mup.vladars.net – Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srpske
- www.osa-oba.gov.ba – Obavještajno-sigurnosna agencija Bosne i Hercegovine
- www.granpol.gov.ba – Granična policija Bosne i Hercegovine
- www.sipa.gov.ba – Državna agencija za istrage i zaštitu – SIPA Bosne i Hercegovine
- www.fbihvlada.gov.ba – Vlada Federacije Bosne i Hercegovine
- www.ccbih.ba – Ustavni sud BiH
- www.ustavnisudfbih.ba – Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine
- www.hjpc.ba – Visoko sudska i tužilačko vijeće BiH
- www.sudbih.gov.ba – Sud Bosne i Hercegovine
- www.pravosudje.ba – Portal pravosuđa u BiH
- www.tuzilastvo.gov.ba – Tužilaštvo Bosne i Hercegovine
- www.ombudsmen.gov.ba – Institucija ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine
- www.revizija.gov.ba – Ured za reviziju finansijskog poslovanja institucija Bosne i Hercegovine
- www.saifbih.ba – Ured za reviziju finansijskog poslovanja institucija Federacije Bosne i Hercegovine

www.javnenabavke.gov.ba – Agencija za javne nabavke BiH

www.azlp.gov.ba – Agencija za zaštitu ličnih podataka BiH

www.arsbih.gov.ba – Agencija za ravnopravnost spolova BiH

www.oscebih.org – Misija OSCE u BiH

www.ohr.int – Ured visokog predstavnika međunarodne zajednice u BiH

www.eupm.org – Policijska misija Evropske unije u BiH

www.cspl.ba – Centar za slobodni pristup informacijama

www.cci.ba – Centri civilnih inicijativa

www.cpi.ba – Centar za zastupanje građanskih interesa

www.budzet.ba – Nevladina organizacija ALDI

www.razglasaj.ba – informativni portal

www.dnevnik.ba – Info portal

www.mojportal.ba – Info portal

