



UNAPREĐENJE PARLAMENTARNOG NADZORA SEKTORA SIGURNOSTI NA ZAPADNOM BALKANU

Parlamentarni nadzor i kontrola nad sektorom sigurnosti u Bosni i Hercegovini regulisan je odredbama Ustava BiH, ustavima entiteta i kantona, te velikim brojem zakona, podzakonskih akata i pravilnika. S obzirom na komplikovano ustavno uređenje države, oblast parlamentarnog nadzora i kontrole nad sigurnosnim institucijama i akterima sigurnosti u Bosni i Hercegovini može se okarakterisati kao pozitivan iskorak u promicanju demokratskih vrijednosti u stavljanju sektora sigurnosti pod kontrolu i nadzor legitimnih i demokratskih izabranih organa vlasti, u prvom redu parlamenta, odnosno nadležnih parlamentarnih komisija.

Za potrebe projekta razvijena je metodologija praćenja rada parlamentarnih komisija u procesu vršenja parlamentarnog nadzora nad sektorom sigurnosti koja je poslužila za izradu tri godišnja izvještaja o procjeni vršenja parlamentarnog nadzora za period 2012-2014. godina. Izvještajima su obuhvaćeni sljedeći aspekti parlamentarnog rada koji su sagledani kroz aktivnosti dvije zajedničke komisije Parlamentarne skupštine BiH (Zajedničke Komisije za odbranu i sigurnost i Zajedničke Komisije za nadzor nad radom Obavještajno-sigurnosne Agencije):

- Pravni mandat komisija (zakonodavstvo i nadzor)
- Uloga u formulaciji i odobravanju politike nacionalne sigurnosti
- Zakonodavne aktivnosti
- Nadzorne aktivnosti
- Uloga u kontroli budžeta
- Interakcija s vlastima, sigurnosnim sektorima i neovisnim nadzornim akterima
- Institucionalni kapaciteti (resursi, infrastruktura, stručnost)
- Politička kultura i politička volja (stranačke politike, stav članova komisije, uloga i uticaj predsjednika komisije)
- Ključna dostignuća i ključne slabosti u demokratskom nadzoru sigurnosnog sektora



- Preporuke za poboljšanje parlamentarnog učinka u BiH.

Za potrebe izvještaja i u procjeni parlamentarnog učinka korišteni su kvantitativni i kvalitativni pokazatelji. Iz intervjua sa stručnim osobljem zajedničkih komisija dobijene su korisne informacije i statistički podaci koji su predstavljeni u tabelama i opisani u tekstu.

Parlamentarnim nadzorom u BiH obuhvaćene su institucije odbrane: Ministarstvo odbrane i Oružane snage BiH; institucije sigurnosti: Ministarstvo sigurnosti, Granična policija, Državna agencija za istrage i zaštitu; Služba za poslove sa strancima, Direkcija za koordinaciju policijskih tijela, Agencija za forenzička ispitivanja i vještačenja, Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova, Agencija za policijsku podršku BiH; institucije čije se nadležnosti tiču pitanja odbrane i sigurnosti: Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa i Ministarstvo civilnih poslova BiH; tijela PS BiH: Nezavisni odbor PS BiH, Odbor za žalbe građana na rad policijskih službenika u policijskim tijelima BiH i Ured parlamentarnog vojnog povjerenika BiH; te agencije: Obavještajno-sigurnosna Agencija i Agencija za zaštitu tajnih podataka BiH.

Godina	Broj usvojenih zakona na Parlamentu	Plenarne rasprave o odbrambenoj i sigur. politici	Pitanja i interpelacije o pitanjima odbrane i sigurnosti i dobijeni odgovori		Parl. istrage o pitanjima odbrane i sigurnosti	Podnesci koji se odnose na odbranu i sigurnost	Komisijski izvještaji o zakonodavstvu raspravljeni na plenumu		Komisijski izvještaji o nadzoru raspravljeni na plenumu	
			ZKOS	ZK OSA			ZKOS	ZK OSA	ZKOS	ZK OSA
2012	25	NA				0	3	0	8	1
2013	28	NA				0	3	0	12	2
2014	9	NA	0	0	0	0	2	0	1	0

Tabela 1: Plenarne aktivnosti (Sjednice oba doma PS BiH i zajedničke sjednice)

Učinkovitost rada Parlamenta i Komisija

U periodu obuhvaćenim ovim izvještajima, Parlamentarna skupština BiH usvojila je 62 zakona, od kojih su četiri zakona bili iz oblasti odbrane i sigurnosti.

Zajednička komisija za odbranu i sigurnost (ZKOS) je u izvještajnom periodu pristupila realizaciji aktivnosti i obaveza koje su joj stavljene u zadatak Planovima rada za utvrđene godine. ZKOS je održala ukupno 29 sjednica, razmotrila 161 tačku dnevnog reda, raspravljala o osam prijedloga zakona i održala 11 konsultativnih saslušanja. U manjem obimu, Komisija za nadzor nad radom OSA-e je u istom periodu održala 15 sjednica, razmotrila 106 tački dnevnog reda, te održala dva konsultativna i jedno kontrolno saslušanje. Posjete kao nadzorni mehanizam koristila je samo ZKOS, te je u ovom periodu realizovala ukupno 18 posjeta prema subjektima nadzora. Uočljivo je da Komisija za nadzor nad radom OSA-e u protekle tri godine nije pokazala spremnost da vrši sistematski nadzor nad OSA-om i njezinim organizacionim cjelinama.

Kada je u pitanju razmatranje izvještaja institucija nad kojima provodi parlamentarni nadzor, ZKOS se koristila praksom da u toku jedne sjednice razmatra više izvještaja što je rezultiralo određenim propustima u pravcu uočavanja stvarnog stanja i formulisanja konkretnih preporuka za poboljšanje u sektoru sigurnosti i odbrane u BiH. Ovakva praksa razmatranja i analize izvještaja u relativno kratkom vremenu, dovodi u pitanje i temeljitost nadzora te umanjuje efikasnost Komisije u vršenju istog.

Dostignuća i slabosti u demokratskom nadzoru sigurnosnog sektora u BiH

ZKOS je u posmatranom periodu ispunila većinu planiranih aktivnosti i svojom aktivnom ulogom i saradnjom sa drugim akterima promovisala ulogu parlamentarnog nadzora nad sektorom sigurnosti. Proaktivni pristup Komisije bio je vidljiv po pitanjima u kojim su članovi Komisije samostalno inicirali niz aktivnosti koje su imale za cilj unapređenje sveukupnog ambijenta u kojem djeluju sigurnosne institucije, te rješavanje i ukazivanje na uočene probleme u djelovanju izvršnih vlasti u BiH. Iako ukupan angažman ZKOS pozicionira ovu komisiju kao jednu od najaktivnijih srodnih parlamentarnih tijela u regionu Zapadnog Balkana, određene aktivnosti na izmjenama i dopunama pojedinih zakonskih rješenja koja su se iskazala kao nedosljedna u praksi bile bi poželjne kako bi rad Komisije bio još kvalitetniji.

U istom periodu Komisija za nadzor nad radom OSA-e nije u potpunosti, iz objektivnih i subjektivnih okolnosti, ispunila svoj dio poslova na sistematskom praćenju rada institucija iz njezine nadležnosti. U početnom periodu njezinog rada provođene su određene aktivnosti koje su ukazivale na njezin kvalitetan odnos prema povjerenim nadležnostima ali razvoj događaja ukazao je na određene slabosti u provođenju nadzora nad obavještajno sigurnosnim sektorom. Od kraja 2013. godine u ovoj Komisiji je primjetan problem sa kvorumom za rad, a taj negativan trend bio je prisutan i tokom 2014. godine.

Godina	Broj održanih sjednica	Broj tačaka dnevnog reda	Broj predloženih zakona	Broj odobrenih i odbijenih amandmana		Broj razmotrenih izvještaja subjekata	Broj održanih konsultativnih saslušanja	Broj održanih kontrolnih saslušanja	Broj realizovanih terenskih posjeta
2012	9	48	3	8	0	5	4	0	6
2013	13	74	3	2	1	10	5	2	8
2014	7	39	2	1	3	19	2	0	4

Tabela 2: Aktivnosti Komisije za odbranu i sigurnost

Godina	Broj održanih sjednica	Broj tački dnevnog reda	Broj predloženih zakona	Broj odobrenih i odbijenih amandmana	Broj razmotrenih izvještaja subjekata nadzora	Broj održanih konsultativnih sjednica	Broj održanih kontrolnih sjednica	Broj realizovanih terenskih posjeta
2012	3	40	0	0	0	5	0	0
2013	8	45	1	0	0	8	1	0
2014	4	21	0	0	0	4	1	1

Tabela 3: Aktivnosti Komisije za nadzor nad radom OSA-e

Određeni nedostaci u radu Komisije za nadzor nad radom OSA-e odnose se i na njezinu zatvorenost i neblagovremeno izvještavanje javnosti o kontroli finansijskog poslovanja OSA-e. Činjenica je da Komisija za nadzor nad radom OSA-e i Ured za reviziju institucija BiH duži vremenski period ne pružaju informacije javnosti o ovoj vrsti kontrole mada se ona u praksi provodi, što ostavlja utisak površnog i netransparentnog odnosa spram njima povjerenih nadležnosti.

Preporuke

Analizirajući učinkovitost parlamentarnih komisija s osvrtom na ispunjavanje ključnih nadležnosti u demokratskom nadzoru sigurnosnog sektora tokom posljednje tri godine, sačinjene su preporuke za članove novog saziva dviju parlamentarnih komisija s ciljem boljeg upoznavanja sa identifikovanim problemima u ovoj oblasti i unapređenja parlamentarnog nadzora u narednom periodu.

- Trenutne nadležnosti i mandat komisija definisane su pravilnicima domova Parlamentarne skupštine BiH. U cilju preciznijeg regulisanja ove oblasti, a samim tim i efikasnijeg i transparentnijeg procesa parlamentarnog nadzora, predlažemo usvajanje Zakona o parlamentarnom nadzoru BiH, koji bi objedinio sektor odbrane i sigurnosti i sektor obaveštajno-sigurnosnih poslova, te detaljnije propisao način rada i mandate Zajedničke Komisije za odbranu i sigurnost i Zajedničke Komisije za nadzor nad radom OSA-e. Predmetnim Zakonom također utvrditi principe zajedničkog djelovanja i način saradnje između dvije parlamentarne komisije;
- Uvesti princip evaluacije ispunjavanja plana rada za tekuću godinu, te prema objektivnim i subjektivnim pokazateljima na vrijeme vršiti izmjene i dopune postojećih planova kako bi se ostvarila realnija implementacija i realizacija obaveza i zadataka obje Komisije;
- U fazi kreiranja dnevnog reda sjednica Komisija, voditi računa da se planira adekvatno vrijeme za raspravu o godišnjim izvještajima koje Komisije dobijaju od subjekata nadzora kako bi se svakom izvještaju posvetila adekvatna pažnja i potrebno vrijeme.
- Komisije bi trebale učestalije koristiti mehanizam konsultativnog saslušanja za razmatranje stanja i pitanja koja nisu obuhvaćena redovnim izvještajima a od značaja su za javnost ili sami proces nadzora nad sektorom sigurnosti.
- Kontinuirano raditi na promovisanju uloge i značaja rada Komisija jer se u prethodnim godinama često dešavalo da prijedlozi zakona i usaglašena mišljenja članova komisija ne dobiju potrebnu podršku na plenarnim sjednicama Predstavničkog doma i Doma naroda; Izvršiti analizu postojeće legislative i predložiti neophodne izmjene u zakonskim odredbama relevantnih zakona koje su se u praksi pokazale manjkavim (nepostojanje parlamentarnog nadzora u vrijeme održavanja opštih izbora, odnosno perioda od prestanka mandata do imenovanja novih članova Komisija, uloga Komisije za odbranu i sigurnost u procesu imenovanja generala u OSBiH, neblagovremeno usvajanje Godišnje platforme o sigurnosno-obavještajnoj politici, stručna podrška članovima Komisije za nadzor nad radom OSA-e BiH u provođenju kontrole objekata i prostorija OSA-e BiH i slično).
- Kroz rad Komisija kontinuirano pratiti stanje i probleme sa kojima se suočavaju sigurnosni akteri, te kroz djelovanje članova unutar Komisija ali i rada parlamenta, zalagati se za iznalaženje kvalitetnih rješenja vezanih za rad zakonodavne i izvršne vlasti u nastojanjima da se obezbjede adekvatni finansijski i materijalni uslovi za rad institucija sigurnosti;
- Unaprijediti odnose sa civilnim društвom, odnosno medijima, akademskom zajednicom i nevladinim organizacijama, koji su postali nezaobilazni faktori u promovisanju sveobuhvatnog demokratskog nadzora nad sektorom sigurnosti.
- Posvetiti više pažnje transparentnosti rada Komisija i redovno informisati javnost o aktivnostima Komisija, te prilikom imenovanja saziva Komisija voditi računa i o potrebi ravnomjerne i adekvatne zastupljenosti polova.
- Nastaviti sa praksom saradnje sa međunarodnim organizacijama i međunarodnim i nacionalnim nevladinim organizacijama koje pružaju podršku nadležnim parlamentarnim komisijama, te promovisati regionalnu saradnju i razmjenu najboljih praksi.



Izveštaji o parlamentarnom nadzoru nad sektorom sigurnosti u BiH mogu koristiti članovima novog saziva parlamentarnih komisija da unaprijede funkcionisanje parlamentarnog nadzora nad sektorom sigurnosti i odbrane u BiH.

Izveštaji također doprinose i poboljšanju saradnje među parlamentarnim komisijama u regionu.



O projektu

Izveštaji o parlamentarnom nadzoru nad sektorom sigurnosti u BiH rezultat su trogodišnjeg projekta pod nazivom „**Unapređenje parlamentarnog nadzora sektora sigurnosti na Zapadnom Balkanu**“. Ovaj projekat je imao za cilj da procijeni učinkovitost parlamentarnih komisija i poveća transparentnost njihovog rada u provođenju parlamentarnog nadzora nad sektorom sigurnosti u BiH.

Cilj projekta je, također, da pomogne parlamente iz regiona zapadnog Balkana u ispunjavanju njihove ustavne uloge kao zakonodavnih i nadzornih tijela u oblasti sigurnosti i odbrane. Projekat ističe važnost i potrebu usvajanja Zakona o parlamentarnom nadzoru u oblasti odbrane i sigurnosti, jačanja svijesti o značaju demokratskog nadzora nad institucijama sigurnosnog sektora i unapređenja izgradnje cjelovitog i savremenog sistema sigurnosti u BiH.



DCAF

a centre for security,
development and
the rule of law

Projekat je finansirao Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga.

Kompletno istraživanje objavljeno je na web stranici Centra za sigurnosne studije (www.css.ba)



Centar za sigurnosne studije - BIH

Centre for Security Studies - BH

Branilaca Sarajeva 13/I
71 000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina

Tel.: +387 33 262 455/456 info@css.ba
Fax.: +387 33 223 250 www.css.ba

Centar za sigurnosne studije (CSS) osnovan je 2001. godine sa sjedištem u Sarajevu. CSS je nezavisni istraživački, obrazovni i trening centar posvećen poticanju dijaloga o sigurnosnim pitanjima, kao i promociji i očuvanju demokratskih struktura i procesa u vanjskoj i sigurnosnoj politici u Bosni i Hercegovini, te u regiji Jugoistočne Evrope.

Stavovi i sadržaj istraživanja su isključiva odgovornost Centra za sigurnosne studije.