



Greenwood Paper

**Mnogo ruku, malo rezultata:
Parlamentarni nadzor nad
sektorom sigurnosti u Bosni i
Hercegovini**

Sadržaj

Dio I.	Uvod	4
Dio II.	Sigurnost i nadzor <i>Stabilokratija u Bosni i Hercegovini</i> <i>Sektor sigurnosti</i> <i>Demokratska kontrola</i> <i>Eksterna podrška nadzoru</i>	7
Dio III.	Parlamentarni nadzor: teorija i struktura <i>Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine</i> <i>Parlament Federacije Bosne i Hercegovine</i> <i>Narodna skupština Republike Srpske</i>	11
Dio IV.	Parlamentarni nadzor: praksa i učinak <i>Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine</i> <i>Površna kultura</i> <i>Kapacitet</i> <i>Saradnja</i> <i>Parlament Federacije Bosne i Hercegovine</i> <i>Beznačajna kultura</i> <i>Kapacitet</i> <i>Saradnja</i> <i>Narodna skupština Republike Srpske</i> <i>Poslušna kultura</i> <i>Kapacitet</i> <i>Saradnja</i>	18
Dio V.	Preporuke	25

Mnogo ruku, malo rezultata: Parlamentarni nadzor nad sektorom sigurnosti u Bosni i Hercegovini

Autor

Jos Boonstra je viši istraživač u Centru za evropske sigurnosne studije (CESS) u Nizozemskoj.

Dio 1. Uvod

Bosna i Hercegovina (BiH) ima 14 parlamenata sa 638 izabranih poslanika u 10 kantona, Brčko distriktu, Federaciji Bosne i Hercegovine (FBiH), Republici Srpskoj (RS) i na državnom nivou BiH. To je znatan broj za zemlju od samo 3,4 miliona stanovnika. Samo na **državnom i entitetskom nivou** postoji 318 članova parlamenta (zastupnika), ali zakonodavna vlast ipak ne uspijeva dovoljno dobro funkcionirati. Donesen je mali broj zakona, nadzor je u najboljem slučaju slab, a građani se često osjećaju nezastupljenim. Zastupnici se smatraju ili nevoljnim ili nesposobnim. Na kraju, složenost sistema pogoršavaju etničke podjele ukorijenjene u ustavu kroz tri konstitutivna naroda - Bošnjake, Hrvate i Srbe. Kompliciran sistem i nedostatak političke volje dvije su strane iste medalje.

Međutim, postoji i druga strana priče – ona o **parlamentarnim kapacitetima i saradnji**. Parlamenti djeluju kroz aktivnosti uglavnom predanih državnih službenika i namještenika u vršenju svoje profesionalne dužnosti, koji pokreću točkove upravljanja. Podržava ih pravni okvir zakona i procedura koji u prosjeku zadovoljavaju standarde Evropske unije (EU). Mnogi izabrani poslanici također su željni angažmana i ostvarivanja ciljeva. Zapravo, članovi parlamenta su izrazili interes za saradnju sa svojim kolegama u drugim parlamentima u zemlji, što bi, na primjer, bila

Ključne tačke

- Reforma sektora sigurnosti u Bosni i Hercegovini provedena je prije dva desetljeća, ali nakon toga, razvoj je zastao, dok su ranija postignuća danas ugrožena zbog slabog upravljanja sektorom sigurnosti.
- Parlamentarni nadzor nad sektorom sigurnosti u Bosni i Hercegovini otežan je kompliciranim sistemom upravljanja i nedostatkom političke volje, dok se građani, civilno društvo i Evropska unija čine sve udaljenijim od zakonodavne vlasti.
- Pravni okvir za nadzor nad sektorom sigurnosti je solidan; i državni i entitetski parlamenti imaju predane državne službenike, a izabrani zastupnici skloni su saradnji, što, u najkraćem, nudi mogućnosti za pozitivne promjene prema aktivnijim, odgovornijim i neovisnijim zakonodavnim organima i nadzoru nad sektorom sigurnosti.

saradnja između zakonodavnih tijela entiteta FBiH i RS. Postoji i institucionalno pamćenje i neiskorišteni potencijal koji bi se mogao mobilizirati ako bi se BiH i njeni međunarodni donatori – posebno EU, koja je otvorena za pregovore o pristupanju – posvetili tome, kao i uložili resurse.

Demokratska kontrola **sektora sigurnosti** od posebne je važnosti za Bosnu i Hercegovinu. Za prosječnog građanina sigurnost nije apstraktan pojam, već opipljiv dio svakodnevnog života. Sjećanja, gubici i pritužbe iz razornog rata 1990-ih još uvijek su živo prisutni. BiH i njeni međunarodni donatori su energično proveli proces reforme sektora sigurnosti u prvoj polovini 2000-ih. Reforma sektora odbrane i razvoj Oružanih snaga pokazali su se uspješnim, a osnovane su obavještajna i istražne agencije. Reforma policije napredovala je sporije i nastavila se do sredine 2010-ih. Međutim, od tada je reforma u zastoju zbog nepromijenjenog stanja u politici u BiH, a međunarodni donatori su okrenuli leđa. Sigurnosna politika zemlje, objavljena 2006. godine, nije nikada ažurirana.

Postoji rizik da će uspješna reforma sektora sigurnosti od prije dva desetljeća, koja je nakon toga zaustavljena, biti sve više narušavana **lošim upravljanjem** i slabim nadzorom. Još je zabrinjavajuće to što zemlja i dalje posrće iz jedne izazvane krize u drugu, dok vodstvo Republike Srpske testira otpornost države do njenih granica. U tom kontekstu, prijetnja obnovljenog sukoba

i nestabilnosti i dalje je stvarna. Ipak, političari iz različitih etničkih skupina – Bošnjaci, Hrvati i Srbi – i dalje sarađuju po pitanjima sigurnosti. Sektor sigurnosti je do sada bio relativno pošteđen od etničkih sukoba, što odražava postojanje neformalnog međusobnog razumijevanja među glavnim etničkim liderima u vezi s raspodjelom ključnih pozicija u sektoru sigurnosti. Međutim, takvi aranžmani ne nude garancije stabilnosti u budućnosti.

U ovoj studiji je izvršena procjena parlamentarnog nadzora nad sektorom sigurnosti u Bosni i Hercegovini i na državnom i na entitetskom nivou. Njen cilj je dati preporuke koje će biti realne i opipljive. Iako je potrebna sveobuhvatna ustavna reforma koja pojednostavljuje strukturu upravljanja u BiH, takva promjena je još uvijek malo vjerovatna zbog nepostojanja unutrašnjeg konsenzusa ili značajnog pritiska od strane EU ili Sjedinjenih Američkih Država (SAD). U skladu s tim, ova studija je fokusirana na umijeće mogućeg – identificiranje izvedivih reformi koje će moći napredovati bez blokiranja i koje će privući dovoljnu političku podršku. U studiji se ne nude idealističke ideje koje bi mogle potaknuti djelovanje preko noći, već praktični koraci koji mogu postepeno ojačati parlamentarne kapacitete i saradnju.

Preporuke u najkraćem

- Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine pati od površne kulture u provođenju nadzora koju bi trebalo ponukati konkretnijim programiranjem rada koje bi primoralo parlamentarce, državne službenike i parlamentarne komisije da izađu iz svoje zone komfora.
- Kultura Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine je beznačajna i treba je poticati da preuzme veću odgovornost pružanjem podrške zakonodavcima koji su spremni provoditi nadzor.
- U Republici Srpskoj, Narodna skupština slijedi vladine smjernice. Veća izloženost kolegama iz Bosne i Hercegovine i Evrope mogla bi pomoći u poticanju veće neovisnosti u obavljanju nadzornih funkcija.
- Evropska unija, njene države članice i partneri trebali bi posvetiti veću pažnju zakonodavnim organima u BiH putem ciljanih i uvjetovanih programa podrške, prepoznajući parlamente kao ključne institucije u budućim pregovorima o pridruživanju.
- U pogledu saradnje: Uspostaviti mrežu izabranih zastupnika i državnih službenika u parlamentima na nivou zemlje za zajednički rad i učenje, a kojom bi koordinisalo civilno društvo.
- U pogledu izgradnje kapaciteta: Uvesti post-zakonodavni nadzor u sva tri zakonodavna tijela; razviti naviku pravljenja rasporeda; modernizirati istraživačke kapacitete; te upoznati članove parlamenta i državne službenike u parlamentima sa novim sigurnosnim prijetnjama vezanim za cyber i dezinformacije.

Za nadati se da će ovaj pristup doprinijeti zdravijoj parlamentarnoj kulturi. Preporuke su namijenjene parlamentima na državnom i entitetskom nivou u BiH, iako imaju implikacije i za strukture izvršne vlasti u zemlji. Druge preporuke su namijenjene EU i indirektno su relevantne za širu zajednicu donatora.

Ovaj rad je **strukturiran** u pet dijelova. Nakon uvoda, u drugom dijelu su obrađeni upravljanje i nadzor od Dejtonskog sporazuma iz 1995. godine i donošenja Ustava do trenutne perspektive članstva BiH u EU. Treći dio se dublje bavi parlamentarnim nadzorom nad sektorom sigurnosti, analizirajući teoriju i strukturu skupština na državnom i entitetskom nivou. Istražuje kojim je zakonima regulirana demokratska kontrola nad sektorom odbrane i koje su parlamentarne komisije zadužene za nadzor nad sektorom sigurnosti. Četvrti, najopsežniji, dio bavi se praksom i provođenjem parlamentarnog nadzora, procjenjujući izazove s kojima se suočavaju izabrani zastupnici i državni službenici u parlamentu, kao i svakodnevno funkcioniranje komisija za nadzor. Peti dio sadrži niz preporuka za sva tri parlamenta u BiH na državnom i entitetskom nivou, kao i za EU i njene države članice.

Tokom izrade studije poštovana su tri **načela**. *Prvo*, kako bi se održali fokus i preglednost, studija je koncentrirana na državni i entitetski nivo, dok su zakonodavne institucije na nivou kantona u FBiH i u Brčko distriktu izuzete iz razmatranja. *Drugo*, studija je fokusirana na demokratsku nadzornu parlamenata, a samo se u kraćim crtama dotiče njihovih drugih osnovnih funkcija zastupanja i donošenja zakona. *Treće*, studija daje prioritet institucijama i ljudima nad detaljnom analizom regulatornog okvira ili događaja, iako se te dvije stvari preklapaju u raspravama o procesima nadzora.

Terminološki, u studiji pravimo razliku između reforme sektora sigurnosti i upravljanja sektorom sigurnosti. Reforma sektora sigurnosti se odnosi na proces koji uključuje sve aktere sigurnosti i usmjerena je na stvaranje djelotvornih i efikasnih odbrambenih, policijskih i obavještajnih struktura. Upravljanje sektorom sigurnosti se konkretno odnosi na demokratsko upravljanje tim akterima sigurnosti. U studiji se također koristi nekoliko termina u raspravi o nadzoru

kao bitnom dijelu dobrog upravljanja. Odnosi se na demokratsku kontrolu općenito, tačnije, na nadzor nad sektorom sigurnosti, aktere nadzora poput parlamenta, uređâ za reviziju, Institucije ombudsmena i civilnog društva. U cijelom tekstu najčešće se koriste pojmovi „parlamentarni nadzor“ i „parlamentarna kontrola“.

Što se tiče **parlamentarnih institucija** u Bosni i Hercegovini, studija se odnosi na Parlamentarnu skupštinu Bosne i Hercegovine (PSBiH) - koju čine Dom naroda i Predstavnički dom. Na entitetskom nivou, ona se odnosi na Parlament Federacije Bosne i Hercegovine (PFBiH) - koji također ima Predstavnički dom i Dom naroda - i na Narodnu skupštinu Republike Srpske (NSRS), koja se sastoji od jednog doma, dok zasebno Vijeće naroda također ima zakonodavnu vlast. Osim ako nije drugačije navedeno, reference na „parlament“ ili „zakonodavni organ“ odnose se na sve tri institucije.

Istraživanje na kojem se temelji ova studija je bilo opsežno i dio je projekta „Bosna i Hercegovina: Izgradnja inkluzivnog nadzora nad sigurnošću (BIHOS)“. U studiji je primijenjena **metodologija** CESS-a „tri C“ koja ispituje kako *kapacitet* (engl. *capacity*) parlamenta da pozove vladu na odgovornost za politiku i potrošnju, u kombinaciji s njegovom *saradnjom* (engl. *cooperation*) s drugim akterima nadzora - poput neovisnih agencija, civilnog društva i medija - oblikuje određenu *kulturu* (engl. *culture*) demokratske kontrole i parlamentarnog nadzora. Ta kultura može varirati od zdrave do slabe ili biti negdje između.

Studija se oslanja na opsežno istraživanje literature i četiri glavna izvora informacija. *Prvo*, proveden je niz polustrukturiranih intervjua s međunarodnim organizacijama sa sjedištem u Sarajevu, međunarodnim fondacijama i evropskim ambasadama. *Drugo*, strukturirani intervjui (na lokalnim jezicima) održani su s članovima tri parlamenta, ukupno osam. *Treće*, organizirano je šest fokus grupa (također na lokalnim jezicima) – dvije u Banjoj Luci i četiri u Sarajevu. Tri od ovih fokus grupa uključivale su parlamentarno osoblje iz tri parlamenta, dok su ostale tri okupile predstavnike civilnog društva, akademske zajednice i novinare koji prate događanja u državnom ili entitetskim parlamentima. Četvrto, upitnik je ispunilo osam osoba s direktnim iskustvom u nadzoru nad sektorom sigurnosti u BiH, iz Banje Luke i Sarajeva. Iako izvori znanja nisu odabrani na

osnovu etničke pripadnosti, učesnici iz reda Bošnjaka, Hrvata i Srba bili su adekvatno zastupljeni.

Većina nalaza i preporuka u ovoj studiji izvedena je iz uvida i stavova učesnika intervjua i fokus grupa, koji se u tekstu nazivaju „posmatrači“ i „praktičari“. Ovi izrazi se koriste u referencama radi zaštite anonimnosti, bez otkrivanja imena, radnog mjesta i institucije u kojoj rade. Iz istog razloga, sve reference na intervjue, fokus grupe i upitnike navode se jednako kao intervjui. Većina fokus grupa i intervjua provedena je u Sarajevu i Banjoj Luci, dok je nekoliko intervjua održano u Mostaru.

Što se tiče **naracije**, u drugom dijelu (o sigurnosti i nadzoru) i trećem dijelu (o teoriji i strukturi nadzora) parafriziran je materijal iz intervjua, fokus grupa i upitnika kako bi se održao tok argumentacije, a istovremeno integrirala postojeća literatura. U četvrtom dijelu (o parlamentarnoj praksi i učinku), tekst uključuje direktnije citate kako bi se odrazila raznolikost stavova o nadzoru nad sektorom sigurnosti. Na kraju, u petom dijelu (s preporukama), povratak parafriziranju osigurava jasniju i sažetiju argumentaciju.

Konačno, ali ne i najmanje važno, autor je zahvalan svim izabranim zastupnicima, (međunarodnim) državnim službenicima i (međunarodnim) predstavnicima civilnog društva u Banjoj Luci i Sarajevu koji su velikodušno podijelili svoje vrijeme i uvide. U Centru za sigurnosne studije (CSS) u Sarajevu – pod vodstvom Denisa Hadžovića – Benjamin Plevljak i Aida Krzalić organizirali su i proveli strukturirane intervjue i fokus grupe, pružajući pritom vrijedne savjete tokom cijelog istraživačkog projekta. Opsežan pregled Benjamina Plevljaka bio je od ključne važnosti za ovu studiju. Evropski defendologija centar u Banjoj Luci, pod vodstvom prof. dr. Duška Vejnovića, također je dao svoj doprinos, ponudio smjernice tokom istraživanja i pregledao prvi nacrt. U **Centru za evropske sigurnosne studije** (CESS) u Nizozemskoj, direktor Merijn Hartog pregledao je prvi nacrt. Posebnu zahvalu upućujemo dvojici pripravnika u CESS-u: Wouteru van der Horstu i Riku Coopmanu, koji su pripremili sveobuhvatnu studiju o zakonodavstvu vezanom za sigurnost i nadzor u Bosni i Hercegovini, kao i o poslovnima parlamenata u BiH, te pripravnici u CESS-u, Luni Dupalo, koja je doprinijela opsežnim pregledom literature.

Dio II. Sigurnost i nadzor

Stabilokratija u Bosni i Hercegovini

Poslijeratni razvoj BiH može se grubo podijeliti u dva razdoblja.¹ **Prvo razdoblje** traje od 1995. godine, kada je rat okončan Dejtonskim mirovnim sporazumom, do aprila 2006. godine, kada su snažna nastojanja da se provede ustavna reforma oborena tijesnom većinom u Parlamentarnoj skupštini. Cilj ovog paketa reformi bio je jačanje institucija na državnom nivou, uz smanjenje ovlaštenja Ureda visokog predstavnika (OHR) i entiteta - Federacije Bosne i Hercegovine (FBiH) i Republike Srpske (RS). Dok se BiH krajem 1990-ih oporavljala od neposrednih posljedica rata, rane 2000-e godine obilježila je institucionalizacija njene strukture upravljanja i proaktivan pristup demokratskim reformama. Istovremeno, EU, njene države članice i SAD pružili su značajnu regionalnu i bilateralnu podršku zapadnom Balkanu.

Drugo razdoblje, od 2006. godine do danas, može se okarakterizirati kao razdoblje „stabilokratije“² – stanja u kojem su lideri BiH zadovoljni statusom quo koji donosi stabilnost, ali malo demokratskog napretka ili kretanja prema evropskim integracijama. Istovremeno, EU je uglavnom tolerirala ovu stagnaciju, dajući prioritet stabilnosti nad demokratskim reformama i efektivno prihvatajući odgađanje izgleda BiH da pristupi EU. Domaća politika duboko se ukorijenila, jer se vodstvo glavnih etnički utemeljenih stranaka – bošnjačko, hrvatsko i srpsko, uz rijetke izuzetke – fokusira na očuvanje svojih pozicija, a ne na povećanje zajedničkog napretka. U međuvremenu, EU je postepeno preusmjeravala naglasak s Bosne i Hercegovine, razočarana nedostatkom napretka, dok je istovremeno nastojala razviti nove odnose sa susjednim zemljama u istočnoj Evropi i sjevernoj Africi. U međuvremenu, ljudi pokušavaju preživjeti ili se odlučuju za emigraciju, dok javni angažman u politici i entuzijazam za članstvo u EU i dalje opadaju.

Posljednjih godina, krhki **status quo** u Bosni i Hercegovini testiran je i na pozitivne i na negativne načine. S pozitivne strane, EU je u decembru 2022. godine dodijelila BiH status kandidata, a

u martu 2024. odlučila je otvoriti pregovore o pristupanju – to je bila prekretnica koja je trebala pomoći u prekidu političke blokade i oživljavanju izgleda za ustavnu reformu. Međutim, odluka Brisela se do sada nije pretočila ni u veću pomoć za BiH niti je potakla značajnu promjenu ponašanja među domaćim političarima, osim kratkotrajnog naleta optimističnih inicijativa koje nisu mogle promijeniti status quo.³ S negativne strane, lider Republike Srpske neprestano je nastojao poremetiti državne institucije BiH, prijeteci odcjepljenjem. Najozbiljnija epizoda dogodila se 2025. godine, kada je Sud Bosne i Hercegovine izdao nalog za hapšenje predsjednika Republike Srpske Milorada Dodika po više optužbi, uključujući optužbu za uspostavljanje paralelnih državnih struktura i prijetnje pravosudnim dužnosnicima. Osuđujuća presuda protiv Dodika potvrđena je 31. jula: pravomoćno je osuđen je na godinu dana zatvora – kazna koja se može zamijeniti novčanom kaznom u iznosu od 18.660 eura - i šest godina zabrane obavljanja političke funkcije.⁴ U vrijeme pisanja ovog teksta, Dodik još uvijek nije odstupio s dužnosti, ali je naznačio da se neće kandidirati na izborima u RS-u, raspisanim za 23. novembar. Tokom cijele ove epizode, vlasti i u Sarajevu i u Banjoj Luci djelovale su odlučno u namjeri da izbjegnu nasilje.

Sektor sigurnosti

Jedinstvo BiH i dalje je na testu, kao što se pokazalo tokom „vrućeg ljeta“ 2022. godine⁵ kada je visoki predstavnik Christian Schmidt intervenirao u izborni proces nakon spora između bošnjačkih i hrvatskih političara. Takve epizode napetosti utječu na društvo u cjelini, a posebno na **sektor sigurnosti**. Posljednjih godina pojavila se sve veća zabrinutost zbog sve veće militarizacije policijskih snaga u entitetima, posebno u RS-u.⁶ Planovi najavljeni u Banjoj Luci za uspostavu rezervnog sastava policije u ljeto 2025. godine pojačali su zabrinutost. Istovremeno, značajna budžetska ograničenja i dalje opterećuju sektor sigurnosti. U toku 2025. godine Granična policija BiH borila se s održavanjem dovoljnog broja kvalificiranih službenika zbog ograničenih kapaciteta za obuku.⁷

Reforma **odbrane** u BiH često se smatra uspješnom, u okviru koje su formirani Ministarstvo odbrane (MO) 2004. godine i Oružane snage Bosne i Hercegovine (OS BiH) 2005. godine – spajanjem Vojske Federacije Bosne i Hercegovine i Vojske

Republike Srpske. Sigurnosna politika je usvojena 2006. godine, a Odbrambena politika 2008. godine; međutim, nijedna od ove dvije politike od tada nije ažurirana.⁸ Odsustvo razvoja politike izvor je zabrinutosti ne samo za civilno društvo u BiH, već i za međunarodnu zajednicu, koja primjećuje nedostatak odgovarajućeg pregleda sektora odbrane.⁹ Iako MO i OS BiH nastavljaju djelotvorno funkcionirati, postoji strah da bi obnovljena rasprava o dokumentima vezanim za odbranu mogla politizirati te institucije. Osim toga, vjerovatnoća usvajanja novih odbrambenih ili sigurnosnih politika je mala, jer je Parlamentarna skupština i dalje paralizirana po pitanju glavnih političkih i zakonodavnih inicijativa.¹⁰

Snage Evropske unije (EUFOR), koje djeluju pod nazivom *Operacija Althea*, mogu se smatrati dijelom sektora sigurnosti BiH, iako njima ne upravljaju niti ih nadziru domaći izvršni i parlamentarni akteri. Misija, koja se sastoji od otprilike 1.100 vojnih i civilnih pripadnika, djeluje pod mandatom Ujedinjenih nacija (UN). Politički je povezana sa Specijalnim predstavnikom EU i ambasadorom EU u BiH, dok vojna komanda spada pod strukture EU i NATO-a. Jedan od glavnih zadataka EUFOR-a je podrška OS BiH u njihovom razvoju. Međutim, kako su se secesionističke tenzije i rizik od vanjskog uplitanja povećale posljednjih godina, EUFOR je skromno povećao prisustvo svojih trupa.¹¹ O novim pojačanjima se i dalje razgovara u evropskim i bosanskohercegovačkim političkim krugovima.

Reforma **policije** u BiH bila je znatno složenija i problematičnija od reforme odbrane. Osim svoje složenosti, bliske veze policije s domaćim političkim mrežama¹² otežale su uspostavu djelotvorne i efikasno organizirane snage pod demokratskom kontrolom. Godine 2002. osnovano je Ministarstvo sigurnosti koje nadgleda širok raspon operativno neovisnih agencija, uključujući Graničnu policiju, Državnu agenciju za istrage i zaštitu (SIPA) i Direkciju za koordinaciju policijskih tijela Bosne i Hercegovine. U decembru 2024. godine Ministar sigurnosti je lišen slobode pod optužbom za korupciju, a šest mjeseci kasnije pozicija ministra je i dalje upražnjena jer Vijeće ministara – pod snažnim utjecajem stranačkih lidera – nije uspjelo postići saglasnost oko imenovanja novog ministra. U međuvremenu, direktor SIPA-e je podnio ostavku kako bi se priključio Ministarstvu unutrašnjih poslova Republike Srpske, dok njegov zamjenik, koji trenutno boravi u Hrvatskoj, izbjegava

hapšenje u BiH.¹³ Kao što je primijetio jedan posmatrač, trenutno odsustvo političkog vodstva može paradoksalno imati i pozitivnu stranu, jer su operacije SIPA-e postale nešto manje podložne političkom uplitanju.¹⁴

Sa ili bez ministra sigurnosti, šesnaest policijskih snaga u Bosni i Hercegovini nastavlja djelovati unutar svojih **decentraliziranih** jurisdikcija - na entitetskom nivou u FBiH i RS-u, u deset kantona u FBiH i u Brčko distriktu. Svaka jurisdikcija ima vlastito ministarstvo unutrašnjih poslova odgovorno za upravljanje policijom i vlastiti parlament zadužen za provođenje nadzora. Ova decentralizirana struktura također predstavlja potencijalnu snagu: što je niži administrativni nivo - državni, entitetski ili kantonalni - to su veća ovlaštenja za osmišljavanje i provođenje praktičnih sigurnosnih politika.¹⁵ Glavna slabost, međutim, leži u lošoj komunikaciji između nivoa upravljanja i sigurnosnih agencija, što bi se moglo pokazati problematičnim u slučaju sigurnosne krize.¹⁶

Obavještajno-sigurnosna agencija (OSA) BiH osnovana je 2004. godine i djeluje pod nadležnošću predsjedavajućeg Vijeća ministara. Između 2015. i 2023. godine, rad OSA-e je bio prilično izložen javnosti usljed kontroverznih napada ili pak podrške radu tadašnjeg direktora. Promjena vlasti i smjena direktora 2023. godine, protiv koga je godinu kasnije podignuta i optužnica za zloupotrebe položaja, označila je prekretnicu. Od tada je novo rukovodstvo Agencije postavilo jasnije prioritete i čini se da nije politički involvirano.¹⁷ Na državnom nivou, institucije u sigurnosnom sistemu - ponajviše OS BiH, Granična policija, SIPA i OSA - i dalje su operativne i uglavnom djelotvorne. Međutim, one se i dalje suočavaju s trajnim rizicima političkog utjecaja, ograničenjima resursa i nemogućnošću usklađivanja svojih mandata s ažuriranim strateškim okvirima

Demokratska kontrola

Možda je najveća prijetnja sektoru sigurnosti u BiH loše upravljanje, dok je njena glavna komponenta slaba, tj. **demokratska kontrola**. Taj nedostatak učvršćuje status quo, ometa demokratski razvoj i sprečava prilagođavanje novim okolnostima i prijetnjama. U BiH, parlament se nalazi u središtu provođenja nadzora nad sigurnosnom i odbrambenom politikom i potrošnjom. U tom

zadatku mu pomažu tri grupe nadzornih tijela. *Prvo*, neovisne institucije - prije svega, Ured za reviziju, Institucija ombudsmena i razne agencije za borbu protiv korupcije - provode formalni nadzor. *Drugo*, organizacije civilnog društva i istraživački novinari. *Treće*, međunarodna zajednica koja, djelujući putem Ureda visokog predstavnika, zadržava ovlaštenje da intervenira u upravljanje u BiH.

OHR je možda najmanje vidljiv, ali najutjecajniji akter nadzora u BiH. U svom svakodnevnom radu prvenstveno obavlja funkcije praćenja, a ne direktnog nadzora, iako njegovi nalazi mogu potaknuti intervencije visokog predstavnika u upravljanju. Takve intervencije provode se na osnovu takozvanih *Bonskih ovlasti*, koje su dodane mandatu OHR-a 1997. godine, dvije godine nakon potpisivanja Dejtonskog sporazuma. Posljednjih godina odnosi između OHR-a i RS-a sve su zategnutiji: OHR izdaje upozorenja, dok RS odbacuje autoritet OHR-a, čime se iznova stvara kriza u upravljanju sektorom sigurnosti. Osim praćenja, OHR također pruža savjete zvaničnicima izvršne i zakonodavne vlasti o zakonodavnim pitanjima, iako je njegov angažman sa zakonodavnom vlašću i dalje ograničen.¹⁸ S vremenom je OHR postao utjelovljenje svojevrsnog paradoksa, bez vidljivog izlaza. S jedne strane, mnogi se zalažu za potpuni prijenos suvereniteta na institucije BiH, tvrdeći da je domaća odgovornost ključna za održivi napredak. S druge strane, često isti akteri također vjeruju da bi taj suverenitet mogao dovesti do raspada BiH.

Bosna i Hercegovina ima nekoliko funkcionalnih nadzornih institucija. Ključni primjer je mreža **ureda za reviziju** na državnom nivou, te u FBiH i RS-u. Ured za reviziju institucija BiH je kadrovski popunjen i ima iskustvo, imenuje ga Parlamentarna skupština BiH i djeluje u skladu s međunarodnim standardima.¹⁹ Redovno podnosi izvještaje parlamentu. Svi sagovornici koji su govorili o reviziji u BiH izrazili su pozitivna mišljenja o kvalitetu i profesionalnosti revizorskog izvještavanja. Međutim, mjera u kojoj parlament koristi (ili ne koristi) te izvještaje je drugo pitanje. BiH također ima Agenciju za sprečavanje korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, osnovanu 2009. godine, koja podnosi izvještaje posebnoj komisiji Parlamentarne skupštine BiH.

Institucija ombudsmena za ljudska prava razmatra žalbe i istražuje navode o povredama

ljudskih prava počinjenim od strane javnih vlasti na državnom nivou, u FBiH, RS-u i Brčko distriktu. Institucija se sastoji od tri ombudsmena – jednog Bošnjaka, jednog Hrvata i jednog Srbina – i ima nekoliko ureda širom BiH.²⁰ Iako je institucija općenito dobro organizirana i adekvatno kadrovski popunjena, postoje optužbe za politički utjecaj, posebno u vezi s imenovanjem ombudsmena, gdje se političkoj lojalnosti često daje prednost nad profesionalnim zaslugama.²¹ U RS-u je, na primjer, ombudsmen aktivno učestvovao u izradi zakona o „stranim agentima“ u zakonodavnom tijelu tog entiteta.²² Kao i kod revizorskih izvještaja, zakonodavno tijelo često ignorira nalaze koje objavi Institucija ombudsmena, iako mnogi njeni predmeti privlače pažnju medija.

Postoje **mediji** koji se povremeno bave istraživačkim novinarstvom u sektoru sigurnosti. Na taj način oni pomažu da se pažnja ponovo usmjeri na izvještaje uredâ za reviziju i Institucije ombudsmena koje bi zakonodavna vlast inače mogla previdjeti ili rutinski usvojiti. Medijsko izvještavanje stoga može vratiti ta pitanja na dnevni red parlamenta putem javnog i političkog pritiska. Jedan značajan primjer je Balkanska istraživačka mreža (BIRN), koja djeluje širom zapadnog Balkana i redovno izvještava o sektoru sigurnosti, posebno u vezi s korupcijom, ratnim zločinima i terorizmom.²³ Općenito, postoji stalna interakcija između novinara i civilnog društva.

U BiH je registrovano više od 25.000 udruženja i fondacija, iako se samo mali broj **nevladinih organizacija (NVO) ili think tankova** bavi pitanjima sigurnosti.²⁴ U Sarajevu su među njima najistaknutiji Centar za sigurnosne studije (CSS), Atlantska inicijativa i Inicijativa za strateške analize (SAI). U Banjoj Luci su među ključnim akterima Evropski defendologija centar (EDC) i Centar za međunarodne odnose (CIR). Ove druge organizacije bave se sigurnosnim pitanjima putem savjetovanja o politikama i praćenja, te kroz projekte izgradnje kapaciteta. S jedne strane, organizacije civilnog društva i dalje u velikoj mjeri ovise o financiranju sredstvima EU i drugih donatora, što ostavlja ograničen prostor za razvoj neovisnih inicijativa ili ideja. Na primjer, malo aktera civilnog društva ima kapacitet za redovno prisustvovanje otvorenim sjednicama Zajedničke komisije za odbranu i sigurnost PSBiH.²⁵ S druge strane, nevladine organizacije – kao i novinari i akademici – sve češće

su meta napada u društvenim medijima zbog svojih aktivnosti praćenja ili razotkrivanja nepravilnosti i često su izloženi optužbama za služenje etničkim ili stranim interesima.²⁶

Eksterna podrška nadzoru

Nadzor nad sektorom sigurnosti u BiH pomno prati i podržava **Evropska unija**. Unatoč odluci Brisela o otvaranju pristupnih pregovora, njegova procjena kapaciteta parlamentarnog nadzora u BiH ostaje ključna: „*Parlamentarni nadzor nad izvršnom vlašću je slab i ne postoji parlamentarno praćenje poštivanja preporuka neovisnih institucija. Parlamentarni nadzor nad izvršnom vlašću je i dalje slab i u entitetima i u kantonima*“.²⁷ EU pomno prati rad parlamenata i na državnom i na entitetskom nivou te može reagirati na pitanja koja izazivaju zabrinutost, posebno na problematične nacrtne zakona. Iako je EU daleko najveći i najutjecajniji donator u zemlji, njegova direktna podrška jačanju parlamentarne djelotvornosti ostaje skromna. U periodu između 2019. i 2021. godine EU je proveo *twinning* projekt (koji su realizirali austrijski, hrvatski i mađarski parlamenti) kako bi pripremio parlamente u BiH na državnom, entitetskom i kantonalnom nivou za usklađivanje sa zakonodavstvom EU.²⁸ Iako je projekt pružio vrijedne uvide i osnovno znanje, njegov praktični utjecaj bio je ograničen zbog kratkog vremenskog okvira i širokog raspona korisnika projekta. Iako je reforma upravljanja centralni dio procesa pristupanja EU, odbrana i sigurnost nisu dio pravne stečevine EU. Ipak, ta područja zahtijevaju trajnu pažnju u okviru šireg procesa reformi u BiH.²⁹

S obzirom na to da Sjedinjene Američke Države više nisu aktivne kao donator, EU i njene države članice – zajedno s Norveškom, Švicarskom i Ujedinjenim Kraljevstvom – sada predstavljaju glavne donatore demokratskih reformi u BiH, uključujući **pomoć u nadzoru nad sektorom sigurnosti**. Kao što je gore spomenuto, većina donatorske podrške demokratskim reformama u BiH pružena je tokom 2000-ih godina. Vanjska podrška demokratskoj agendi u BiH se tokom proteklih petnaest godina smanjila. To je posebno vidljivo u ograničenoj podršci koja se pruža zakonodavnim tijelima u BiH za nadzor nad odbrambenom i sigurnosnom politikom. Dok EU svoje napore nastoji usmjeriti na izvršnu vlast, misije Razvojnog programa Ujedinjenih nacija (UNDP) i Organizacije za

sigurnost i saradnju u Evropi (OEES) u BiH nastavljaju sarađivati sa zakonodavnim tijelima na različitim aspektima donošenja zakona i provođenja nadzora.³⁰ Početkom 2000-ih, Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga (DCAF) odigrao je ključnu ulogu u podršci državnom parlamentu u vezi sa zakonodavstvom i nadzorom, dok su druge organizacije poput CESS-a provodile projekte izgradnje kapaciteta sa civilnim društvom i parlamentarnim akterima. Danas, projekt BIHOS, koji provodi CESS u partnerstvu s domaćim institucijama, predstavlja jednu od rijetkih preostalih inicijativa usmjerenih na jačanje kapaciteta državnih službenika u parlamentu i poticanje saradnje među zakonodavnim tijelima u zemlji.

Dio III. Parlamentarni nadzor: teorija i struktura

Svaka pozitivna karakteristika ima negativne aspekte

Parlamenti u Bosni i Hercegovini na državnom i entitetskom nivou značajno se razlikuju po **strukturi i funkcioniranju**. Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine (PSBiH) sastoji se od dva doma, ali je relativno mala, sa 42 poslanika u Predstavničkom domu i 15 delegata u Domu naroda. Ima dobre prostorije i kvalificirane državne službenike. Međutim, teško joj je donositi zakone, jer etnički utemeljene političke stranke često blokiraju zakonske prijedloge.³¹ Parlament Federacije Bosne i Hercegovine (PFBiH) znatno je veći, sa 80 mandata u Predstavničkom domu i 98 u Domu naroda. Iako ne može dostići standarde profesionalnosti PSBiH, on ima poslovnik o radu, ali je njegovo poštivanje problematično. PFBiH se često pokazuje neefikasnim i sklon je oslanjanju na pojedinačne inicijative nekolicine proaktivnih poslanika kada obavlja zakonodavne ili nadzorne dužnosti.³² Nasuprot tome, Narodna skupština Republike Srpske (NSRS) ima jedan dom sa 83 mandata i strukturno je manje složena od PSBiH ili PFBiH. Međutim, tokom godina izgubila je veliki dio svoje neovisnosti, sve više služeći kao alat izvršne vlasti, a ne kao njena protuteža.³³ Kao i u PFBiH, predsjednik odbora koji aktivno radi – i koji je obično iz opozicije – može povremeno potaknuti Odbor za bezbjednost da se uključi u poslanički ili nadzorni rad.³⁴

Prva **pozitivna karakteristika** parlamentarnog nadzora u BiH je njegov čvrst pravni temelj. I državni i entitetski nivo - FBiH i RS - imaju vlastite ustave. Na državnom nivou, nadzor je reguliran Zakonom o parlamentarnom nadzoru, dok je RS usvojila Zakon o parlamentarnom nadzoru u oblasti odbrane i bezbjednosti - iako pitanja odbrane spadaju u nadležnost države. Sva tri parlamenta imaju poslovnik, i to poseban za svaki dom PSBiH i PFBiH. OHR nastavlja pomno pratiti zakonodavni okvir u BiH, dok EU također prati parlamentarni razvoj. Paralelno s tim, OSCE pruža savjete državnim i entitetskim vlastima o nacrtima i usvojenim zakonima u oblasti odbrane i sigurnosti.

Postoje i **negativni aspekti** ovog pravnog okvira. Tri su posebno značajna. *Prvo*, na ustavnom nivou, zakonodavstvo BiH je diskriminirajuće, jer onemogućava građanima koji se ne izjašnjavaju kao Bošnjaci, Hrvati ili Srbi da budu izabrani u Dom naroda PSBiH - to je nedostatak koji se vjerovatno neće otkloniti u bliskoj budućnosti.³⁵ *Drugo*, sva tri parlamenta zadržavaju mogućnost pozivanja na vitalni nacionalni interes – koji se još naziva i *etničkim vetom* – pri čemu mali broj, ili čak samo jedan delegat, iz jednog od konstitutivnih naroda može blokirati odluku. Iako takav veto naknadno preispituje nadležni sud, politička šteta je često već učinjena.³⁶ *Treće*, iako je pravna osnova za parlamentarnu kontrolu formalno na snazi, članovi parlamenta i komisije samo ograničeno koriste svoja ovlaštenja da obavljaju nadzor. Slab parlamentarni nadzor potaknuo je pravosuđe da preuzme aktivniju ulogu³⁷ kao protuteža izvršnoj vlasti. Istovremeno, kontinuirano prisustvo OHR-a, sa ovlaštenjem da intervenira kada je to potrebno, dodatno obeshrabruje parlamentarce da sami preuzmu veću odgovornost.³⁸

Druga **pozitivna karakteristika** PSBiH, NSRS-a i, u manjoj mjeri, PFBiH su pristojni preduvjeti i okolnosti parlamenata. Sva tri parlamenta pružaju izabranim poslanicima podršku državnih službenika koja se kreće od osnovne administrativne pomoći do političkog savjetovanja (o čemu će biti više riječi u dijelu IV). PSBiH i NSRS imaju relativno dobre objekte, uključujući uredski prostor, sale za sastanke, opremu i restorane. Međutim, sva tri parlamenta suočavaju se s nedostatkom moderne tehničke opreme, a PFBiH-u je posebno potreban renoviran i prošireni prostor.

Primanja parlamentaraca su visoka. U prosjeku, članovi parlamenta na državnom nivou zarađuju oko 3.500 eura (bruto) mjesečno, članovi parlamenta FBiH oko 2.500 eura, a članovi NSRS-a približno 1.500 eura. Radi poređenja, prosječan bruto mjesečni dohodak u BiH iznosi oko 750 eura.³⁹

Ove povoljne uvjete prate i neki **negativni aspekti**. Mnogi članovi parlamenta - posebno u entitetskim parlamentima - ne rade puno radno vrijeme i stoga često nisu svjesni ili ne mogu u potpunosti iskoristiti prostor i resurse koji su im dostupni. Kapacitet osoblja, na primjer, u istraživanju ili organizaciji terenskih posjeta, često je nedovoljno iskorišten, dok su neformalna okupljanja u kafićima navodno daleko češća od formalnih sastanaka komisija.⁴⁰ U PFBiH postoji široko rasprostranjena frustracija zbog čestih izostanaka članova parlamenta sa sastanaka komisija i sjednica na kojima se glasa, unatoč njihovim visokim primanjima.⁴¹ Slične kritike izražene su i na državnom nivou, gdje problemi sa prisustvovanjem i dalje postoje, bez obzira na visoku ili dobru plaću.⁴² U RS-u su plaće niže, ali iritacija zbog otkazanih sjednica odbora i izostanaka nije ništa manje izražena.⁴³ U sva tri zakonodavna tijela izabrani poslanici su neaktivni i primaju naredbe od lidera političkih stranaka i visokih vladinih dužnosnika.⁴⁴

Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine

Ustavom BiH se daje ovlaštenje PSBiH da poziva vladu na odgovornost za politike i potrošnju (član IV, tačka 4) i definirana je obaveza Vijeća ministara da podnosi izvještaje parlamentu. Ustavom BiH je PSBiH također ovlaštena da raspusti Vijeće ministara izglasavanjem nepovjerenja (član V).⁴⁶ Iako Ustav pruža samo opći okvir – kako je primjereno – Zakonom o parlamentarnom nadzoru iz 2018. godine definirano je široko i detaljno ovlaštenje PSBiH za vršenje nadzora. Ovaj zakon je izrađen uz pomoć OSCE-a, koji je također pregledao ranije nacрте i, na primjer, zalagao se za jasnije odredbe o pristupu zakonodavaca povjerljivim informacijama kojima raspolaže izvršna vlast.⁴⁷ Dodatne odredbe o nadzoru sadržane su u Zakonu o odbrani, Zakonu o Obavještajno-sigurnosnoj agenciji, te u nekoliko zakona koji reguliraju rad policije, a svi oni pružaju osnovu za parlamentarnu kontrolu.

Predstavnički dom i Dom naroda imaju svoje, ali uglavnom slične, poslovnike. Oni su detaljni, ali jasno strukturirani i utvrđuju svaki aspekt parlamentarnog rada – od osnivanja parlamentarnih komisija do postupka glasanja.⁴⁸ Međutim, poslovnike bi bilo potrebno revidirati, bilo radi njihovog pojednostavljenja ili radi sažimanja osnovnih pravila koja će izabrani zastupnici poštivati i na koje ih se može podsjetiti.⁴⁹ U praksi se poslovnici često zanemaruju, ponekad namjerno. Na primjer, odlazeća većina u PSBiH odbila je predati ključne pozicije novoj većini - što je u suprotnosti s poslovníkom, ali ipak ništa nije bilo poduzeto.⁵⁰

SLUČAJ CYBER SIGURNOST

*„Godine 2022. BiH je bila meta velikog cyber napada. Parlamentarna skupština je bila paralizirana, a povjerljivost osjetljivih informacija ugrožena.“*⁴⁵ Iako su pojedini članovi parlamenta više puta pozivali Ministarstvo sigurnosti da osnuje Tim za odgovor na računarske incidente (CERT) - standardni mehanizam u većini zemalja - politički zastoj spriječio je dogovor. Zastoj na državnom nivou onemogućava usvajanje zakona o cyber sigurnosti, a također ostaje nejasno u čijoj nadležnosti bi BiH CERT trebao biti. Vijeće ministara, prije svega, nije poduzelo ništa u tom pravcu, ali ni zakonodavno tijelo se nije pokazalo sposobnim da prisili vladu da poduzme afirmativne akcije. Istovremeno, institucije odgovorne za cyber sigurnost su i same potencijalne žrtve. RS je razvila neke osnovne strukture cyber sigurnosti, a FBiH to čini na entitetskom nivou, dok istovremeno sva tri parlamenta ostaju ranjiva na napade. U nedostatku državne politike o cyber sigurnosti, parlamenti moraju postati upućeniji i budniji u vezi sa cyber prijetnjama. Ovo pitanje je djelimično riješeno aktivnostima na podizanju svijesti i izgradnji kapaciteta u okviru projekta BIHOS.

Zajednička komisija za odbranu i sigurnost⁵¹

glavno je parlamentarno tijelo odgovorno za nadzor nad sektorom sigurnosti u BiH. Formirana je 2003. godine i njeni članovi su u početku redovno prolazili kroz obuku o parlamentarnim procedurama i sigurnosnim pitanjima. U narednih deset godina članovi Komisije redovno su putovali i posebno su razmjenjivali iskustva s kolegama na zapadnom Balkanu. Međutim, tokom proteklih deset godina aktivnost Zajedničke komisije opadala je paralelno sa sve češćim političkim blokadama, što je rezultiralo manjim brojem sjednica i ograničenim domaćim ili međunarodnim posjetima.⁵² Od 2024. godine Komisija je nastavila s dosljednijim rasporedom sjednica u poređenju s drugim zajedničkim komisijama i održala je pet sjednica samo u prvoj polovini 2025. godine.⁵³ Sadašnji predsjednik komisije povećao je učestalost održavanja sjednica i pokrenuo radne posjete sigurnosnim agencijama i ministarstvima,⁵⁴ dok je prethodni predsjednik, iako manje aktivan u sazivanju sjednica, bio odlučniji u obavljanju nadzora nad radom Ministarstva odbrane putem formalnih zahtjeva za informacijama.⁵⁵

Nadzor nad radom Obavještajne agencije⁵⁶ provodi se na državnom nivou putem **Zajedničke komisije za nadzor nad radom Obavještajno-sigurnosne agencije**, koja se sastajala otprilike pet puta godišnje u periodu između 2023. i 2025. godine.⁵⁷ Iako Komisija formalno funkcionira, njena djelotvornost je izložena kritikama. Sjednice se rijetko zakazuju, a članovima parlamenta često nedostaje stručnosti za postavljanje dovoljno istražnih pitanja, što OSA-i relativno olakšava ispunjavanje obaveze dostavljanja izvještaja.⁵⁸ U nekim slučajevima, članovi parlamenta su čak javno komentirali postupke Zajedničke komisije, što može predstavljati krivično djelo.⁵⁹ S pozitivnije strane, provode se procedure osnovnog nadzora, jer izvještaje dostavlja i na pitanja odgovara izvršna vlast. Budući da obavještajna pitanja spadaju isključivo u državnu nadležnost, nadzor u ovoj oblasti je relativno ograničen i jednostavan u odnosu na nadzor nad primjenom politika policijskih tijela, na primjer.⁶⁰

PSBiH ima **još tri tijela** koja su povezana s obavljanjem nadzora nad sektorom odbrane i sigurnosti. *Prvo*, parlamentarni vojni povjerenik služi kao veza između pripadnika OS BiH i parlamenta. Bivši i prvi povjerenik, Boško Šiljegović,

koji je obavljao tu funkciju dva puna mandata nakon prvog trogodišnjeg probnog mandata (zakonom su dopuštena samo dva mandata),⁶¹ bio je naširoko poštovan među članovima parlamenta, bez obzira na stranačku pripadnost.⁶² Međutim, PSBiH se od tada nije uspjela dogovoriti o njegovom nasljedniku i pozicija parlamentarnog vojnog povjerenika je bila još uvijek upražnjena u vrijeme pisanja ovog teksta. *Drugo*, Neovisni odbor, koji također djeluje na nivou entiteta i kantona, igra ulogu u nadzoru nad radom policije. Dok se Odbor na državnom nivou smatra razumno djelotvornim i relativno neovisnim, odbori na nivou entiteta i kantona smatraju se u velikoj mjeri politiziranim (vidi tekst u nastavku).⁶³ Proces imenovanja članova Odbora (čak i na državnom nivou) još uvijek nije transparentan, kao ni procedura izbora visokorangiranih policijskih dužnosnika.⁶⁴ *Treće*, Odbor za pritužbe građana na rad policijskih službenika u policijskim tijelima BiH obavlja funkciju tipa ombudsmena.

Parlament Federacije Bosne i Hercegovine

Ustavom FBiH utvrđena je dužnost provođenja parlamentarnog nadzora, posebno članom 21, prema kojem „Svaki dom može provoditi istragu i u tu svrhu zahtijevati svjedočenja, dokaze i dokumente”.⁶⁶ Drugim odredbama se izvršna vlast obavezuje da odgovori na poslanička pitanja. Iako nekoliko zakona vezanih za sigurnost implicitno pretpostavlja ulogu parlamentarnog nadzora, donošenje posebnog i jasno formuliranog zakona o parlamentarnom nadzoru bio bi vrijedan dodatak. Takav zakon mogao bi pomoći u usmjeravanju 178 članova Parlamenta Federacije prema aktivnijoj nadzornoj ulozi.⁶⁷

Oba doma PFBiH imaju svoj zasebni **poslovnik**. Poslovnik Predstavničkog doma nije dostupan na engleskom jeziku.⁶⁸ Oba poslovnika su opsežna i detaljno definiraju rad Komisije za sigurnost Predstavničkog doma, odnosno Doma naroda. Nedostatak razumijevanja poslovnika predstavlja veći izazov u PFBiH nego u manjoj i profesionalnijoj PSBiH. Poslovnik propisuje da se sjednice komisije, po pravilu, održavaju najmanje osam dana prije plenarne sjednice. Iako se ova procedura obično poštuje na početku zakonodavnog mandata, s vremenom se većina sjednica komisije obično zakazuje dan prije plenarne sjednice - kako zastupnici ne bi morali dva puta putovati u Sarajevo.⁶⁹ Takva praksa, koja širi granice onoga što

poslovnik dopušta, u konačnici potkopava kvalitet rada komisije.

Svaki dom PFBiH ima svoju **Komisiju za sigurnost**. Trenutno je Komisija u Domu naroda uglavnom neaktivna, dok je Komisija u Predstavničkom domu iznimno aktivna. Time se postavlja pitanje zašto nije osnovana zajednička komisija za sigurnost, slična onoj na državnom nivou⁷⁰ - posebno s obzirom na to da bi prema poslovnici to bilo moguće.⁷¹ Nekoliko državnih službenika u parlamenta i zastupnika koji su članovi Komisije za sigurnost pohvalilo je proaktivno vodstvo predsjedavajućeg i aktivno učešće članova Komisije, od kojih mnogi imaju iskustvo u policiji ili pravosuđu. Stručnost komisije prepoznaje i izvršna vlast, što jača kapacitet parlamenta da doprinese borbi protiv korupcije i organiziranog kriminala - posebno nakon osnivanja Posebnog odjela Federalnog tužilaštva Federacija BiH za suzbijanje korupcije, organiziranog i međukantonalnog kriminala (POSKOK) 2025. godine.⁷²

Neovisni odbor, odgovoran za imenovanje i praćenje rada visokih policijskih dužnosnika, na široko se smatra problematičnim. Ono što je započelo kao dobra ideja uvođenja dodatnog sloja neovisnog nadzora preraslo je u sistem u kojem su pozicije u Odboru raspoređene među političkim strankama, što ovo tijelo čini teško politiziranim.⁷³ U vrijeme pisanja ovog teksta, PFBiH nema funkcionalan Neovisni odbor, jer je mandat prethodnog odbora istekao 2022. godine. Zbog toga se ne može imenovati ni novi direktor Federalne uprave policije. Oba procesa su blokirana zbog zahtjeva za etničkom podjelom vlasti i nemogućnosti glavnih političkih stranaka da postignu dogovor.⁷⁴

Narodna skupština Republike Srpske

Ustav Republike Srpske bavi se parlamentarnim nadzorom u članu 70, prema kojem „*Narodna skupština vrši kontrolu rada Vlade i drugih organa koji su joj odgovorni*“.⁷⁶ Nekoliko zakona RS-a koji se odnose na sigurnost također utvrđuju dužnosti nadzora izvršne vlasti, a nadopunjuje ih Zakon o parlamentarnom nadzoru u oblasti odbrane i bezbjednosti (2005), koji detaljno opisuje mehanizme parlamentarnog nadzora.⁷⁷ Iako je pravosudni i zakonodavni okvir u teoriji uglavnom na nivou standarda, usklađenost u

praksi je slaba. To je zbog ograničenog korištenja formalnih ovlaštenja od strane poslanika i sklonosti izvršne vlasti da zanemaruje zakonske odredbe. Istovremeno, neki glasovi u Narodnoj skupštini pozvali su na ažuriranje određenih zakona – posebno zakona o nadzoru – kako bi se ojačala njihova relevantnost i primjena.⁷⁸

Poslovnik NSRS-a je opsežan (uporediv sa poslovnici PSBiH i PFBiH) i sadrži detaljne odredbe o osnivanju i poslovima Odbora za bezbjednost. Članom 37. je nadalje propisano da „*radna tijela međusobno sarađuju po pitanjima usklađivanja pravnog sistema Republike Srpske s pravnom tekovinom Evropske unije*“.⁷⁹ Većina ispitanika, bilo da su članovi ili posmatrači NSRS-a, smatra Poslovnik čvrstim temeljem za rad zakonodavnog organa i odbora, posebno u oblasti bezbjednosti. Kao rezultat toga, postoji znatna frustracija kada se Poslovnik ne poštuje, posebno kada se sjednice otkazuju zbog nedostatka kvoruma.⁸⁰

Odbor za bezbjednost NSRS-a ne sastaje se redovno i sastoji se od iskusnih političara i novijih članova, od kojih je nekolicina pokazala interes za unapređenje svojih parlamentarnih vještina. Ministarstvo unutrašnjih poslova podnosi Odboru godišnji akcioni plan i polugodišnje izvještaje.⁸¹ Iako Odbor ima ovlaštenje da pokreće istrage i održava saslušanja, nije koristio ta ovlaštenja tokom svoja posljednja dva mandata.⁸² Ministar unutrašnjih poslova nerado se pojavljuje pred Odborom da bi objasnio ili opravdao politiku, a Odbor nije insistirao na njegovom pojavljivanju. Vijeće naroda, koje funkcioniра odvojeno od NSRS-a, nema konkretne zadatke nadzora u oblasti bezbjednosti.

NSRS također imenuje **Nezavisni odbor**, kao što je slučaj na državnom, federalnom i kantonalnom nivou. Odbor se sastoji od dva pripadnika Ministarstva unutrašnjih poslova i pet nezavisnih stručnjaka. Sastaje se u zgradi Narodne skupštine i funkcioniра kao most između izvršne i zakonodavne vlasti o policijskim pitanjima, a istovremeno obavlja funkcije tipa ombudsmena rješavajući pritužbe građana.⁸³ Međutim, kao i u FBiH, nezavisnost Odbora ugrožena je političkim uplitanjem u imenovanje njegovih članova.

Bosna i Hercegovina ima dvodomnu Parlamentarnu skupštinu (PS). Svaki dom sastoji se od članova iz tri etničke zajednice u zemlji (iz reda tri konstitutivna naroda):



Drugi akteri nadzora:

Parlamentarni vojni povjerenik

- Predlaže ga Zajednička komisija za odbranu i sigurnost, a imenuje PS
- Imenuje se na mandat od 5 godina;
- Nadležnosti:
 - Štiti ljudska prava i slobode pripadnika OS BiH
 - Otvara istrage prema uputstvu PS i Zajedničke komisije za odbranu i sigurnost
- Sarađuje s Ministarstvom odbrane, Generalnim inspektoratom, Oružanim snagama i Institucijom ombudsmena za ljudska prava
- Prisustvuje sjednicama PS i Zajedničke komisije za odbranu i sigurnost

Nezavisni odbor Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine

- 9 članova, koji se biraju među predstavnicima pravosudnih institucija, penzionisanih ili aktivnih viših državnih službenika, kao i stručnjaka iz oblasti prava
- Nepristrasno i nezavisno tijelo Parlamentarne skupštine koje je nadležno za pitanja policijskih tijela
- Nadležnosti:
 - Proveli proceduru odabira kandidata
 - Predlaže smjenu policijskih rukovodilaca i zamjenika rukovodilaca policijskih tijela u BiH
 - Razmatra pritužbe na rad policijskih rukovodilaca i zamjenika rukovodilaca policijskih tijela u BiH

Odbor za žalbe građana na rad policijskih službenika u policijskim tijelima u BiH

- 7 članova
- Svi članovi su građani koji nisu zaposleni u policijskim tijelima
- Nadležan je za primanje, evidentiranje, procjenu i prosljeđivanje žalbi na postupanje policijskih službenika BiH

⁶⁵. Preuzeto iz Jos Boonstra (ed.), 'Bosnia and Herzegovina: Democratic Oversight of Security', CESS Backgrounder, No. 4, March 2024.

Parlamentarni nadzor u Federaciji Bosne i Hercegovine provode niže navedene institucije. Federacija ima dvodomni parlament:



PREDSTAVNIČKI DOM (NIŽI DOM)

- SASTOJI SE OD 98 ZASTUPNIKA
- MANDAT ZASTUPNIKA TRAJE 4 GODINE
- MOŽE SE RASPUSTITI ODLUKOM PREDSJEDNIKA



DOM NARODA (GORNJI DOM)

- SASTOJI SE OD 80 DELEGATA: 23 HRVATA, 23 BOŠNJAKA, 23 SRBINA; 11 IZ OSTALIH NARODA (IZ REDA MANJINA)
- MANDAT DELEGATA TRAJE 4 GODINE
- MOŽE SE RASPUSTITI ODLUKOM PREDSJEDNIKA



Komisija za sigurnost Predstavničkog doma

- 11 članova
- Sastaje se otprilike 4 puta godišnje

Nadležnosti:

- Daje mišljenja i prijedloge Predstavničkom domu
- Predlaže mjere za organiziranje, vođenje i razvoj sigurnosti Federacije
 - Razmatra pitanja suzbijanja terorizma, međukantonalnog kriminala, neovlaštene trgovine drogom i organiziranog kriminala
- Razmatra pitanja o nabavljanju, držanju i nošenju oružja
- Razmatra nacрте i prijedloge zakona i drugih općih akata kojima se regulira oblast sigurnosti Federacije i daje mišljenja i prijedloge Predstavničkom domu



Komisija za sigurnost Doma naroda

- 7 članova
- Rijetko se sastaje, 1-2 puta u toku mandata

Nadležnosti:

- Predlaže mjere za organiziranje, vođenje i razvoj sigurnosti Federacije
 - Razmatra pitanja suzbijanja terorizma, međukantonalnog kriminala, neovlaštene trgovine drogom i organiziranog kriminala
- Razmatra pitanja o nabavljanju, držanju i nošenju oružja
- Razmatra nacрте i prijedloge zakona i drugih općih akata kojima se regulira oblast sigurnosti Federacije i daje mišljenja i prijedloge Domu naroda
- Vršі pripreme radnje kad Dom naroda odluči da o određenom pitanju provede istragu



Nezavisni odbor

- 7 članova
- Mandat članova traje 4 godine

Nadležnosti:

- Provodi proceduru za imenovanje direktora Federalne uprave policije
- Prati rad Federalne uprave policije

⁷⁵. Preuzeto iz Jos Boonstra (ed.), 'Bosnia and Herzegovina – Federation of Bosnia and Herzegovina: Democratic Oversight of Security', CESS Backgrounder, No. 5, March 2024.

Parlamentarni nadzor u Republici Srpskoj provode niže navedene institucije.
Republika Srpska ima jednodomnu skupštinu:



NARODNA SKUPŠTINA

- SASTOJI SE OD 83 POSLANIKA
- BIRANI SU NA MANDAT U TRAJANJU OD 4 GODINE
- ZA RAZLIKU OD PARLAMENTARNE SKUPŠTINE BIH I PARLAMENTA FBIH, OVA SKUPŠTINA NIJE FORMIRANA PREMA NACIONALNOJ PRIPADNOSTI



ODBOR ZA BEZBJEDNOST

- Sastoji se od 7 članova
 - Sastao se 5 puta u 2022. i 6 puta u 2023. godini
 - Članovi se biraju iz reda poslanika Narodne skupštine
- Nadležnosti:**
- Razmatra stanje bezbjednosti
 - Daje sugestije i mišljenja o pitanjima iz oblasti bezbjednosti
 - Prati ostvarivanje budžeta
 - Podnosi izvještaje i obavještava Narodnu skupštinu o ovim pitanjima



NEZAVISNI ODBOR

- SASTOJI SE OD 7 ČLANOVA: 2 IZ MINISTARSTVA UNUTRAŠNJIH POSLOVA I 5 PREDSTAVNIKA CIVILNOG SEKTORA
 - IMENUJE GA NARODNA SKUPŠTINA
- NADLEŽNOSTI:**
- IZBOR DIREKTORA POLICIJE RS
 - ISTRAŽUJE ŽALBE GRAĐANA
 - SARAĐUJE S OMBUDSMENOM
- PRIMA ZADUŽENJA OD NARODNE SKUPŠTINE NA AD HOC OSNOVI



VIJEĆE NARODA

- SASTOJI SE OD UKUPNO 28 DELEGATA, I TO PO 8 DELEGATA IZ TRI KONSTITUTIVNA NARODA I 4 DELEGATA IZ OSTALIH NARODA
- IAKO NIJE DOM NARODNE SKUPŠTINE, MOŽE ULOŽITI VETO NA ZAKONE
- ŠTITI VITALNI NACIONALNI INTERES KONSTITUTIVNIH NARODA U RS-U VODEĆI RAČUNA DA VITALNI NACIONALNI INTERESI NISU POVRIJEĐENI ZAKONIMA, PROPISIMA I DRUGIM OPĆIM AKTIMA KOJE IZGLASA NARODNA SKUPŠTINA

⁸⁴. Preuzeto iz Jos Boonstra (ed.), 'Bosnia and Herzegovina – Republika Srpska: Democratic Oversight of Security', CESS Backgrounder, No. 6, March 2024.

Dio IV. Parlamentarni nadzor: praksa i učinak

Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine

Površna kultura

Parlamentarna kultura u PSBiH postala je uglavnom **površna** zbog stalnih političkih blokada koje zakonodavni rad čine gotovo nemogućim, a nadzor još težim. Zbog toga, parlamentarna skupština često djeluje samo formalno, bez da ostvaruje rezultate. Jedan posmatrač tvrdi da se „*priča o ugroženim ljudima stalno naglašava, ističući nedostatak političke volje za rješavanje ključnih političkih pitanja u BiH*“.⁸⁵ Takva situacija je dovela do „*trajnih opstrukcija*“ parlamentarnog rada, što je najočiglednije u Zajedničkoj komisiji za odbranu i sigurnost, koja nije bila u mogućnosti razmotriti nove strateške dokumente poput Strategije za kontrolu malog oružja i lakog naoružanja ili Strategije za borbu protiv pranja novca i financiranja terorizma. Kao što je jedan posmatrač primijetio, „*U posljednjih deset godina, izmjene i dopune zakona koji su podneseni u parlamentarnu proceduru nisu usvojene jer su predstavnici Republike Srpske svaku promjenu zakona tumačili kao prijenos ovlaštenja s entiteta na državni nivo, s čime se oni ne slažu*“.⁸⁶ Većina posmatrača konsultiranih za potrebe izrade ove studije naglasila je da nedostatak političke volje više opterećuje parlamentarni rad nego nedostaci ili složenost sistema upravljanja u BiH. Iako je Zajednička komisija za odbranu i sigurnost PSBiH nekad bila aktivno tijelo, ona je u velikoj mjeri paralizirana tokom sadašnjeg i prethodnih saziva, jer politička klima u sve većoj mjeri postaje neprijateljska.

Za potrebe ove studije, izabrani poslanici su upitani da li njihovi parlamenti stavljaju veći **naglasak** na predstavljanje, zakonodavstvo ili nadzor. Poslanici na državnom nivou uglavnom nisu pravili jasnu razliku, prepoznajući da su sve tri funkcije važne, ali priznajući da se u praksi postiže malo rezultata. Kao što je jedan član parlamenta objasnio: „*Ne fokusiramo se na pitanja koja su u interesu građana, iako nam je cilj da ih predstavljamo*“, dodajući da su

institucije BiH uglavnom zaokupljene unutrašnjim sporovima potaknutim političkim blokadama.⁸⁷ Jedan vanjski posmatrač tvrdi da je glavni fokus parlamenta zaista na *predstavljanju* - ali ne i šireg biračkog tijela. Umjesto toga, većina članova parlamenta predstavlja interese svojih političkih stranaka, rutinski se konsultirajući sa stranačkim vodstvom prije poduzimanja bilo kakve akcije.⁸⁸ Drugi posmatrač, komentirajući nadzor, primijetio je da „*neki članovi parlamenta ne znaju svoja ovlaštenja. Jednostavno nisu naučili šta im je posao ili koje alate imaju na raspolaganju*“.⁸⁹

Kada su članovi parlamenta i posmatrači upitani koja se pitanja ističu kao **najnegativnija**, svi su istakli blokadu donošenja odluka u parlamentu. Ona se kreće od opstrukcije opozicije u nastojanju da uvrsti određene tačke na dnevni red Zajedničke komisije za odbranu i sigurnost do kontinuiranog neuspjeha u imenovanju novog parlamentarnog vojnog povjerenika.⁹⁰ Jedan izabrani poslanik primijetio je da je došlo do pada i stručnog znanja (na primjer, razumijevanja nacrtu budžeta – vidi Okvir 7 u nastavku) i političkog razumijevanja (kao što je poznavanje toga da Predstavnički dom imenuje ministre, dok oba doma zajednički odlučuju o smjenama): „*Ovaj nedostatak znanja ili političke igre rezultirale su političkim zastojem, pri čemu se oba doma Parlamentarne skupštine sada bave irelevantnim pitanjima*“.⁹¹

S **pozitivnije** strane, jedan član parlamenta je primijetio da je barem postojalo razdoblje izgradnje institucija – od sredine 2000-ih do sredine 2010-ih – koje je pokazalo sposobnost PSBiH da obavlja svoje dužnosti.⁹² Ovo nasljeđe pruža osnovu koja bi se mogla ponovo aktivirati ako bi se ukinule političke blokade. Većina članova parlamenta i posmatrača cijene rad državnih službenika u parlamentu, koji se općenito smatraju profesionalnim i predanim. Što se tiče rezultata, jedan posmatrač je primijetio porast saslušanja potaknutih pritiskom javnosti i medija, „*uglavnom iniciranih od strane opozicije, dok vlada ne može ignorirati te zahtjeve*“, ⁹³ dok je drugi pohvalio napore Komisije za borbu protiv korupcije Predstavničkog doma u njegovim pokušajima otkrivanja prevara.⁹⁴

SLUČAJ BUDŽETSKI NADZOR

„Moć novčanika“ obično je najmoćniji alat koji parlament ima na raspolaganju u okviru svoje nadležnosti da usvaja (ili odbija) prijedlog budžeta. Ali, to nije slučaj u BiH, gdje sva tri parlamenta na državnom i entitetskom nivou usvajaju budžete bez temeljite rasprave. Jedan posmatrač je primijetio da „*zastupnici ne znaju šta da pitaju u vezi sa budžetom za odbranu*“⁹⁵, dok se jedan praktičar požalio da je znanje stečeno kroz međunarodne projekte obuke prije dva desetljeća uglavnom izgubljeno među sadašnjom generacijom članova parlamenta i državnih službenika u parlamentu.⁹⁶ Kombinacija ograničenog stručnog znanja i kratkih rokova u kojima vlade dostavljaju svoj prijedlog budžeta uobičajena je i na entitetskom nivou. Kako je objasnio jedan zastupnik, PFBiH „*obično brzo, ad hoc, usvaja budžet. Da bi Parlament proveo temeljit nadzor nad planiranjem i trošenjem, trebalo bi nam više vremena. Ali prijedlog budžeta se često razmatra po hitnom postupku, tako da komisije nemaju ni vremena za djelovanje*“.⁹⁷ I u NSRS-u se malo raspravlja o prijedlogu budžeta, a jedan posmatrač je izjavio da bi Skupština trebala imati „*više uvida u kontrolu javne potrošnje*“.⁹⁸

Kapacitet

U parlamentarnom **nadzoru** ključan je odnos između zakonodavne i izvršne vlasti: članovi parlamenta moraju zahtijevati transparentnost, a izvršna vlast mora biti odgovorna parlamentu. Prema riječima jednog posmatrača, „*Predstavnici izvršne vlasti ponašaju se odgovorno prema članovima parlamenta i odgovaraju na njihove zahtjeve. Tempo tih rasprava i podnošenje izvještaja osim obaveznih zavisi od predsjedavajućeg i njegovog pristupa radu nadležnih komisija. U praksi se ne vidi da je izvršna vlast pretjerano odgovorna parlamentu, posebno zato što su u većini komisija prisutni predstavnici njihovih političkih stranaka, pa se vjerovatno ne smatraju previše opterećenim da predstave i objašnjavaju svoje postupke. To je temeljni problem u BiH, jer svi oni, i u izvršnoj i u zakonodavnoj vlasti, prvenstveno pokazuju lojalnost političkoj stranci kojoj pripadaju, stranačkim interesima i lideru stranke*“.⁹⁹ Kao rezultat toga, sjednice komisija često postaju puka formalnost. Dok izvršna vlast uglavnom odgovara na pozive Zajedničke komisije za odbranu i sigurnost i Zajedničke komisije za nadzor nad radom Obavještajno-sigurnosne agencije, nekoliko

posmatrača je primijetilo da neki vladini dužnosnici i dalje ne daju prioritet dolasku na parlament. Jedan je primijetio ovu kontradikciju: „*Ali paradoksalno je to što se ljudi koji su godinama sjedili u parlamentu i zalagali se za prisustvovanje ministara, nakon što postanu vladini dužnosnici, više ne pojavljuju*.“¹⁰⁰

Većina članova parlamenta i posmatrača ima pozitivno mišljenje o podršci koju dobivaju od **državnih službenika u parlamentu**: „*PSBiH ima visoko kompetentne interne službe podrške – uključujući zakonodavnopравни i istraživački sektor. U tim sektorima rade osobe koje su iznimno stručne i od pomoći. Lično sam često koristio njihove usluge u toku svog mandata, a njihova podrška značajno je poboljšala kvalitet mog parlamentarnog rada. Međutim, ako bi se provelo istraživanje o tome koliko članova parlamenta zapravo koristi te usluge, brojke bi bile razočaravajuće*“.¹⁰¹ Međutim, postoje slučajevi u kojima je podrška državnih službenika u parlamentu ili podcijenjena ili zanemarena. Jedan član parlamenta je primijetio da „*što se tiče podrške državnih službenika u PSBiH, ona praktično ne postoji. Snađemo se kako znamo, dobivamo informacije kako možemo*“.¹⁰² Neki državni službenici ispričali su kako su ih članovi parlamenta dočekali ravnodušno, koji povremeno pitaju: „*Ko ste vi, šta hoćete?*“, ali, većina se osjeća općenito priznatom i cijenjenom. Ipak, oni često osjećaju da služe „*dvjema glavama*“. Kako je jedan državni službenik u parlamentu objasnio, „*Ovo stvarno moramo podijeliti na dva dijela. Jedan su izabrani zvaničnici. Budući da radim u komisiji, oni istinski cijene moj rad, sve što im priprelim. Kad je riječ o vodstvu državnih službenika, nisam ni siguran da znaju šta radim ili šta mi je posao*“.¹⁰³

Tokom protekle godine provedeno je samo nekoliko programa obuke usmjerenih na **parlamentarce** i službe za podršku u PSBiH.¹⁰⁴ Površna kultura u radu parlamenta na državnom nivou navela je većinu donatora da zaključi da podrška nije vrijedna truda. Iako su donatori previdjeli važnost obuke državnih službenika koji članovima parlamenta pružaju podršku, ta činjenica posebno odzvanja u kontekstu članova parlamenta. „*Nije sve u sistemu, zakonima ni sistemu odlučivanja Parlamentarne skupštine. Svaki parlamentarac ima pravo da odluči svojim glasom. To što će izabrati da ne odlučuju svojim glasom, već glasom svog predsjednika, na njima je, jer im nije stalo do države i društva, već do vlastitog ličnog položaja u stranci. To je stvar ličnog integriteta i društvene navike da imamo lidere, moramo imati*

Bakira Izetbegovića kao lidera Bošnjaka, Milorada Dodika kao lidera Srba i Dragana Čovića kao lidera Hrvata.”¹⁰⁵ Istovremeno, politički lideri se mogu ujediniti jer je „političko rivalstvo u Bosni i Hercegovini postalo u velikoj mjeri performativno. Dok se tokom parlamentarnih sjednica ili rasprava koje se prenosi na televiziji čini da su članovi vlade i opozicije u otvorenom sukobu, nakon što se kamere isključe, oni se često druže, otkrivajući međusobno razumijevanje koje nadilazi ideološke razlike”.¹⁰⁶

Umjesto obuke, potreban je proces **podizanja svijesti** članova parlamenta o tome kako koristiti državne službenike. Također bi trebali znati da im provođenje nadzora može donijeti direktne koristi: „Članovi parlamenta žele biti ponovo izabrani. Sada rade ono što smatraju najboljim kako bi ponovo dobili glasove. Trebalo bi im nekako jasno dati do znanja da im parlamentarni nadzor može u velikoj mjeri pomoći da ponovo osiguraju glasove - ali oni to ne shvataju. Misle da je njihov «rad na terenu» bolji u njihovoj bazi i da bi tamo trebali provoditi više vremena s ljudima, ali mislim da i nadzor može puno pomoći. Na primjer, ako Komisija za borbu protiv korupcije nastavi na ovaj način, onda će predsjednik i neki članovi steći popularnost, bit će prisutni u javnosti, mediji će biti zainteresirani, intervjui rat će ih, tražiti ih.”¹⁰⁷

Saradnja

Parlamentarne posjete Oružanim snagama BiH ili policiji važni su za nadzor. Ali, kako je primijetio jedan posmatrač, „Od 2004. do 2016. godine, Zajednička komisija je posjećivala po jednu policijsku agenciju, jedinice i komande Oružanih snaga BiH barem jednom mjesečno. Provedene su detaljne analize stanja u odbrambenom i sigurnosnom sektoru, koje su bile tema rasprave u oba doma Parlamentarne skupštine BiH nakon analize na sjednici Zajedničke komisije. Nažalost, nakon 2018. godine, Zajednička komisija je rijetko posjećivala subjekte u sektoru odbrane i sigurnosti, a tokom 2024. godine nije posjetila nijednu instituciju.”¹⁰⁸ Srećom, planom rada Zajedničke komisije za odbranu i sigurnost za 2025. godinu ponovo je predviđeno nekoliko posjeta ministarstvima i agencijama u sektoru sigurnosti.¹⁰⁹ Terenske posjete potiču nadzor, jer inspirišu neke članove parlamenta da postavljaju teška pitanja izvršnoj vlasti i omogućavaju im da bolje razumiju izvještaje drugih nadzornih agencija.

Čini se da Zajednička komisija za odbranu i sigurnost ne uspijeva aktivno koristiti ni izvještaje drugih **nadzornih institucija**, poput Institucije ombudsmena za ljudska prava i Ureda za reviziju. „Jedna od obaveza komisija i članova parlamenta je izražavanje mišljenja o izvještajima drugih nadzornih tijela, ali se ti izvještaji također koriste za političko obračunavanje, a ne za poboljšanje sistema nadzora. Političari i članovi parlamenta ne posvećuju puno pažnje izvještajima ombudsmena, dok su revizorski izvještaji ponekad u nešto većem fokusu, ali općenito, od takvih rasprava nema rezultata ni koristi za građane. Ono što je opterećujuće jest to što se izvještaji za sve državne institucije - njih 75 - usvajaju na istoj sjednici, pa objektivno nema prostora za kvalitetnu raspravu o tim izvještajima.”¹¹⁰ Nekoliko drugih posmatrača je primijetilo da je saradnja vrlo institucionalizirana - dok se izvještaji o reviziji i izvještaji Institucije ombudsmena za ljudska prava redovno dostavljaju, Zajednička komisija za odbranu i sigurnost prelazi preko njih bez većeg razmatranja ili rasprave, što proces čini prilično površnim. Drugi posmatrač je naveo: „Nikada nisam čuo da je neki direktor agencije smijenjen na osnovu negativnog izvještaja o reviziji.”¹¹¹

PSBiH je također na udaru kada je u pitanju saradnja sa **civilnim društvom**: „U principu, parlamenti sarađuju sa civilnim društvom. Ovu saradnju uglavnom inicira civilno društvo ili međunarodne organizacije na temelju projekata u koje su uključeni članovi parlamenta i državni službenici u parlamentu, tako da imaju pristup istraživanjima i obuci putem konferencija i seminara. U proteklom periodu bilo je vrlo malo inicijativa – ustvari, nijedna na državnom nivou – koje je pokrenuo parlament o zajedničkom definiranju određenih projekata ili događaja.”¹¹² Prema jednom posmatraču, „parlamentarci odmah pitaju šta predstavnici civilnog društva nude”.¹¹³ Istovremeno, drugi je dodao: „Sarađuju ako od toga imaju nešto. Čak i ako je to samo studijsko putovanje u inostranstvo. Ili ručak na planini. Ne oslanjaju se na nevladine organizacije za izvještaje ili uvide”. Na kraju, ali ne i najmanje važno, jedan posmatrač je izjavio da su nevladine organizacije također uključene u sve to radi financiranja i da one ne daju uvijek dragocjen doprinos.¹¹⁴

Međunarodna saradnja također je posljednjih godina oslabila. Jedan član parlamenta je rekao „*da grupa parlamentaraca „Prijatelji zapadnog Balkana“, (čiji je član) nije aktivna i da u dvije godine nismo imali niti jedan sastanak ni susret*“.¹¹⁵ Istovremeno, „*Zajednička komisija za odbranu i sigurnost Bosne i Hercegovine više nema vidljivu saradnju s predstavnicima međunarodnih organizacija koje djeluju u BiH. To je oduvijek bila izvrsna prilika za partnersku saradnju i dodatne uspješne aktivnosti i projekte*“.¹¹⁶ Ovaj posmatrač nastavio je tvrdeći da su državni službenici u PSBiH prošli obuku i sudjelovali u projektima koje su vodili ili financirali EU, USAID, OSCE, UNDP ili DCAF: „*Nakon dugo vremena, Centar za evropske sigurnosne studije doprinosi obuci državnih službenika putem programa BIHOS, što je dobro*“.¹¹⁷

Parlament Federacije Bosne i Hercegovine

Beznačajna kultura

Dok je PSBiH i dalje uglavnom paralizirana, PFBiH barem može mijenjati zakone i obavljati osnovne nadzorne funkcije. Međutim, njegov ukupni učinak ostaje nizak, jer većina komisija ne funkcionira, a mnogi izabrani zastupnici rijetko prisustvuju sjednicama. Parlamentarna kultura u PFBiH može se opisati kao **beznačajna**, a mnogi članovi parlamenta ne vjeruju da bi aktivno učešće donijelo veće promjene. Kako je jedan zastupnik rekao, „*rad članova parlamenta bi trebao biti bolje regulisan i neprihvatljivo je da imaju obavezu da prisustvuju samo jednoj sjednici mjesečno*“.¹¹⁸ Istovremeno, PFBiH pruža prilike proaktivnim članovima parlamenta koji su spremni da se angažuju. Sadašnja Komisija za sigurnost Predstavničkog doma je primjer koji pokazuje da je smislen nadzor moguć kada članovi parlamenta pojedinačno preuzmu inicijativu.¹¹⁹

Kada ih se pita o njihovom primarnom fokusu, članovi parlamenta u PFBiH skloni su **naglašavati** zakonodavstvo, često na štetu zastupanja i nadzora. Kao što je priznao jedan izabrani zastupnik: „*Volio bih da se više fokusiramo na rješavanje problema građana. Trenutno smo uglavnom fokusirani na zakonodavstvo*“.¹²⁰ Nasuprot tome, nadzoru se posvećuje daleko manje pažnje. Sjednice komisija su rijetke, a interakcija sa izvršnom vlašću još je rjeđa, zbog čega mnogi članovi parlamenta nisu upoznati sa svojom nadzornom ulogom i poslovima i zadacima.

U **negativnom** smislu, jedan posmatrač je primijetio da je Parlament podijeljen po dvije linije: između vladajuće koalicije i opozicije, te između Mostara (koji pretežno odražava hrvatska gledišta) i Sarajeva (koje prvenstveno odražava bošnjačka gledišta). Prva je *klasična podjela koja postaje očita tokom glasanja o prijedlogu budžeta, zakona i drugih akata koje predlaže izvršna vlast. Druga podjela se odnosi na dugoročna i politički osjetljiva pitanja kao što su izmjene Izbornog zakona. U ovom slučaju, polarizacija se obično događa između stranaka sa sjedištem u Sarajevu, koje uglavnom zagovaraju građanski model predstavljanja, i stranaka sa sjedištem u Mostaru, koje podržavaju etnički model – prema kojem bi, na primjer, dva ili tri kantona s hrvatskom većinom mogla blokirati odluke na entitetskom ili državnom nivou*.¹²¹ Jedan praktičar je primijetio nedostatak „*zajedničkog nazivnika*“ u parlamentarnom radu na nivou Federacije BiH.¹²² Budući da većina članova parlamenta nema radnopravni status stalno zaposlenih osoba – zbog čega im nedostaje iskustvo i konstantan angažman – Parlament je uglavnom reaktivan, a ne proaktivan. To je posebno problematično u sektoru sigurnosti, gdje nedostatak kontinuiranog praćenja izvršne vlasti i pravnog okvira sprečava blagovremeno prilagođavanje kada se okolnosti promijene.¹²³

Na pitanje o **pozitivnim** aspektima parlamentarnog rada, jedan član parlamenta je istakao da su tokom sjednice PFBiH u aprilu 2025. godine svi podneseni prijedlozi zakona raspravljani i na kraju usvojeni, čak i uz rad s tijesnom većinom.¹²⁴ Još jedna pozitivna značajka koju je spomenuo jedan posmatrač jest da je „*Komisija za sigurnost Parlamenta Federacije formalno zatražila od Vlade Federacije da izradi Sigurnosnu strategiju za Federaciju, što pokazuje proaktivan pristup strateškom planiranju. Tematske sjednice su održavane i uz podršku međunarodnih organizacija, kao što je OSCE, što je doprinijelo kvalitetu javnih rasprava*“.¹²⁵

SLUČAJ POST-ZAKONODAVNI NADZOR (PZN)

Nijedan od tri parlamenta trenutno ne prakticira post-zakonodavni nadzor (PZN) - proces procjene utjecaja zakona nakon njihovog usvajanja. Kako je objasnio jedan posmatrač, „obično vanjski pritisak medija i javnosti prisiljava parlament da preispita zakonodavstvo; to se ne radi po automatizmu”.¹²⁶ U PSBiH, drugi posmatrač prisjetio se da su prije otprilike deset godina, kada je politička klima bila povoljnija, komisije povremeno raspravljale o zakonima koji su bili u međusobnom sukobu. Tražila se vanjska stručnost, pregledavale su se najbolje prakse iz drugih zemalja, a na kraju su se uvodili amandmani. Danas, nasuprot tome, većina članova parlamenta i komisija preferira „formu” bez da privuku pažnju ili suprotstavljena mišljenja.¹²⁷ Posmatrač iz PFBiH je primijetio da je „Komisija za sigurnost formalno ovlaštena da prati provođenje zakona”, ali „u praksi se Komisija češće fokusira na pregled nacrtu i prijedloga zakona”.¹²⁸ Sličan obrazac vidljiv je u RS-u, gdje je jedan posmatrač komentirao da „nadzor treba značiti vidjeti šta zakon radi u praksi, a zatim ga u skladu s tim mijenjati”. Međutim, u stvarnosti, pažnja je prvenstveno usmjerena na proceduralnu efikasnost i kvantitet zakonodavstva, a ne na kvalitet ili učinak usvojenih zakona.¹²⁹

Kapacitet

Nadzor nad policijom u PFBiH čeka na izvještaje izvršne vlasti, kako je objasnio jedan parlamentarac: „Nažalost, sve se svelo na pregled izvještaja o stanju sigurnosti koja dobivamo od ministra unutrašnjih poslova i direktora Federalne uprave policije. Ti izvještaji nisu stvarne informacije o stanju sigurnosti. To su izvještaji o njihovom radu koja pokrivaju četiri područja koja određuju stanje sigurnosti: prijavljena krivična djela, saobraćajni prekršaji i nesreće, te napadi na ovlaštene službenike. To ne odražava stanje sigurnosti.”¹³⁰ Kao što je ranije utvrđeno, Komisija za sigurnost Doma naroda rijetko se sastaje, dok se Komisija za sigurnost Predstavničkog doma sastaje redovnije: „Tokom ovog mandata zatražili smo tri sastanka s Federalnim ministarstvom i Upravom policije. Brzo su odgovorili i dostavili tražene informacije.”¹³¹ Kontinuitet je, međutim, problematičan, kako je objasnio jedan posmatrač: „Kada Komisija postigne saglasnost oko nečega, ona nestane u roku od nekoliko mjeseci i niko nije odgovoran za odluku. Na primjer: ako postoji

dogovor o redovnim sastancima s komesarima policije, to počne, a onda često nema ništa nakon toga.”¹³² I zaista, „postoji potreba za pravilnim planiranjem rada parlamenata općenito, posebno parlamentarnih komisija”.¹³³

Kao i na državnom nivou, većina članova parlamenta i posmatrača u PFBiH pozitivno gleda na **podršku državnih službenika u parlamentu**, opisujući je kao „predanu i efikasnu”, unatoč izazovnim uvjetima rada uzrokovanim ograničenim uredskim prostorom i zastarjelom opremom.¹³⁴ Međutim, neki članovi parlamenta i dalje nazivaju državne službenike koji obavljaju stručne poslove „tehničkom službom” ili ih smatraju samo „zapisničarima”, ne prepoznajući intelektualni rad uključen u pripremu brifinga i organiziranje sjednica.¹³⁵ Kapacitet državne službe u PFBiH ograničeniji je nego u PSBiH, što rezultira manje strukturiranim radnim odnosima. Neki članovi parlamenta često koriste pomoć i stručnost državnih službenika, dok ih drugi uglavnom ignoriraju – često zbog neredovnog prisustva. Budući da bi osnivanje posebnog istraživačkog sektora (vidi Okvir 9) vjerovatno bilo preskupo, mogli bi se istražiti alternativni pristupi. Kao što je iznesen jedan prijedlog, „akademska zajednica bi mogla biti uključena. U Komisiji za sigurnost mogla bi postojati zvanična saradnja sa fakultetima kriminologije i sigurnosnih studija”.¹³⁶

Kao što je ranije spomenuto, 178 **parlamentaraca** u oba doma PFBiH u prosjeku rijetko prisustvuje sjednicama komisija i rijetko su dostupni u parlamentu. Jedan posmatrač tvrdi da parlamentarci nisu susretljivi: „Jednostavno nisu dostupni javnosti, iako bi trebali biti. Nemaju osnovne komunikacijske vještine”.¹³⁷ Čini se da mnogi članovi parlamenta nisu upoznati s osnovama parlamentarnog rada, bez obzira na visoka primanja. Kao što je primijetio drugi posmatrač, „postoje iznimke – ljudi koji naporno rade i guraju naprijed – ali oni su usamljeni vukovi u tom okruženju”.¹³⁸ Jedan bivši član parlamenta komentirao je da „komisije za sigurnost imaju ograničen utjecaj i njihovi se zaključci mogu ignorirati bez posljedica”.¹³⁹ Neki članovi parlamenta nisu svjesni svojih dužnosti, dok su drugi frustrirani nedostatkom utjecaja. U oba slučaja ishod je isti: rezultati su nebitni za parlament, ostavljajući vlasti uglavnom bez kontrole, a građane nezastupljenim.

PFBiH ima uredne radne odnose s drugim **nadzornim institucijama**. Jedan posmatrač je spomenuo: „Izveštaji Ureda za reviziju i Institucije ombudsmena formalno se razmatraju u Parlamentu, ali njihova upotreba kao snažnog alata za poboljšanje nadzora i transparentnosti je ograničena. Većina tih izvještaja ostaje na formalnom nivou, bez konkretnih preporuka i daljnjih koraka. Obično ih Parlament Federacije BiH usvaja ili odbacuje bez obavezujućih zaključaka, što smanjuje njihov stvarni učinak”.¹⁴⁰ U slučaju revizije, oba doma imaju zajedničku parlamentarnu Komisiju odgovornu za reviziju, što ima smisla, jer komisijama za sigurnost nedostaje stručnosti za procjenu izvještaja o tehničkoj reviziji. Jedan posmatrač je izjavio da je „Zajednička komisija odgovorna za reviziju koju imamo izvrsna – ima 14 članova, uglavnom stručnjaka. Oni pregledaju sve izvještaje revidiranih institucija u Federaciji. Postoje jasne preporuke. Često ih ministarstva ne samo ignoriraju, nego gomilaju još više povreda. Ono što nam smeta je nedostatak sankcija. Postojala je inicijativa da se u revizije uključe tužitelji, jer parlament nema tužiteljska ovlaštenja. Kada je to bio slučaj, ključni dokumenti su jednostavno nestajali”.¹⁴¹

Mišljenja o saradnji sa civilnim **društvom** su pomiješana. Jedan bivši član parlamenta se prisjetio: „Tokom mog mandata, saradnja sa organizacijama civilnog društva bila je intenzivna i izuzetno dragocjena za rad parlamentaraca”,¹⁴² dok su drugi pohvalili praktične savjete dobivene od nevladinih organizacija o konkretnim nacrtima zakona. Međutim, posmatrači su također primijetili da je saradnja između parlamenta i akademske zajednice ili nevladinih organizacija i dalje ograničena. Jedan posmatrač je rekao: „Nisam uvjeren da bilo koji federalni zastupnik akademsku zajednicu vidi kao ključnog partnera za rješavanje problema. Obično misle da sve znaju i da im ne treba stručni doprinos. S druge strane, organizacije civilnog društva ih često kritiziraju zbog neaktivnosti i prate njihov rad – pa čak ni iz tog ugla nema partnerstva”.¹⁴³

Jedan pozitivan razvoj događaja bila je **inicijativa** Komisije za sigurnost Predstavničkog doma da se održe zajedničke sjednice sa NSRS-om u RS-u i PSBiH na državnom nivou. Prva zajednička sjednica održana je u oktobru 2023. godine u PFBiH u Sarajevu, a sudjelovale su Komisija za sigurnost Predstavničkog doma PFBiH i Odbor za

bezbjednost NSRS-a. Druga zajednička sjednica uslijedila je u decembru iste godine u Banjoj Luci, uz podršku UNDP-a. Tom prilikom, PSBiH je također sudjelovala putem svoje Zajedničke komisije za odbranu i sigurnost i Zajedničke komisije za nadzor nad radom Obavještajno-sigurnosne agencije. Nažalost, treća sjednica planirana u PSBiH odgođena je zbog povećanih napetosti između vlasti RS-a i vlasti na državnom nivou. Ipak, jedan član parlamenta iz PFBiH prisjetio se: „Vrlo je važno da radna tijela entitetskih parlamenata razmjenjuju mišljenja. Nije potrebno donositi nikakve posebne zaključke. Dobro je što se u entitetskim parlamentima zna da komuniciramo, a također i što je javnost svjesna ove vrste komunikacije. Reakcija javnosti na ovu saradnju bila je vrlo pozitivna.”¹⁴⁴

Narodna skupština Republike Srpske

Poslušna kultura

Kultura NSRS-a može se smatrati **poslušnom**, pri čemu zakonodavno tijelo uglavnom slijedi vladine zakonodavne prijedloge, umjesto da inicira ili kritički preispituje nacрте zakona. Na primjer, NSRS je brzo usvojila zakon kojim se zabranjuje djelovanje pravosudnih institucija na državnom nivou i SIPA-e u RS-u - što je bio potez koji predstavlja izazov za ukupnu stabilnost i sigurnost BiH. Dok su neki posmatrači primijetili da je NSRS „najefikasnija skupština u BiH”,¹⁴⁵ drugi su tvrdili da je Skupština „postala alat u rukama vladara”.¹⁴⁶ Međutim, većina posmatrača se slaže da NSRS-u općenito nedostaje suštinske rasprave u skupštinskim procedurama.

Na pitanje da li NSRS stavlja veći **naglasak** na predstavljanje, zakonodavstvo ili nadzor, većina izabranih poslanika istakla je zakonodavstvo. Jedan poslanik je objasnio da je naglasak „prvenstveno na predstavljanju naroda i birača”, dok je „zakonodavstvo nešto što je, po definiciji, naš primarni zadatak”.¹⁴⁷ Drugi poslanik je dodao da je „naš glavni zadatak usvajanje kvalitetnih zakona”, iako bi bilo poželjno da NSRS ima „više uvida u kontrolu javne potrošnje”.¹⁴⁸ Kao i u PSBiH i PFBiH, mali naglasak je stavljen na nadzor, iako se čini da većina poslanika razumije njegov značaj kao osnovne parlamentarne funkcije.

Najozbiljniji **negativni** aspekt koji utječe na NSRS, prema posmatraču koji nije iz BiH, jest prisutnost „autoritarnih tendencija koje ne dopuštaju

poslanicima da pravilno obavljaju svoj posao – kritička pitanja više nisu dopuštena, što je vjerovatno najgori razvoj događaja".¹⁴⁹ Drugi posmatrač je izrazio zabrinutost zbog „kontinuirane politizacije pitanja sigurnosti i zanemarivanja preporuka nadzornih tijela”.¹⁵⁰ Istovremeno, poslanici su izrazili iritaciju zbog kolega koji ne poštuju Poslovnik, što rezultira nedostatkom kvoruma,¹⁵¹ kao i zbog zvaničnika izvršne vlasti koji ne prisustvuju sjednicama odbora.¹⁵²

U **pozitivnijem** smislu, jedan posmatrač je primijetio „povećanu uključenost međunarodnih partnera i tehničku podršku”.¹⁵³ Nekoliko poslanika je također izrazilo interes za povećanu saradnju i na domaćem i na međunarodnom nivou. Kako se prisjetio jedan poslanik, „održano je nekoliko sastanaka s parlamentarcima iz Federacije BiH, Parlamentarne skupštine BiH, kao i s kolegama iz Srbije, i to je vrlo pozitivno”.¹⁵⁴

SLUČAJ POZICIJA ZNANJA U PARLAMENTU

Većina parlamenata ima istraživački sektor koji pomaže članovima parlamenta i komisijama u pozadinskom istraživanju i brzim analizama. Takve jedinice mogu izgraditi internu bazu znanja koja podržava i zakonodavne i nadzorne funkcije, a istovremeno služe kao most prema vanjskoj stručnosti iz akademske zajednice i civilnog društva. U nekim parlamentima komisije djeluju prema definiranom programu znanja, koji stavlja fokus na složena područja politike i obezbjeđuje kontinuitet. PSBiH ima Istraživački sektor, iako se malo zna o njegovim tekućim aktivnostima. Posmatrači sugeriraju da članovi parlamenta rijetko traže istraživanja, a jedan posmatrač je primijetio da bi bilo korisno „analizirati rad ovog sektora kako bi se vidjelo da li postoje mogućnosti za njegovo prilagođavanje modernim trendovima u konzumiranju istraživanja”.¹⁵⁵ S druge strane, PFBiH „ima službu koja pruža tehničku, pravnu i administrativnu podršku, ali nema striktno istraživačku jedinicu”.¹⁵⁶ U rijetkim prilikama kada vanjske analize stignu do parlamenta, mali broj članova parlamenta pokazuje interes, čak i kada se nalazi predstavljaju na plenarnim sjednicama.¹⁵⁷ Kaže se da NSRS ima Službu za istraživanje i analizu, ali obrazac je isti: mala potražnja od strane poslanika i ograničena inicijativa zaposlenih. Kao što je komentirao jedan posmatrač, „poslanici su obaviješteni da se mogu obratiti službi „Istraživanje” – dva poslanika su to učinila u posljednjih deset godina”.¹⁵⁸

Kapacitet

U RS-u, parlamentarni **nadzor** nad sektorom sigurnosti i dalje predstavlja izazov. Ipak, jedan poslanik je primijetio da je „nedavno došlo do primjetnog porasta angažmana parlamentaraca u sprovođenju parlamentarnih istraga i javnih saslušanja”.¹⁵⁹ Drugi poslanici su primijetili da je „radna atmosfera dobra i manje konfrontacijska nego u plenarnom radu”.¹⁶⁰ Ali, također su priznali da kolege često krše Poslovnik time što ne prisustvuju sjednicama – obrazac koji važi i za predstavnike vlade koji se često ne pojavljuju pred Odborom za bezbjednost. Kao što je jedan posmatrač sažeo, „nadzor je formalan, a ne suštinski. Parlament odobrava strategije i budžet, ali rijetko učestvuje u donošenju politika ili praćenju provođenja”.¹⁶¹

U NSRS-u se rad radnika u Službi NSRS-a općenito poštuje i cijeni, iako bi neki poslanici pozdravili veću pomoć u oblasti tehničke ekspertize i odnosa s javnošću. Jedan vanjski posmatrač primijetio je da „nedostaje stručnog kadra sa znanjem o bezbjedonosnim i pravnim pitanjima”.¹⁶² Istovremeno, bilo bi korisno povećati stručnost radnika Službe. Kao što je objasnio jedan učesnik, „evropske integracije su složen proces. Službenici nisu osposobljeni za momenat u kojem se na sjednicama odbora ili u klubu poslanika uvode amandmani - bez obzira da li je amandman usklađen s pravom EU ili ne”.¹⁶³

Kao i u PFBiH, većina posmatrača ima kritički stav prema radnoj etici poslanika u NSRS-u. Jedan posmatrač se prisjetio da „na početku mandata svi žele ući u Odbor za evropske integracije jer su čuli da se dobiva službeni pasoš”.¹⁶⁴ Drugi je komentirao da „parlamentu nedostaje etike. Poslanici iz vladajuće stranke nikada ne prihvataju dobre prijedloge opozicije. Ako je prijedlog dobar, zašto ga ne prihvatiti bez obzira na to odakle dolazi?”.¹⁶⁵ I zaista, posmatrači primjećuju jasnu neravnotežu između vladajućih stranaka i opozicije. Jedan posmatrač objasnio je da se članovi opozicije suočavaju sa značajnim izazovima, jer ih vodstvo NSRS-a ne poštuje, dok se neki čelnici opozicije suočavaju čak i s fizičkim prijetnjama. Kao što je izjavio jedan poslanik iz opozicije, „vladina kampanja implicira da je opozicija toksična i da je treba izbrisati s političke scene”.¹⁶⁶ Općenito, Narodna skupština je i dalje poslušna vladinoj politici. Malo je prostora za poslanike iz opozicije da pruže protutežu kritičkim

propitivanjem ili pokretanjem inicijative za donošenje zakona.

Saradnja

NSRS ne sarađuje aktivno s neovisnim **nadzornim institucijama** u praćenju vladine politike i potrošnje. Odbor za bezbjednost NSRS-a rijetko se sastaje i stoga rijetko odlazi u agencije bezbjednosti. Kao i PFBiH, NSRS ima Odbor za reviziju koji se redovno sastaje kako bi razmotrio izvještaje Ureda za reviziju. Međutim, kako je primijetio jedan posmatrač, izvještaji o reviziji i izvještaji Institucije ombudsmena „razmatraju se, ali rijetko dovode do konkretnih mjera ili promjena”.¹⁶⁷ Što se tiče ombudsmena, jedan posmatrač se prisjetio da je „bivši ombudsmen bio pravi profesionalac koji je održavao solidne radne odnose. Sadašnji ne sarađuje i uvijek je zauzet. Bivši ombudsmen je podigao ljestvicu. Zalagao se za probleme, čak se i protivio većini kako bi podržao Odbor i pitanja koja su se ticala Srba”.¹⁶⁸

Saradnja između parlamenta i **civilnog društva** „postoji, ali nije sistemska. Uglavnom zavisi od pojedinačnih inicijativa. Na civilno društvo se i dalje često gleda sa sumnjom, posebno ako ono zauzima kritički stav”.¹⁶⁹ Poslanici rijetko koriste istraživanja think tankova, a nastojanja nevladinih organizacija na izgradnji kapaciteta su rijetka. Ipak, postoji sve veća tendencija uspostavljanja saradnje putem rasprava i inicijativa za obuku, iako je to od slučaja do slučaja. Jedan takav primjer je projekt BIHOS, u kojem organizacije civilnog društva sarađuju s državnim i entitetskim parlamentima u BiH. Istovremeno, kako je primijetio jedan posmatrač, „u ranijim godinama, dok se vlada pokušavala predstaviti u drugačijem svjetlu, održavali su se seminari i obuke, ali sada se organiziraju konferencije sa suverenistima i desničarima iz Evrope”.¹⁷⁰

Izabrani poslanici i posmatrači općenito podržavaju veću **međunarodnu saradnju** i zalažu se za jači međuparlamentarni angažman u BiH, posebno se osvrćući na sjednice Komisije za sigurnost Predstavničkog doma PFBiH i drugih komisija/odbora za sigurnost. Jedan poslanik je objasnio: „Komunikacija s drugim parlamentima u BiH mogla bi biti kvalitetnija i češća. Važno je promovirati povjerenje i saradnju, ne samo u BiH nego i u regiji. Postoje kontakti i parlamentarna saradnja koju su inicirali određeni profesionalni krugovi, ali to bi svakako trebalo uključiti u redovne parlamentarne

planove.”¹⁷¹ Na regionalnom nivou, NSRS se fokusira na saradnju sa Srbijom, nastojeći produbiti odnose kroz posjete i razmjene.¹⁷² Na međunarodnom nivou, članovi NSRS-a izrazili su interes za jačanje veza sa svojim kolegama u EU.

Dio V. Preporuke

Parlamenti u Bosni i Hercegovini i dalje su uklješteni između kompliciranog sistema upravljanja i nedostatka političke volje. Zakonodavna tijela i organizacije koje ih podržavaju trebale bi se fokusirati na ono što se realno može poboljšati, a ne na ono što je još uvijek blokirano. Ovaj pristup je ključan, čak i samo da bi se pripremile za vrijeme u kojem će doći do promjene - bilo kroz novo davanje prioriteta procesu pristupanja BiH EU ili ako Trumpova administracija počne gledati na tešku situaciju u BiH kao na priliku da zablista na međunarodnoj sceni. Do tada, preporuke u nastavku fokusirane su na ono što je izvedivo pod **trenutnim okolnostima**. Stoga se suzdržavaju od predlaganja velikih reformi koje se trenutno vjerovatno neće dogoditi, poput izmjene zakona na državnom nivou, ukidanja etničkog veta, uvođenja mehanizma dostavljanja zvaničnog poziva kojim će se primorati vlade da svjedoče pred komisijama, provođenja sankcija za kršenje parlamentarnog poslovnika (na primjer, smanjenje plaće za učestale izostanke), uspostavljanja obavezujućeg kodeksa ponašanja za parlamentarce ili revizije sastava i naknada za članove neovisnih komisija.

Preporuke u nastavku osmišljene su na način da budu **izvedive** i kako bi se potakla inkluzivna saradnja i izgradnja kapaciteta. Namjerno su apolitične, budući da je neutralnost često preduvjet za djelotvornu saradnju u Bosni i Hercegovini. Iako je naglasak na parlamentarnim komisijama za sigurnost, većina tačaka primjenjiva je i na druge komisije.

Evropskoj uniji, njenim državama članicama i partnerima: Budući da je EU izrazila spremnost za otvaranje pristupnih pregovora, trebala bi obnoviti i proširiti svoju podršku demokratizaciji u Bosni i Hercegovini. EU i njene države članice – zajedno s Norveškom, Švicarskom i Ujedinjenim Kraljevstvom – ostaju jedini akteri koji su i voljni i sposobni pružiti takvu pomoć. SAD je zaustavio podršku demokratiji, dok OSCE i UNDP rade sa

skromnim budžetima koje financira prvenstveno EU. Podjela rada u kojoj se EU i OHR fokusiraju na izvršnu vlast, dok OSCE i UNDP podržavaju zakonodavnu vlast, više nije dovoljna. Izgledi za članstvo u EU zahtijevaju širi i koordiniraniji pristup Brisela. Države članice imaju ključnu ulogu kroz razmjenu praksi i financiranje. Budući da su sigurnosne i upravljačke strukture BiH razvijene početkom 2000-ih, današnji izazov leži u ponovnom oživljavanju parlamentarne prakse i usklađivanju standarda nadzora sa standardima drugih država zapadnog Balkana koje su kandidati za članstvo u EU. Podrška EU trebala bi biti velikodušna, ali i čvrsto uvjetovana, uz primjenu konstruktivnog pritiska gdje je to potrebno. U konačnici, parlamentarci i državni službenici trebaju sami unositi promjene.

Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine:

Blokada donošenja zakona i većeg dijela rada na provođenju nadzorne funkcije potaknula je površnu kulturu u kojoj Zajednička komisija za odbranu i sigurnost i Zajednička komisija za nadzor nad radom Obavještajno-sigurnosne agencije uglavnom formalno obavljaju poslove bez postizanja korisnih rezultata. Novi projekti koji uključuju komisije, državne službenike i izabrane poslanike trebali bi imati za cilj izvući PSBiH iz zone komfora. Angažman bi se mogao fokusirati na povećanje posjeta komisija Oružanim snagama, policiji i drugim sigurnosnim agencijama, a istovremeno poticati članove parlamenta na susrete sa civilnim društvom i širom javnošću. I Zajednička komisija za odbranu i sigurnost i Zajednička komisija za nadzor nad radom Obavještajno-sigurnosne agencije imala bi koristi od predanih eksperata za sigurnost - bilo onih iz Istraživačkog sektora PSBiH ili eksternih eksperata angažiranih preko organizacija civilnog društva - kako bi pomogli u razvoju agende znanja i doprinijeli zakonodavnim raspravama. Umjesto da se fokusiraju isključivo na blokiranje donošenja zakona, parlamentarci bi trebali početi procjenjivati utjecaj i relevantnost postojećih zakona kroz strukturirani proces post-zakonodavnog nadzora.

Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine:

Među parlamentima koji su analizirani u ovoj studiji, PFBiH je najviše ograničen kompliciranim sistemom upravljanja u BiH. Smješten između operativnijeg kantonalnog nivoa i apstraktnog državnog nivoa, on ima previše članova parlamenta s premalo toga na što se može fokusirati. To je rezultiralo

beznačajnom parlamentarnom kulturom u kojoj se mnogi izabrani poslanici ne osjećaju obavezanim da rade posao za koji su plaćeni. Veća pažnja posvećena komisijama za sigurnost trebala bi biti fokusirana na one članove parlamenta koji su aktivni i angažirani. Takve članove parlamenta – bez obzira na političku pripadnost – potrebno je identificirati i poticati na saradnju putem strukturiranih razmjena i radionica izvan parlamentarnog okruženja, čime bi im se omogućila razmjena iskustava i zajednički rad. Novim inicijativama u PFBiH moglo bi se također istražiti osnivanje zajedničke komisije za sigurnost oba doma i procijeniti mogućnost izrade posebnog zakona o nadzoru, sličnog okvirima koji već postoje u PSBiH i NSRS-u.

Narodnoj skupštini Republike Srpske:

Politički razvoj RS-a učinio je NSRS poslušnom, jer zakonodavno tijelo slijedi vladinu politiku. Nove inicijative s NSRS-om su moguće, ali se mora naglasiti njihov nepolitički karakter. I poslanici i državni službenici žele sarađivati s kolegama iz PFBiH i PSBiH. S obzirom na njihovu ograničenu izloženost evropskoj parlamentarnoj praksi (osim postojećih veza sa Srbijom), NSRS će vjerovatno pozdraviti projekte saradnje koji uključuju snažne komponente izgradnje kapaciteta. Ako NSRS tvrdi da podržava bližu saradnju, tu predanost treba testirati njenim aktivnim učešćem u novim inicijativama. Suprotno tome, ako NSRS odbije programe koje financira EU, RS-u će biti sve teže da nastavi samo deklarativno podržavati evropske integracije.

Svim parlamentima i donatorima:

Postoji mnogo pitanja u kojima je potrebna **izgradnja kapaciteta parlamentaraca**. Najhitnije je da članovi parlamenata u BiH razumiju kako funkcioniра parlamentarni nadzor nad sigurnosnim sektorom i koja ovlaštenja imaju. Obavezna uvodna obuka za novoizabrane članove parlamenta - koju bi osmislile i provele lokalne nevladine organizacije - bila bi korisna polazna tačka. Druga dragocjena praksa bila bi stvaranje tima za obuku od iskusnih bivših članova parlamenta i državnih službenika koji mogu ostvariti kolegijalnu saradnju sa novim parlamentarima. Članovima parlamenata bi također koristile smjernice za pregled nacрта budžeta i provođenje procesa post-zakonodavnog nadzora za postojeće zakonodavstvo. Tri je osigurati redovno učešće na obukama i u razmjeni

iskustava. Putovanja u egzotična mjesta u ili izvan BiH treba izbjegavati ako ne postoji zvanična predanost učešću na svim radnim sjednicama i namjera praćenja učešća.

Izgradnja kapaciteta državnih službenika u parlamentu često je isplativiji pristup od fokusiranja isključivo na članove parlamenta. Državni službenici u parlamentu bi trebali proći kroz obuku o novim sigurnosnim prijetnjama, posebno onim koje se odnose na cyber sigurnost i dezinformacije, s obzirom na njihovo postupanje s osjetljivim informacijama i ranjivost parlamentarnih sistema. Sasvim je jasno da državni službenici trebaju bolje razumjeti praktične implikacije usklađivanja zakonodavstva BiH sa standardima EU. Nastavak ranijeg *twinning* projekta EU – oslanjanje na naučene lekcije – bio bi dragocjen i bilo bi idealno da se fokusira na državne službenike u parlamentu umjesto na članove parlamenta.

Izgradnja kapaciteta u komisijama za sigurnost trebala bi se fokusirati na pravljenje rasporeda, budući da većini komisija trenutno nedostaje kultura prethodnog planiranja i redovnih sjednica. Vanjski pritisak donatora, u kombinaciji s angažmanom civilnog društva, mogao bi pomoći državnim službenicima u komisijama i članovima parlamenta u uspostavljanju realnih godišnjih planova rada i provođenju redovnih evaluacija njihovog provođenja. Osim toga, stručnost komisija u oblasti sigurnosti mogla bi se ojačati aktivnijom ulogom parlamentarnog istraživačkog sektora na državnom nivou kroz razvoj i održavanje agende znanja za komisije za sigurnost. Na entitetskom nivou, parlamenti bi mogli ojačati svoju bazu znanja kroz honorarni angažman akademika i eksperata iz think tankova koji bi proveli pozadinska istraživanja i pružili informacije.

Nedavni događaji označavaju pozitivan početak **parlamentarne saradnje u BiH**. Komisije za sigurnost na državnom i entitetskom nivou već su se sastale u dva navrata, uz nekoliko razmjena u okviru programa BIHOS. Mnogi članovi parlamenta na različitim nivoima vlasti (uključujući kantone) izrazili su istinski interes za sastanke, razmjenu praksi i iskustava. Kao nadogradnja ovih pilot sastanaka, imalo bi smisla izgraditi mrežu parlamentaraca i državnih službenika, koju bi koordinirale lokalne nevladine organizacije iz Sarajeva, Banje Luke i drugih gradova. Takva mreža trebala bi biti izričito

apolitična i nestranačka, osiguravajući da je saradnja vođena profesionalnim angažmanom, a ne političkim ili etničkim podjelama. Koordinacija od strane civilnog društva smanjila bi rizik od ometanja aktivnosti političkim sporovima ili osjetljivim pitanjima. Mreža bi se mogla ogledati u organizaciji zajedničkih sjednica, razmjene mišljenja među kolegama i studijskih posjeta unutar BiH za članove parlamenta i državne službenike.

Saradnja među državnim službenicima u parlamentima mogla bi donijeti značajne koristi i na regionalnom i na međunarodnom nivou. Državni službenici u parlamentima susjednih zemalja često su bili više izloženi međunarodnim programima obuke, a saradnja s njima pružila bi dragocjene mogućnosti. Na međunarodnom nivou postoji interes za međusobnu saradnju (počevši od ličnih susreta, a zatim putem *online* sesija) s parlamentima država članica EU kako bi se bolje razumjele proceduralne prakse i institucionalni standardi.

Komisije za sigurnost često nisu aktivne u uspostavljanju direktne saradnje s drugim akterima nadzora kao što su revizorske institucije, institucije ombudsmena, agencije za borbu protiv korupcije, nevladine organizacije, think tankovi i istraživački novinari. Projekti osmišljeni za poticanje **inkluzivnije saradnje** među tim akterima mogli bi pomoći u transformaciji pasivne kulture koja prevladava u većini komisija. Osim toga, mogle bi se uspostaviti i bliže veze sa univerzitetima kako bi se izradili programi obuke u kojima bi se studenti politologije i sigurnosnih studija upoznali s nadzorom nad sektorom sigurnosti i već mogli početi doprinositi putem sastanaka u okviru mreže i stažiranja u nadzornim institucijama.

Gore navedene preporuke, ako se provedu, trebale bi potaknuti **aktivniju, odgovorniju i neovisniju kulturu** nadzora nad sektorom sigurnosti. Članovi parlamenta koji su predani svom mandatu stekli bi alate i vještine za obavljanje nadzora. Državni službenici su sve profesionalniji u svom radu te ih priznaju i poštuju njihovi poslodavci i članovi parlamenta. Parlamenti bi, pak, dijelili prakse jedni s drugima, gradeći mreže upravljanja koje se fokusiraju na postizanje onoga što je moguće, a ne na izbjegavanje onoga što se čini teškim. Najvažnije je da će aktivan, odgovoran i neovisan parlamentarni nadzor osigurati da policija,

Oružane snage i Obavještajna agencija BiH ostanu profesionalne, odgovorne i nepolitične, a da nikada ne budu instrumenti stranaka, etničkih zajednica ili pojedinaca.

U zaključku, ako EU i države članice žele ponovo pokrenuti proces reformi, parlamenti zemlje su dobro mjesto za početak. Oni mogu djelovati kao multiplikator snage za šire reforme. Sa 638 izabranih poslanika na državnom, entitetskom i kantonalnom nivou, te još većim brojem državnih službenika, Bosna i Hercegovina ima ljudske kapacitete za jačanje demokratske kontrole nad svojim sektorom sigurnosti. Uspostavljanje zdrave kulture nadzora ne može se postići preko noći ili kroz nekoliko kratkoročnih projekata. To zahtijeva konstantnu, dugoročnu predanost i institucija Bosne i Hercegovine i njenih međunarodnih partnera. Evropski donatori moraju biti velikodušni i istrajni, a građani Bosne i Hercegovine odlučni i okrenuti ka budućnosti.

Krajnje napomene

- 1 Ideja spomenuta u intervjuu s posmatračem, 29. juni 2025.
- 2 Pojam koji je skovao Srđa Pavlović u blogu iz 2016. u Crnoj Gori.
- 3 Intervju s praktičarem, 13. februar 2024.
- 4 Azra Husaric Omerovic and Nermina Kuloglija-Zolj, 'Confirmed conviction narrows Bosnian Serb strongman's horizons', BIRN, 5 August 2025.
- 5 'Bosnia and Herzegovina's hot summer', ICG, Crisis Group Europe Briefing 95, 26 September 2022.
- 6 Intervju s praktičarem, 20. novembar 2023.
- 7 Intervju s posmatračem, 26. juni 2025.
- 8 Za detaljnu diskusiju o izradi odbrambene i sigurnosne politike u BiH vidi: Zlatan Bajramović, 'Rethinking security policy of Bosnia and Herzegovina and improving the response to challenges and threats', Security Dialogues, Vol. 15, No. 1, 2024.
- 9 Intervju s praktičarem, 23. novembar 2023.
- 10 Intervju s posmatračem, 29. juni 2025.
- 11 Intervju sa praktičarem, 20. novembar 2023.
- 12 Louis-Alexandre Berg, 'Politics of fear. Police and defence reform in Bosnia and Herzegovina', in 'Governing Security After War: The Politics of Institutional Change in the Security Sector', Oxford University Press, 2022.
- 13 Intervju s praktičarem, 17. juni 2025.
- 14 Intervju s posmatračem, 6. juli 2025.
- 15 Nevenko Vranješ, a.o., 'Security threats, challenges and risks in Bosnia and Herzegovina: Social security perspectives', 2021.
- 16 Intervju s posmatračem, 16. septembar 2023.
- 17 Intervju s posmatračem, 29. juni 2025.
- 18 Intervjui s posmatračima, 1. februar 2022. i 16. septembar 2023.
- 19 'Country Brief: Bosnia and Herzegovina', Government Defence Integrity Index, Transparency International, 2020, p. 4.
- 20 Jos Boonstra (ed.), 'Bosnia and Herzegovina: Democratic Oversight of Security', CESS Backgrounder, No. 4, March 2024.
- 21 Intervju s posmatračem, 2. juli 2025.
- 22 Intervju s posmatračem, 20. juni 2025.
- 23 'Civil society oversight of security: The case of Bosnia and Herzegovina', CESS Security Matters, No. 30, December 2023, p 6-7.
- 24 Jos Boonstra (ed.), 'Bosnia and Herzegovina: Democratic Oversight of Security', CESS Backgrounder, No. 4, March 2024.
- 25 Benjamin Plevljak, 'The anaemia of civil society involvement in BiH's security oversight', in 'Civil society oversight of security: The case of Bosnia and Herzegovina', CESS Security Matters, No. 30, December 2023, p. 4.
- 26 Intervju s posmatračem, 28. maj 2024.
- 27 'Bosnia and Herzegovina 2024 Report', European Commission, Brussels, 30 October 2024, p. 24.
- 28 Vidi 'EU support to the Parliaments of BiH in EU integration tasks', <http://bih-parliamentary-twinning.eu/en/>, pristupljeno 25. jula 2025.
- 29 Ana E. Juncos, 'EU security sector reform in Bosnia and Herzegovina: Reform or resist?', Contemporary Security Policy, 5 December 2017, p. 104.
- 30 Intervju s posmatračem, 11. juli 2025.
- 31 Intervju s posmatračem, 29. juni 2025.
- 32 Intervju s posmatračem, 22. oktobar 2024.
- 33 Intervju s posmatračem, 20. juni 2025.
- 34 Intervju s posmatračem, 14. oktobar 2024.
- 35 Tereza Hladíková, 'Discrimination of ethnic minorities in the Constitution of Bosnia and Herzegovina', Czech Centre for Human Rights and Democracy, 6 June 2025, <https://www.humanrightscentre.org/blog/discrimination-ethnic-minorities-constitution-bosnia-and-herzegovina>, pristupljeno 28. juli 2025.
- 36 Intervju s posmatračem, 17. juni 2024.
- 37 Sandra Jancić, 'Possibilities of parliamentary oversight of independent judiciary with a focus on the sub judice doctrine', 18 April 2023, p. 278.
- 38 Intervju s posmatračem, 28. maj 2024.
- 39 Indikativne brojke do kojih smo došli putem razmjene email poruka sa posmatračem, 16. juli 2025.
- 40 Intervju s posmatračem, 28. maj 2024.
- 41 Intervjui s posmatračima, 27. septembar 2024.
- 42 Intervjui s posmatračima, 29. juni 2025.
- 43 Intervju s posmatračem, 17. mart 2025.
- 44 Intervju s posmatračem, 28. maj 2024.
- 45 Armin Tufo (ed), Tea Ilić, and Anja Mešić, 'Cybersecurity in Bosnia and Herzegovina: Everyone's problem – no one's responsibility', CESS Volten Brief, No. 12, June 2025, p. 1.
- 46 Ustav Bosne i Hercegovine (1995, dopunjen 2009), https://www.ustavnisud.ba/uploads/documents/constitution-of-bih_1625734692.pdf, pristupljeno 29. jula 2025.
- 47 CESS-ova interna procjena zakonskog okvira Bosne i Hercegovine.
- 48 Poslovnik Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (2014) <https://www.ohr.int/ohr-dept/legal/laws-of-bih/pdf/New2015/BH%20RoP%20HoR%2079-14.pdf>, i Poslovnik Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (2014), <https://www.ohr.int/ohr-dept/legal/laws-of-bih/pdf/New2015/BH%20Rules%20of%20Procedure%20of%20the%20House%20of%20Peoples%20of%20BHPA%2058-14.pdf>, pristupljeno i jednom i drugom Poslovniku 29. jula 2025.
- 49 Intervju s posmatračem, 26. juni 2025.
- 50 Intervju s praktičarem, 17. juni 2025.

- 51 Za više informacija o parlamentarnom nadzoru nad sektorom sigurnosti u BiH također vidi: Leon Hartwell, 'Strengthening parliamentary oversight of the security sector in the Western Balkans', European Leadership Network, November 2024, 17-23.
- 52 Intervju s posmatračem, 29. juni 2025.
- 53 Intervju s praktičarem, 21. april 2024.
- 54 Intervju s posmatračem planu rada Zajedničke komisije za odbranu i sigurnost za 2025. godinu, 4. februar 2025.
- 55 Intervju s posmatračem, 25. juni 2025.
- 56 Za pregled nadzora nad obavještajnim sektorom u BiH vidi: Benjamin Plevljak, „Parlamentarni nadzor nad Obavještajno-sigurnosnom agencijom Bosne i Hercegovine“, Defendologija, br. 55, juli 2025, str. 47-58.
- 57 Web stranica Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, <https://parlament.ba/committee/read/42?lang=bs#sessions>, pristupljeno 30. jula 2025.
- 58 Intervju s praktičarem, 21. april 2024.
- 59 Intervju s posmatračem, 22. oktobar 2024.
- 60 Intervju s posmatračem, 30. maj 2024.
- 61 Zakon o parlamentarnom vojnom povjereniku Bosne i Hercegovine (2009), član 11, <https://parlament.ba/data/dokumenti/pdf/31259%20zakon%20o%20parl.%20vojnom%20povjereniku%20en.pdf>, pristupljeno 30. jula 2025.
- 62 Intervju s posmatračem, 23. novembar 2023.
- 63 Intervju s praktičarem, 13. februar 2024.
- 64 Intervju s posmatračem, 28. maj 2024.
- 65 Preuzeto iz Jos Boonstra (ed.), 'Bosnia and Herzegovina: Democratic Oversight of Security', CESS Backgrounder, No. 4, March 2024.
- 66 Ustav Federacije Bosne i Hercegovine (1994), <https://www.ohr.int/ohr-dept/legal/laws-of-bih/pdf/001%20-%20Constitutions/FBH%20CONSTITUTION%20FBH%201-94%20and%2013-97.pdf>, pristupljeno 29. jula 2025.
- 67 Intervju s praktičarem, 22. april 2025.
- 68 Poslovnik Predstavničkog Doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovina (2007), <https://predstavnickidom-pfbih.gov.ba/poslovnik-doma>, i Poslovnik Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine (2003), <https://parlamentfbih.gov.ba/v2/bs/stranica.php?idstranica=106>, pristupljeno i jednom i drugom Poslovniku 29. jula 2025.
- 69 Intervju s posmatračem, 29. septembar 2024.
- 70 Intervju s posmatračem, 29. septembar 2024.
- 71 Član 52. Poslovnika Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine (2003), <https://parlamentfbih.gov.ba/v2/bs/stranica.php?idstranica=106>, pristupljeno 31. jula 2025.
- 72 Intervju s praktičarem, 18. april 2025.
- 73 Intervju s posmatračem, 22. oktobar 2024.
- 74 Neobjavljeni CESS-ov informativni dokument o Nezavisnom odboru Parlamenta FBIH (Unpublished CESS backgrounder on the Independent Board of the FBIH), 1. maj 2024.
- 75 Preuzeto iz Jos Boonstra (ed.), 'Bosnia and Herzegovina – Federation of Bosnia and Herzegovina: Democratic Oversight of Security', CESS Backgrounder, No. 5, March 2024.
- 76 Ustav Republike Srpske (1992), <https://www.ohr.int/ohr-dept/legal/laws-of-bih/pdf/2024/2024-RS-Constitution.pdf>, pristupljeno 29. jula 2025.
- 77 CESS-ova interna procjena zakonskog okvira Bosne i Hercegovine.
- 78 Nekoliko intervju s praktičarima i posmatračima u periodu mart-juli 2025.
- 79 Kompletan Poslovnik Narodne skupštine Republike Srpske (2020), <https://www.narodnaskupstinars.net/?q=la/narodna-skup%C5%A1tina/poslovnik>, pristupljeno 29. jula 2025.
- 80 Intervju s posmatračem, 17. mart 2025.
- 81 Intervju s posmatračem, 24. maj 2023.
- 82 Intervju s posmatračem, 14. oktobar 2024.
- 83 Intervju s posmatračem, 24. maj 2023.
- 84 Preuzeto iz Jos Boonstra (ed.), 'Bosnia and Herzegovina – Republika Srpska: Democratic Oversight of Security', CESS Backgrounder, No. 6, March 2024.
- 85 Intervju s posmatračem, 29. juni 2025.
- 86 Intervju s posmatračem, 29. juni 2025.
- 87 Intervju s praktičarem, 24. april 2025.
- 88 Intervju s posmatračem, 29. juni 2025.
- 89 Intervju s posmatračem, 30. maj 2024.
- 90 Intervju s posmatračem, 29. juni 2025.
- 91 Intervju s praktičarem, 21. april 2025.
- 92 Intervju s praktičarem, 21. april 2025.
- 93 Intervju s posmatračem, 11. juli 2025.
- 94 Intervju s posmatračem, 17. juni 2024.
- 95 Intervju s posmatračem, 25. juni 2025.
- 96 Intervju s praktičarem, 6. februar 2025.
- 97 Intervju s posmatračem, 29. septembar 2024.
- 98 Intervju s posmatračem, 17. mart 2025.
- 99 Intervju s posmatračem, 11. juli 2025.
- 100 Intervju s posmatračem, 30. maj 2025.
- 101 Intervju s posmatračem, 2. juli 2025.
- 102 Intervju s praktičarem, 21. april 2025.
- 103 Intervju s posmatračem, 30. maj 2025.
- 104 Intervju s posmatračem, 29. juni 2025.
- 105 Intervju s posmatračem, 28. maj 2024.
- 106 Intervju s posmatračem, 2. juli 2025.
- 107 Intervju s posmatračem, 30. maj 2025.
- 108 Intervju s posmatračem 29. juni 2025.
- 109 Intervju s posmatračem o planu rada Zajedničke komisije za odbranu i sigurnost za 2025, 4. februar 2025.
- 110 Intervju s posmatračem, 11. juli 2025.
- 111 Intervju s posmatračem, 17. juni 2024.
- 112 Intervju s posmatračem, 11. juli 2025.
- 113 Intervju s posmatračem 29. juni 2025.
- 114 Intervju s posmatračem, 17. juni 2024.

- 115 Intervju s praktičarem, 21. april 2024.
- 116 Intervju s posmatračem, 29. juni 2025.
- 117 Intervju s posmatračem, 29. juni 2025.
- 118 Intervju s praktičarem, 18. april 2025.
- 119 Intervju s posmatračem, 22. oktobar 2024.
- 120 Intervju s praktičarem, 24. april 2025.
- 121 Intervju s posmatračem, 6. juli 2025.
- 122 Intervju s praktičarem, 18. april 2025.
- 123 Intervju s praktičarem, 24. april 2025.
- 124 Intervju s praktičarem, 18. april 2025.
- 125 Intervju s posmatračem, 6. juli 2025.
- 126 Intervju s posmatračem, 11. juli 2025.
- 127 Intervju s posmatračem, 17. juni 2024.
- 128 Intervju s posmatračem, 6. juli 2025.
- 129 Intervju s posmatračem, 14. oktobar 2025.
- 130 Intervju s praktičarem, 24. april 2025.
- 131 Intervju s praktičarem, 18. april 2025.
- 132 Intervju s posmatračem, 27. septembar 2024.
- 133 Intervju s posmatračem, 26. juni 2025.
- 134 Intervju s posmatračem, 6. juli 2025.
- 135 Intervju s posmatračem, 27. septembar 2024.
- 136 Intervju s posmatračem, 22. oktobar 2024.
- 137 Intervju s posmatračem, 22. oktobar 2024.
- 138 Intervju s posmatračem, 27. septembar 2024.
- 139 Intervju s posmatračem, 6. juli 2025.
- 140 Intervju s posmatračem, 6. juli 2025.
- 141 Intervju s posmatračem, 27. septembar 2024.
- 142 Intervju s posmatračem, 6. juli 2025.
- 143 Intervju s posmatračem, 27. septembar 2024.
- 144 Intervju s praktičarem, 18. april 2025.
- 145 Intervju s posmatračem, 14. oktobar 2024.
- 146 Intervju s posmatračem, 20. juni 2025.
- 147 Intervju s praktičarem, 17. mart 2025.
- 148 Intervju s praktičarem, 17. mart 2025.
- 149 Intervju s posmatračem, 26. juni 2025.
- 150 Intervju s posmatračem, 19. juni 2025.
- 151 Intervju s praktičarem, 17. juni 2025.
- 152 Intervju s praktičarem, 24. maj 2023.
- 153 Intervju s posmatračem, 19. juni 2025.
- 154 Intervju s praktičarem, 17. mart 2025.
- 155 Intervju s posmatračem, 11. juli 2025.
- 156 Intervju s posmatračem, 6. juli 2025.
- 157 Intervju s posmatračem, 22. oktobar 2024.
- 158 Intervju s posmatračem, 14. oktobar 2024.
- 159 Intervju s praktičarem, 17. mart 2025.
- 160 Intervju s praktičarem, 17. mart 2025.
- 161 Intervju s posmatračem, 19. juni 2025.
- 162 Intervju s posmatračem, 20. juni 2025.
- 163 Intervju s posmatračem, 14. oktobar 2024.
- 164 Intervju s posmatračem, 14. oktobar 2024.
- 165 Intervju s posmatračem, 14. oktobar 2024.
- 166 Intervju s posmatračem, 20. juni 2025.
- 167 Intervju s posmatračem, 19. juni 2025.
- 168 Intervju s posmatračem, 14. oktobar 2024.
- 169 Intervju s posmatračem, 19. juni 2025.
- 170 Intervju s posmatračem, 20. juni 2025.
- 171 Intervju s praktičarem, 17. mart 2025.
- 172 Intervju s posmatračem, 14. oktobar 2024.

Greenwood Papers

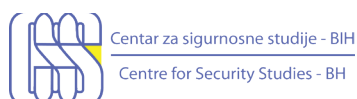
David Greenwood (1937-2009) bio je direktor istraživanja u CESS-u od 1997. do 2007. godine. U CESS-u je bio glavni istraživač i mentor svojim kolegama. David Greenwood je, prema vlastitim riječima, bio „građevinski radnik na gradilištu demokratije“. Ova serija istraživačkih izvještaja, ranije poznata kao Harmonie Papers, posvećena je njemu.

CESS



Centar za evropske sigurnosne studije (CESS) neovisni je institut za istraživanje i obuku sa sjedištem u Groningenu, u Nizozemskoj. CESS nastoji unaprijediti sigurnost, razvoj, demokratiju i ljudska prava, pomažući vladama i civilnom društvu da se suoče sa izazovima. CESS je međunarodni, multidisciplinarni i inkluzivni institut. Njegov rad dio je evropske potrage za stabilnošću i prosperitetom, kako unutar tako i izvan Evrope. CESS potiče raspravu baziranu na informacijama i znanju, osnažuje pojedince, potiče međusobno razumijevanje o pitanjima upravljanja i promovira demokratske strukture i procese.

BIHOS – Bosna i Hercegovina gradi inkluzivan nadzor nad sigurnošću



BIHOS nastoji ojačati demokratsko upravljanje i inkluzivni nadzor nad sektorom sigurnosti u Bosni i Hercegovini na državnom, entitetskom i kantonalnom nivou. Ulaganjem u kapacitete pružanjem alata, vještina i tehnika akterima nadzora; poticanjem saradnje među parlamentima, organizacijama civilnog društva i drugim akterima nadzora; te promoviranjem kulture nadzora koja je kritična i konstruktivna, BIHOS doprinosi djelotvornijem i inkluzivnijem nadzoru nad sektorom sigurnosti u BiH koji je u većoj mjeri utemeljen na informacijama i znanju.

BIHOS se provodi kroz isprepletene komponente izgradnje kapaciteta i istraživanja. Prva komponenta uključuje prilagođene kurseve obuke, kao i konsultacije među kolegama, kurseve obuke trenera i studijske posjete, dok se druga sastoji od procjene potreba, niza stručnih laboratorija i opsežne studije parlamentarnog nadzora nad sektorom sigurnosti. Projekt provodi CESS iz Nizozemske, u saradnji sa Centrom za sigurnosne studije (CSS) i Evropskim defendologija centrom (EDC) u BiH.



Ministry of Foreign Affairs of the
Netherlands

BIHOS financira Ministarstvo vanjskih poslova Nizozemske