

**PARLIAMENTARY SCRUTINY AND NATIONAL SECURITY
PARLAMENTARNI NADZOR I NACIONALNA SIGURNOST****Lada Sadiković**Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije
Zmaja od Bosne 8, 71000 Sarajevo**lsadikovic@fknbih.edu****Abstract**

Democratic society is comprehensive term which is mostly described in European documents as pluralism, tolerance, broadmindedness and freedom of expression. Every field of state activities should be under Parliamentary scrutiny, including defence, security and intelligence sector. The Parliament ensure legality and democratic oversight of responsibilities. Effective Parliamentary oversight should be done in transparent and responsible manner. However, it sholud be stressed, that parliamentary oveersight is a new phenomenon even in the western democracies. According to that, parliamentary control over security sector presuppose the manner of effective protection of security sector without violation of human rights and foundational freedoms. The best way of effective democratic control over national security as legitimate aim is proportionality beetwen state action and the protection of human rights. In Bosnia and Herzegovina exist two Commities for parliamentary control over national security which are Joint Committee on Defence and Security of Bosnia and Herzegovina considers and monitors the implementation of the security and defence policy of BiH, monitors the work and considers reports from the Standing Commite on Military Matters BiH Ministry of Defence, BiH Ministry of Security and other executive bodies dealing with defence and security, and the other one is Joint Security and Intelligence Commitee on Supervision of the work of Intelligence and Security Agency of BiH that supervises the lawulness of.

Keywords: *National Security, Parliamentary Scrutiny, Conditions, Mechanisms, Security, Human Rights*

Uvod

Demokratsko društvo je sveobuhvatan pojam koji se najčešće u evropskim dokumentima označava pluralizmom, tolerancijom, duhom otvorenosti i slobodom izražavanja. Stoga bi svako područje državnog djelovanja trebalo biti dostupno parlamentu, uključujući tu i sigurnosni sektor. Parlament osigurava zakonitost i demokratsku kontrolu odgovornosti te garantuje, da će novac poreskih obveznika biti utrošen na pravi način.

Djelotvoran parlamentarni nadzor je nadzor koji se vrši uz punu transparentnost i odgovornost. Međutim, ovdje posebno treba naglasiti da je parlamentarni nadzor sigurnosnih i obavještajnih službi novija pojava, čak i u stabilnim demokracijama. Polovinom sedamdesetih godina kako to naglašavaju autori Born i Leigh otkriven je niz zloupotreba u tajnim i obavještajnim službama u sistemima liberalne demokracije, što je doprinjelo uvođenju parlamentarnog nadzora širom svijeta¹. Ključni element za efikasan nadzor parlamenta nad svim službama a posebno službama sigurnosnog sektora je svakako podjela vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast. Ta podjela vlasti neophodna je upravo zato da se ne bi zloupotrijebila jer, „vječno je iskustvo da je svaki čovjek koji ima vlast sklon da je zloupotrijebi“ (Montesquieu).

U tom smislu izvršna vlast djeluje u funkciji direktne kontrole, određuje budet i pri tome postavlja opće smjernice i prioritete. Sudska vlast sa jedne strane vrši kontrolu nad posebnim ovlaštenjima sigurnosnih službi dok je sa druge strane odgovorna za krivično gonjenje onih koji su zloupotrijebili data ovlaštenja. I konačno, zakonodavna vlast je u funkciji vršenja parlamentarne kontrole nad sektorom sigurnosti, donosi zakone i usvaja budet neophodan za rad sigurnosnih službi. Parlamentarni nadzor nad sektorom sigurnosti predstavlja osnovni element raspodjele vlasti na državnom nivou i u najvećoj mjeri djelotvoran nadzor političke vlasti.

Civilno društvo takođe je od velikog značaja za nadgledanje aktivnosti koje poduzima sektor sigurnosti. Civilno društvo tj. njegova udruženja, akademska zajednica, mediji, ekspertski timovi i istraživački instituti prate način organizacije i djelovanja sektora sigurnosti putem javnih izvora.

¹ Hans Born i Ian Leigh, „*Pravni standardi i najbolji načini nadzora obavještajnih službi: Postizanje odgovornosti u obavještajnoj djelatnosti*“, Ženevski centar za demokratski nadzor nad oružanim snagama, Oslo 2005., str. 79

Na međunarodnom nivou ne postoji nadzor nad službama sigurnosnog sektora, ali Evropski sud za ljudska prava u Strasbourgu prima pojedinačne aplikacije protiv država u slučajevima zloupotrebe spornih aktivnosti.

Uvjeti za efikasan nadzor parlamenta nad sektorom sigurnosti

Kompleksna priroda pitanja sigurnosti traži pojedinačni pristup od države do države s obzirom da svi parlamenti nemaju iste ovlasti, i da nema jedinstvenog modela parlamentarnog nadzora koji bi se mogao uspješno primjenjivati u svim zemljama. Parlamentarni nadzor nad sektorom sigurnosti definiran je na osnovu zakona u dva segmenta. Prvi segment obuhvata davanje nadzornom tijelu općeg pregleda ovlaštenja da bi se nakon toga izdvojila pitanja koja ne mogu biti predmet istrage. Drugi segment obuhvata pitanje da li nadzorno tijelo može da provjerava pojedinosti iz poslovanja ili je ograničeno samo na pitanja djelovanja i finansiranja².

Država bez parlamentarne kontrole nad svojim sektorom sigurnosti, posebno nad vojskom – kako to navodi Born - bi se u najboljem slučaju trebala ocijeniti kao nedovršena demokracija ili demokracija u stvaranju, pa su stoga osnovni uvjeti za efikasan nadzor parlamenta nad sektorom sigurnosti jasno definirane ustavne i zakonske ovlasti, uobičajene prakse što obuhvata ne samo pitanje transparentnosti i zakonske odgovornosti, nego i pitanje dijaloga među ljudima u cilju kompletnog i blagovremenog informiranja i uključivanja članova parlamenta u nov razvoj događaja u pogledu sigurnost, resurse i stručnost kao i političku volju³.

Danas, međutim, poseban odnos između civilnog i vojnog sektora, raznolikost vrlo često tehničkih pitanja, znatna veličina i kompleksna organizacija osoblja sigurnosti, zakoni o tajnama, pravila, procedure i ostalo, u velikoj mjeri otežavaju rad komisija za parlamentarni nadzor. Upravo zakoni o tajnosti posebno u zemljama gdje je demokracija još u razvoju, mogu ograničiti ili ugroziti parlamentarni nadzor nad sektorom sigurnosti, dok posebne izazove predstavljaju oblasti nadzora parlamenta kao što su nabavka i kontrola naoružanja te spremnost tj. gotovost vojnih

² Hans Born i Ian Leigh, „Pravni standardi i najbolji načini nadzora obavještajnih službi: Postizanje odgovornosti u obavještajnoj djelatnosti“, Ženevski centar za demokratski nadzor nad oružanim snagama, Oslo 2005., str. 80.

³ Hans Born, „Parlamentarni nadzor nad sektorom sigurnosti“, Centar za demokratsku kontrolu nad oružanim snagama, Sarajevo, 2004., str. 25.

jedinica. Ovdje je neophodna velika razina znanja i stručnosti članova parlamenta da bi se oni mogli djelotvorno baviti takvim pitanjima.

Globalizacija, „kao proces intenzivnog korištenja rezultata ubrzanog naučno-tehničkog razvoja u svrhu ekspanzije velikih korporacija i država kojima pripadaju“⁴, pojačala je međusobnu ovisnost država, između ostalog, i u domenu sigurnosti. Stoga prijetnje sigurnosti u jednoj zemlji danas stvarno predstavljaju prijetnju sigurnosti cijelog regiona pa i šire. Upravo zbog toga pitanje ljudske sigurnosti, terorizma i organiziranog kriminala upravo na području jugoistočne Evrope ima svakako veliki značaj istovremeno i za države koje pripadaju tom regionu ali i za Evropu u cjelini.

Države u tranziciji, društva koja su pogođena ratom, krizom ili čak i genocidom, kao što je to slučaj u BiH, nalaze se pod posebnim rizikom. Zemlje jugoistočne Evrope karakterizira u manjoj ili većoj mjeri postratno stanje, relativna ekonomska zaostalost, nedovoljna izgrađenost demokratskih institucija te nepotpuna zaštita ljudskih prava⁵. Takođe, jako je primjetno da su zemlje jugoistočne Evrope veliki izuzetak u odnosu na pristupanje članstvu u Evropsku uniju i NATO, što u znatnoj mjeri otežava uspješnost euro-atlanskih integracija. Upravo bi pristupanje država jugoistočne Evrope euro-atlanskim integracijama bio jedini put ka miru, stabilnosti i ekonomskom prosperitetu⁶.

Ugrožavanje nacionalne sigurnosti kao legitimnog cilja Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

Ustav, kao temeljni pravni akt svake države pruža najvažniju zakonsku osnovu za parlamentarni nadzor nad sektorom sigurnosti. Nacionalna sigurnost, sa fokusom na zaštitu države, postaje ljudska sigurnost koja na prvo mjesto stavlja čovjeka i zajednicu. Opasnosti po opstanak demokratske

⁴ Čazim Sadiković, „Ljudska prava na udaru globalizacije“, Centar za sigurnosne studije BiH, Sarajevo, 2006. str. 3

⁵ Lada Sadiković, „Bosnia and Herzegovina in the Western Balkans' System of Security“ in Transnational Terrorism, Organized Crime and Peace-Building, Edited by Wolfgang benedek, Christopher Daase, Vojin Dimitrijević and Petrus van Duyne, Palgrave Macmillan, 2010, p. 249.

⁶ Ambasador SAD-a u Bosni i Hercegovini gospodin Patrick Moon posebno je naglasio da je „najbolji put ka miru, stabilnosti i ekonomskom prosperitetu integriranje BiH u Evropsku uniju i NATO“. Dnevni avaz, 6. juni 2011., str. 2.

države su postojale uvijek, ali su posebno danas one jako brojne, pa treba posebno povesti računa i njihovoj odbrani, u duhu starog rimskog načela: „*Salus patriae suprema lex esto*“ (najviši zakon mora biti spas domovine).

Odbrana države u normalnom stanju, utemeljena je na krivičnom i drugom zakonodavstvu, koje zabranjuje ustanke, pobune, nemire i slično. Međutim, odbrana države uključuje i mjere predviđene za izuzetne okolnosti koje se mogu iznenada pojaviti i ugroziti postojanje države. U modernom društvu se danas javljaju mnoge situacije koje ugrožavaju dati demokratski poredak kao što su političke, ekonomske, socijalne, ekološke i brojne druge prijetnje. Upravo je pitanje vanrednog stanja danas posebno aktuelno s obzirom na sve izraženije pojave nacionalnog i internacionalnog terorizma. Sve mjere koje se donesu za vrijeme legalno i legitimno proglašenog vanrednog stanja, usljed transfera zakonodavne vlasti na institucije izvršne vlasti, moraju se poslije završetka vanrednog stanja poslati na dodatnu legalizaciju i legitimizaciju parlamentu⁷.

Upravo pojam „nacionalna sigurnost“ predstavlja legitimni cilj koji je naveden u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Evropska konvencija, koja je u Bosni i Hercegovini direktno primjenjljiva i ima prioritet nad svakim drugim pravom⁸ propisuje nacionalnu sigurnost kao neophodni uvjet ograničenja ljudskih prava i sloboda onda kada je takvo ograničenje zasnovano na zakonu i predstavlja interes demokratskog društva. S obzirom da se ljudska prava i slobode kao što su pravo na privatnost⁹, sloboda misli, savjesti i vjeroispovjesti¹⁰, sloboda izražavanja¹¹ i sloboda okupljanja i udruživanja¹², sloboda kretanja¹³, proceduralne garancije u vezi s protjerivanjem stranaca¹⁴ te pravo na pravično suđenje (kod isključenja novinara i javnosti s čitavog ili jednog dijela suđenja)¹⁵ mogu ograničiti,

⁷ Lada Sadiković, „Vanredno stanje i ljudska prava“, Magistrat Sarajevo, 2003. , str. 22-24.

⁸ Član 2(2) Ustava Bosne i Hercegovine – Aneksa 4 Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH

⁹ Član 8 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

¹⁰ Član 9 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

¹¹ Član 10 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

¹² Član 11 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

¹³ Protokol br. 4 član 2 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

¹⁴ Protokol br. 7 član 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

¹⁵ Član 6 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

neophodno je iz najmanje nekoliko razloga, jasnim i preciznim zakonskim odredbama definirati mnogobrojne aspekte nacionalne sigurnosti.

Na osnovu dosadašnje prakse Evropskog suda za ljudska prava u Strasbourgu tj. predstavki koje su građani podnijeli Sudu protiv svojih država, nacionalna sigurnost je bila ugrožena na temelju špijunaže i terorizma¹⁶, podsticanja na odobravanje terorizma¹⁷, subverzije parlamentarne demokratije¹⁸, separatističkih ekstremističkih organizacija koje ugrožavaju jedinstvo ili sigurnost države nasilnim ili nedemokratskim sredstvima¹⁹, te podsticanja neposlušnosti vojnih kadrova²⁰.

Jasnost i preciznost zakona kod ograničenja ljudskih prava

Službe sigurnosnog sektora radeći na zaštiti nacionalne sigurnosti kao jednog od legitimnih ciljeva mogu doći u poziciju da u nekim slučajevima prekrše ljudska prava i slobode te da iziđu iz granica polja slobodne procjene koje se u takvim situacijama daje državi. Sva ograničenja ljudskih prava i osnovnih sloboda moraju biti u skladu sa zakonom, neophodan u demokratskom društvu i apsolutno proporcionalna cilju koji se želi postići, što podrazumijeva dodatni test „kvalitete zakona“ koji mora biti jasan, precizan i dostupan²¹.

Stoga, jasan i precizan zakon omogućava službama sektora sigurnosti, kao što su vojska i vojne organizacije na nivou države, policija, tajne i

¹⁶ Klas protiv Savezne Republike Njemačke, presuda od 6. septembra 1978., član 48

¹⁷ Presuda u slučaju Zana od 19. decembra 1997., članovi 48-50

¹⁸ Presuda u slučaju Leander od 26. marta 1987., član 59

¹⁹ Presuda u slučaju Ujedinjene komunističke partije Turske i drugih od 30. januara 1998., članovi 39-41

²⁰ Prijava br. 7050/75 Erousmit protiv Ujedinjenog Kraljevstva – Izvještaj Evropske komisije za ljudska prava usvojen 12. oktobra 1978.

²¹ Evropski sud za ljudska prava je u presudi Sunday Times (1979.) naglasio da zakon mora biti adekvatno pristupačan i da norme ne mogu biti smatrane „zakonom“ ako nisu formulirane sa dovoljnom dozom preciznosti koja omogućava građaninu da upravi svoje ponašanje. Međutim, Sud za ljudska prava je u predmetu Barthold (1985.) takođe naglasio potrebu izvjesne diskrecije u nacionalnom zakonodavstvu i istakao da je, prije svega, u nadležnosti nacionalnih vlasti da tumače i primjenjuju domaće pravo, ali je takođe istakao i potrebu određene fleksibilnosti zakonodavca pri donošenju zakona upravo zbog nemogućnosti postizanja apsolutne preciznosti zakona (Presuda Goodwin iz 1966.).

obavještajne službe i privatne zaštitarske i vojne firme da legitimno i legalno obavljaju svoje dužnosti i zadatke. Jasan i precizan zakon doprinosi u velikoj mjeri opravdanosti postupaka koje službe sektora sigurnosti koriste da bi zaštitile zakonski definirane sigurnosne interese. Jasan i precizan zakon takođe omogućava članovima parlamenta da efikasno nadziru rad takvih službi, te da se direktno uključe u proces rasprave o važnim nacionalnim interesima. I konačno, onda kada sam zakon jasno i precizno naznači opseg polja slobodne procjene koja se prenosi na nadležne vlasti, pojedincu se u najvećoj mjeri pruža adekvatna zaštita protiv arbitrarnog miješanja (presuda Leander iz 1987.).

Što je veći stepen zaštite ljudskih prava prilikom obavljanja dužnosti službi sektora sigurnosti, to je stepen bezbjednosti i stabilnosti dotičnog društva i države veći²². „Temelji demokratske kontrole odgovornosti, kao što su transparentnost, odgovorno obavljanje dužnosti, snošenje odgovornosti za sopstvene postupke, participacija i spremnost da se odgovori na zahtjeve građana, podrazumijevaju određenu kulturu i način ponašanja koji nadilaze zakone i ostalu zakonsku regulativu. Međutim, zakoni moraju postaviti okvir koji podstiče kulturu otvorenosti i poštivanja ljudskih prava“²³.

Ovdje je takođe neophodno spomenuti da nisu sva ljudska prava i slobode podložna ograničenjima. U slučaju rata ili neke druge opasnosti postoje određena prava i slobode koja se niti u kriznim situacijama ne mogu ograničiti, i takva se prava nazivaju nepovredivim pravima ili apsolutno zaštićenim ljudskim pravima. Tu spadaju pravo na život, sloboda od torture i drugih nehumanih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja, zabrana ropstva, kažnjavanje samo na osnovu zakona, zabrana izricanja smrtno kazne i zabrana ponovnog suđenja licima već osuđenim ili oslobođenim povodom istog krivičnog djela (non bis in idem)²⁴.

²² Nebojša B. Vučinić, „Ljudska prava, bezbjednost zajednice i sigurnost pojedinca“ u Ljudska prava za nepravnike, Ur. N. B. Vučinić, V. Spajić-Vrkaš i S. Bjeković, Centar za ljudska prava Univerziteta Crne Gore, 2003. str. 112.

²³ Hans Born, „Parlamentarni nadzor nad sektorom sigurnosti: principi, mehanizmi i prakse“, Sarajevo, 2004., str. 15.

²⁴ Vidi šire o tome, Lada Sadiković, „Ljudska prava“, Fakultet kriminalističkih nauka, Sarajevo, 2006., str. 188.

Mehanizmi za jačanje parlamentarnih resursa i stručnosti

Mehanizmi za jačanje parlamentarnih resursa i stručnosti u pogledu sektora sigurnosti obuhvataju pravovremeno dobijanje informacija o vladinim namjerama i odlukama u vezi sa pitanjima i sektorom sigurnosti, ali i dovoljan vremenski rok kako bi članovi parlamenta na vrijeme analizirali i vodili debatu o određenim pitanjima. U pogledu pravovremene informiranosti parlamenta osnovna je preporuka mogućnost uspostavljanja saradnje sa nedržavnim organizacijama kao što su univerziteti, organizacije koje se bave analizom, strateškim planiranjem i slično. Međutim, glavni problem upravo predstavlja oslanjanje i korištenje informacija parlamenta od strane vlade i vojske, a zapravo su to institucije koje parlament treba da nadzire. U tom smislu kao mehanizmi i prakse jačanja parlamentarne stručnosti u vezi sa pitanjima sigurnosti se preporučuju: formiranje komisija za nadzor koje su prije svega stručne, i koje bi u svrhu njihove obuke prisustvovala na domaćim i međunarodnim seminarima i konferencijama; učestvovanje u studijskim putovanjima, razmjena iskustava sa drugim državama, i pri tome korištenje najsavremenijih biblioteka; osiguravanje članovima komisije za nadzor svih relevantnih međunarodnih sporazuma na domaćem jeziku; kao i mogućnost obilaska sigurnosnih službi. Politička volja članova parlamenta jedan je takođe od osnovnih uvjeta za efikasan parlamentarni nadzor nad sektorom sigurnosti. U nedostatku političke volje moguće je izostajanje javne kritike izvršne vlasti pa samim tim i nedostatak kontrole i ravnoteže između izvršne i zakonodavne vlasti. Veoma važan faktor predstavlja i zainteresiranost javnosti za pitanja sigurnosti, ali i briga članova parlamenta u pogledu sigurnosti zbog koje ne žele otkrivati dobivene podatke²⁵.

Osnovni parlamentarni mehanizmi za efektivan nadzor nad izvršnom vlašću su opća parlamentarna debata, parlamentarna pitanja i upiti vladinim dužnosnicima i parlamentarna istraživanja. Parlamentarne debate o pitanjima sigurnosti zapravo su ključna mogućnost za poslanike da razmijene mišljenja i prikupe osnovne informacije u vezi sa činjenicama i namjerama vlade, odvijaju se u okviru opće debate, interpelacije, zahtjeva pred ljetnu pauzu i poslaničkih pitanja. Poslanička pitanja i interpelacija (pitanje člana parlamenta nadležnom ministru nakon čega slijedi pokretanje debate i

²⁵ Vidi šire o tome; Hans Born, „Parlamentarni nadzor nad sektorom sigurnosti: principi, mehanizmi i prakse“, Sarajevo, 2004., str. 97-104.

politička snakcija jer debata kulminira glasanjem o zahtjevu, time se ministri direktno pozivaju na odgovornost) su najrasprostranjenije procedure za nadzor parlamenta nad vladinim mjerama. Međutim, vrlo često su pitanja poslanika u vezi sa sigurnosnim sektorom vrlo osjetljiva i nadležni ministri ne daju adekvatne odgovore upravo zbog povjerljivog karaktera pitanja kojima se bavi sektor sigurnosti. Vrlo često se takođe radi o povjerljivim dokumentima koji nisu dostupni niti članovima parlamenta niti javnosti. Ovdje se kao vrlo važno pitanje postavlja upravo transparentnost procesa označavanja dokumenata koji mogu biti tretirani kao povjerljivi, i u tom smislu se mora znati ko je odgovoran za odlučivanje o tome koji dokumenti mogu biti tretirani kao povjerljivi, period povjerljivosti dokumenta kao i uvjeti označavanja dokumenta povjerljivim i njihovo objavljivanje²⁶.

Posebne istrage koje se vode u parlamentu u vezi sa sigurnosnim sektorom takođe su jedan od djelotvornih mehanizama za efektivan nadzor parlamenta nad izvršnom vlašću tj vladom. Stoga su posebno značajne ad hoc istražne komisije koje mogu pružiti preciznu ocjenu politike koju sprovodi vlada o konkretnim sigurnosnim pitanjima, koja rezultira posebnim izvještajem. Ovlaštenja istražnih komisija obuhvataju izbor teme i obima parlamentarne istrage, posjete vojnim bazama i drugim sigurnosnim objektima, prikupljanje svih relevantnih informacija uključujući i strogo povjerljive dokumente od predsjedništva, vladine uprave ili osoblja, uzimanje dokaza pod zakletvom od članova predsjedništva, vlade i vojske, kao i od građanskog društva, te organiziranje javnih i tajnih salušanja.

Parlamentarni nadzor nad sektorom sigurnosti u Bosni i Hercegovini

U Bosni i Hercegovini postoje dvije zajedničke komisije koje vrše parlamentarni nadzor nad odbrambeno-sigurnosnim i obavještajno-sigurnosnim sektorom. Zajednička komisija za odbranu i sigurnost BiH razmatra i prati provođenje sigurnosne i odbrambene politike BiH, prati rad i razmatra izvještaje Stalnog komiteta za vojna pitanja, Ministarstva odbrane BiH, Ministarstva sigurnosti BiH i drugih izvršnih tijela koja se bave pitanjima iz oblasti sigurnosti i odbrane i o tome izvještava

²⁶ Vidi šire: Hans Born, „Parlamentarni nadzor nad sektorom sigurnosti: principi, mehanizmi i prakse“, Sarajevo, 2004., str. 105-112.

Parlamentarnu skupštinu BiH²⁷. Zajednička sigurnosno-obavještajna komisija za nadzor nad radom Obavještajno – sigurnosne agencije BiH nadzire zakonitost rada Agencije, raspravlja i daje mišljenja o imenovanju generalnog direktora i zamjenika generalnog direktora, razmatra izvještaje predsjedavajućeg o pitanjima iz njegove nadležnosti uključujući mjere preduzete radi rješavanja svih problema u Agenciji utvrđenih prilikom provođenja inspeksijske kontrole, revizije ili istrage i ostalo, razmatra izvještaje generalnog direktora o radu i troškovima Agencije, te posebno analizira način korištenja trošenja budžetskih sredstava. Komisija takode daje mišljenja o detaljnom prijedlogu budžeta Agencije, razmatra izvještaje glavnog inspektora, zahtijeva od zaposlenih u Agenciji da, uz pomoć predsjedavajućeg, osiguraju stručne savjete kada je to potrebno radi provođenja nadzora te provodi istrage o radu Agencije.

Analiza Izvještaja o radu Zajedničke komisije za odbranu i sigurnost BiH za 2010. godinu, pokazala je da je Zajednička komisija nastojala uticati na Vijeće ministara BiH i njegova resorna ministarstva s ciljem rješavanja pitanja koja su značajna za daljnje napredovanje BiH ka NATO-u u EU kao što su pitanja viška naoružanja i municije, statusa vojne imovine, ostvarivanja adekvatnog statusa pripadnika Oružanih snaga BiH, kao i pripadnika policijskih agencija na nivou BiH, provođenja Akcionog plana za članstvo u NATO-u – MAP (poglavlje: Parlamentarni nadzor), izrade adekvatnijih informacija o stanju sigurnosti u BiH, te borbe protiv organiziranog kriminala i terorizma u BiH²⁸.

²⁷ Zajednička komisija se posebno osvrće na izvještaje, kratkoročne i dugoročne planove u vezi sa strukturom Oružanih snaga BiH, kadrovskom politikom i regrutiranjem, plaćama i naknadama, obrazovanjem i obukom pripadnika Oružanih snaga BiH, profesionalnim ponašanjem i etičkim standardima za civilno i vojno osoblje, opremanjem vojske, radom vojne industrije, nabavkom sredstava i uvozom i izvozom oružja i vojne opreme, materijalnom pomoći i ugovorima sa stranim firmama koje pružaju usluge odrbambenim institucijama na koemrcijalnoj osnovi, borbenom gotovosti, vojnim vježbama i operacijama uključujući izvršenje međunarodnim obaveza i međunarodne operacije podrške miru; razmatra zakone i amandmane na zakone iz nadležnosti Komisije; razmatra i dostavlja mišljenja i preporuke, izmjene i dopune na prijedlog budžeta za odbranu; razmatra izvještaje o izvršenju budžeta za odbranu, kao i izvještaje o reviziji institucija iz oblasti odbrambene i sigurnosne politike BiH, te razmatra i druga pitanja iz oblasti sigurnosti Bosne i Hercegovine. https://www.parlament.ba/sadrzaj/komisije/zajednicke_komisije/odbrana/default.aspx?id=28478&mid=1&lang-Tag=bs-BA, stranici pristupljeno, 10. 01. 2011.

²⁸ Izvještaj o radu Zajedničke komisije za odbranu i sigurnost BiH za 2010. godinu, od 31.12.2010., str. 8.

Analiza Izvještaja za 2010. godinu Zajedničke sigurnosno-obavještajne komisije za nadzor nad radom Obavještajno – sigurnosne agencije BiH pokazala je da se Zajednička komisija bavila, između ostalog i pitanjem upućivanja u parlamentarnu proceduru Zakona o parlamentarnom nadzoru, koji još uvijek nije usvojen. U pogledu ostalih nadležnosti, Komisija je – kako se to navodi u Izvještaju - uspješno vršila nadzor nad zakonitošću rada Obavještajno-sigurnosne agencije BiH²⁹.

Primjer zakonske odredbe nacionalne sigurnosti u Bosni i Hercegovini pokazuje, u kojoj mjeri je efikasna parlamentarna kontrola nad zaštitom tog legitimnog cilja kompleksan zadatak. U tom smislu ugrožavanje nacionalne sigurnosti kao legitimnog cilja u BiH predstavlja „prijetnju suverenitetu, teritorijalnom integritetu, ustavnom poretku, osnovama ekonomske stabilnosti BiH, kao i prijetnje globalnoj sigurnosti koje su štetne za BiH, uključujući terorizam, podrazumijevajući i međunarodni terorizam; špijunažu, usmjerenu protiv BiH ili obavještajnu aktivnost na neki drugi način štetnu za sigurnost BiH; sabotazu usmjerenu protiv vitalne nacionalne infrastrukture BiH ili na neki drugi način usmjerenu protiv BiH; organizovani kriminal usmjeren protiv sigurnosti BiH ili na neki drugi način štetan za sigurnost BiH; trgovinu drogama, oružjem i bijelim robljem usmjerenu protiv BiH ili na neki drugi način štetnu za bezbjednost BiH; nezakonitu međunarodnu proizvodnju oružja za masovno uništavanje ili njegovih dijelova, materijala i uređaja potrebnih za njegovu proizvodnju; nezakonitu trgovinu proizvodima i tehnologijama koje su pod međunarodnom kontrolom; radnje kažnjive prema međunarodnom humanitarnom pravu; djela organizovanog nasilja ili zastrašivanja nacionalnih ili vjerskih skupina u BiH“³⁰.

Mehanizmi za jačanje parlamentarnih resursa i stručnosti u Bosni i Hercegovini su poslanička pitanja, interpelacija i posebne parlamentarne istrage. Poslanička pitanja regulirana su Poslovníkom Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH³¹, dok su delegatska pitanja regulirana

²⁹ Izvještaj o radu Zajedničke komisije za nadzor nad radom Obavještajno-sigurnosne agencije BiH u 2010. godini, od 29.12.2012., str 3-4.

³⁰ Član 5. Zakona o obavještajno-sigurnosnoj agenciji Bosne i Hercegovine iz 2004.

³¹ Poslanička pitanja su regulirana u članovima 151 – 157 Poslovnika Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH

Poslovníkom Doma naroda BiH³². Veoma važno je spomenuti da se i za poslanička i za delegatska pitanja osigurava direktni televizijski i radio prijenos radi javnosti rada i informiranja građana o svim relevantnim pitanjima koja se tiču rada izvršnih organa vlasti na nivou BiH. Interpelacija kao procedura za nadzor parlamenta nad vladinim mjerama regulirana je Poslovníkom Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH³³. Posebne parlamentarne istrage u BiH su u nadležnosti Zajedničke sigurnosno-obavještajne komisije za nadzor nad radom Obavještajno-sigurnosne agencije BiH gdje se kaže da Komisija razmatra izvještaje predsjedavajućeg o pitanjima iz njegove nadležnosti, uključujući i mjere preduzete radi rješavanja svih problema u Agenciji utvrđenih prilikom provođenja inspeksijske kontrole, revizije ili istrage (član 49(1c)) i provodi istrage o

³² Delegatska pitanja su regulirana članovima 144 – 149 Poslovnika Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH

³³ U članu 150(1) Poslovnika Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH se navodi da se interpelacija podnosi predsjedavajućem u pisanoj formi i odnosi se na pojedine oblasti iz nadležnosti svih institucija BiH, kao i ministarstava BiH – na provođenje utvrđene politike i zakona. Interpelacija podnesena predsjedavajućem u pisanoj formi ne odnosi se na Ustavni sud BiH (150(2)). Kolegij razmatra interpelaciju podnesenu u pisanoj formi. Ako interpelacija ima osnove, Kolegij interpelaciju dostavlja onome na koga je naslovljena. U slučaju da interpelacija nema osnove, Kolegij je ponovo dostavlja predlagачu kako bi se interpelacija zamijenila pitanjem (150(3)). Nakon upućivanja interpelacije onome na koga je naslovljena, ona se uvrštava u dnevni red sjednice Doma u roku od 15 do 60 dana od dana njenog upućivanja (151(1)). U dnevni red sjednice ne može se uvrstiti više od jedne interpelacije (151(2)). Interpelant dobiva riječ u trajanju id 30 minuta za objašnjenje svoje interpelacije, zatim, u istom trajanju, riječ dobiva onaj kome je interpelacija upućena. Nakon toga, drugi delegati mogu, na svoje traženje, intervenirati u trajanju do 10 minuta. Isto pravilo primjenjuje se i za interpelanta u za onoga kome je interpelacija upućena. (152(1)). Predsjedavajući zaključuje raspravu kada je, prema njegovom mišljenju, o interpelaciji dovoljno raspravljano (152(2)). U roku od tri dana od zaključenja rasprave o interpelaciji, svaki delegat može predložiti rezoluciju u skladu sa čl. 141. i 142. ovog poslovnika. Predložena rezolucija uvrštava se u dnevni red sljedeće sjednice (153). Interpelacija je takođe predviđena i Poslovníkom Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH (159-161).

radu Agencije (član 49(1h)) Poslovnika Doma naroda PS BiH³⁴.

Zaključak

Odgovor na pitanje da li je u potpunosti moguće sprovesti demokratski nadzor nad sektorom sigurnosti, vrlo je teško u potpunosti dati. Određeni postupci i procedure iako doprinose zakonitosti rada i poštivanju ljudskih prava, stvaraju takođe određene probleme. Proces nadziranja nacionalne sigurnosti od strane parlamenta sadržava u sebi i određene kontroverze. Zapravo, sprovođenje zaštite nacionalne sigurnosti nadzire parlament države, čija se sigurnost, kao i sigurnost cijele države, takođe štiti istim mehanizmom. Osnovna djelatnost parlamenta se sastoji u donošenju zakona i drugih općih akata. Pored svoje osnovne funkcije donošenja zakona, parlament nadzire sektor sigurnosti i pri tome štiti osnovna ljudska prava i slobode od arbitrarnosti izvršnih vlasti. Istovremeno parlament štiti i sebe, tj. štiti demokratsku državu u smislu principa koji datira još od Francuske revolucije „da nema slobode za neprijatelje slobode“.

Ovdje je još jednom važno spomenuti da je odbrana države u normalnom stanju utemeljena na krivičnom i drugom zakonodavstvu, koje zabranjuje ustanke, pobune, nemire i slično. Međutim, odbrana države uključuje i mjere predviđene za izuzetne okolnosti koje se mogu iznenada pojaviti i ugroziti postojanje države. Danas postoji mnogo situacije koje ugrožavaju dati demokratski poredak kao što su političke, ekonomske, socijalne, ekološke i brojne druge prijetnje. Upravo je pitanje vanrednog stanja

³⁴ (1) Zajednička sigurnosno obavještajna komisija za nadzor nad radom Obavještajno-sigurnosne agencije BiH:

a) nadzore zakonitost rada Agencije; b) raspravlja i daje mišljenja o imenovanju generalnog direktora i zamjenika generalnog direktora; c) razmatra izvještaje predsjedavajućeg o pitanjima iz njegove nadležnosti, uključujući i mjere poduzete radi rješavanja svih problema u Agenciji utvrđenih prilikom provođenja inspekcijske kontrole, revizije ili istrage; d) razmatra izvještaje generalnog direktora o radu i troškovima Agencije, te posebno analizira načine trošenja budžetskih sredstava; e) daje mišljenja o detaljnom prijedlogu budžeta Agencije; f) razmatra izvještaje glavnog inspektora; g) zahtijeva od uposlenih u Agenciji da, uz pomoć predsjedavajućeg, osiguravaju stručne savjete, kada je to potrebno radi obavljanja nadzora; h) provodi istrage o radu Agencije.

(2) Komisija razmatra i druga pitanja iz oblasti rada Agencije u skladu sa Zakonom o Obavještajno-sigurnosnoj agenciji BiH, kao i u drugim posebnim zakonima iz kojih proističe odgovarajuća nadležnost. (član 49 Poslovnika Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH)

danas posebno aktuelno s obzirom na sve izraženije pojave nacionalnog i internacionalnog terorizma. Sve mjere koje se donesu za vrijeme legalno i legitimno proglašenog vanrednog stanja, usljed transfera zakonodavne vlasti na institucije izvršne vlasti, moraju se poslije završetka vanrednog stanja poslati na dodatnu legalizaciju i legitimizaciju parlamentu.

Službama sektora sigurnosti kao što su vojska i vojne organizacije na nivou države, policija, tajne i obavještajne službe i privatne zaštitarske i vojne firme, upravo jasan i precizan zakon omogućava, da legitimno i legalno obavljaju svoje dužnosti i zadatke. Jasan i precizan zakon doprinosi u velikoj mjeri opravdanosti postupaka koje službe sektora sigurnosti koriste da bi zaštitile zakonski definirane sigurnosne interese. Jasan i precizan zakon jedini je način, da se članovima parlamenta omogućí da efikasno nadziru rad takvih službi, te da se direktno uključe u proces rasprave o važnim nacionalnim interesima. U onoj situaciji, kada jasno i precizno propisan zakon naznači opseg polja slobodne procjene koja se prenosi na nadležne vlasti, pojedincu, korisniku temeljnih ljudskih prava i sloboda se u najvećoj mjeri pruža adekvatna zaštita protiv arbitrarnog miješanja. Ovdje možemo potvrditi da veći stepen zaštite ljudskih prava prilikom obavljanja zadataka službi sektora sigurnosti garantira i veći stepen sigurnosti i stabilnosti i društva i države.

Parlamentarni nadzor nad sektorom sigurnosti stoga pretpostavlja način da se efikasno zaštititi nacionalna sigurnost kao legitimni cilj, a da se pri tome ne ugroze osnovna ljudska prava i slobode. Svrha ograničenja ljudskih prava i osnovnih sloboda, ma kako to ovdje paradoksalno zvučalo, služi održanju i zaštiti ljudskih prava. Upravo je radi toga potrebno naglasiti da nije dovoljno štititi ljudska prava odvojeno do države unutar koje se štite, nego je potrebno zaštititi i državu koja je jedini zaštitnik temeljnih ljudskih prava i sloboda. Funkcija države se zbog toga mijenja, od izvornog potencijalnog prekršitelja ljudskih prava do glavnog instrumenta zaštite tih istih prava. Stoga, najbolji put do efikasne demokratske kontrole nad nacionalnom sigurnošću kao legitimnim ciljem, zapravo je težnja ka uspostavljanju pravične ravnoteže tj principa proporcionalnosti između poduzetih mjera države i cilja kojeg država želi postići. Taj isti cilj mora biti, prije svega neophodan u interesu demokratskog društva i apsolutno zasnovan na zakonu, uz obavezu zaštite osnovnih ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Uspostavljanje efikasnog parlamentarnog nadzora u BiH zahtijeva prije svega donošenje Zakona o parlamentarnom nadzoru, a dalje svakako i poboljšanje pravnih okvira, razvijanje saradnje Zajedničkih komisa za odgovarajućim institucijama države BiH, međunarodnim institucijama i organizacijama ali i uspostavljanja bolje i efikasnije saradnje između svih institucija i agencija iz oblasti sigurnosti. U tom smislu, građani trebaju posebno biti upoznati sa radom komisija za nadzor i načinima na koji je moguće zaštititi temeljna ljudska prava i slobode, pri čemu se posebna važnost pridaje jačanju međunarodne i regionalne saradnje među državama.

Literatura:

Born Hans, Ian Leigh, „*Pravni standardi i najbolji načini nadzora obavještajnih službi: Postizanje odgovornosti u obavještajnoj djelatnosti*“, Ženevski centar za demokratski nadzor nad oružanim snagama, Oslo 2005.

Born Hans, „*Parlamentarni nadzor nad sektorom sigurnosti*“, Centar za demokratsku kontrolu nad oružanim snagama, Sarajevo, 2004.

Born Hans, Flurim Ph. and Johnsson, A., (eds.), „*Handbook on Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, mechanisms and practices*“, Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces, Inter-Parliamentary Union, 2003.

Callaghan J., Kernic F. (eds.), „*Armed Forces and International Security: Global Trends and Issues*“, Munster, Lit Verlag, 2003.

Hadžić Miroslav ur., „*Zaštita ljudskih prava u vojsci i policiji*“, Centar za civilno-vojne odnose, Beograd 2003.

Hadžić Miroslav, „*Uloga parlamenta u reformi sektora bezbjednosti u državama Zapadnog Balkana*“, Centar za civilno-vojne odnose, Beograd, 2004.

Hadžić Miroslav, Petrović Predrag ur., „*Demokratski nadzor nad primenom posebnih ovlašćenja*“, Centar za civilno-vojne odnose, Beograd, 2008.

Ian Leigh, Born Hans, „*Priručnik o ljudskim pravima i temeljnim slobodama djelatnih vojnih osoba i službenika i namještenika u oružanim snagama*“, OSCE/ODIHR 2008.

Sadiković, Ćazim, „*Ljudska prava na udaru globalizacije*“, Centar za sigurnosne studije BiH, Sarajevo, 2006.

Sadiković, Lada, „*Bosnia and Herzegovina in the Western Balkans' System of Security*“ in *Transnational Terrorism, Organized Crime and Peace-Building*, Edited by Wolfgang benedek, Christopher Daase, vojini Dimitrijević and Petrus van Duyne, Palgrave Macmillan, 2010.

Sadiković, Lada, „*Ljudska prava*“, Fakultet kriminalističkih nauka, Sarajevo, 2006.

Sadiković, Lada, „*Vanredno stanje i ljudska prava*“, Magistrat Sarajevo, 2003.

Vučinić B., Nebojša, „*Ljudska prava, bezbjednost zajednice i sigurnost pojedinca*“ u *Ljudska prava za nepravnike*, Ur. N. B. Vučinić, V. Spajić-Vrkaš i S. Bjeković, Centar za ljudska prava Univerziteta Crne Gore, 2003.