

PARLAMENTARNI NADZOR NAD SLUŽBAMA SIGURNOSTI

PARLIAMENTARY SUPERVISION OVER THE SECURITY AGENCIES

Sažetak

Sigurnosna stvarnost je opterećena nizom stvarnih latentnih devijacija, koje mogu biti prepreka građanima da žive u uređenoj sigurnosnoj sredini. U ovom kontekstu je bitno istaći da Bosna i Hercegovina nema razrađenu strategiju sigurnosti. To ukazuje na dostignuti nivo definiranja opće sigurnosti i funkcionisanje poretka.

Ova činjenica ukazuje na dostignuti nivo funkcionalnosti države, koja treba biti oficijelni nosilac sigurnosti i koja daje legitimitet izvršnim organima, među koje spadaju i sigurnosne službe. Sama organizacija i unutrašnje ustrojstvo sigurnosnih službi tekli su saglasno političko pravnim i sigurnosnim promjenama i potrebama.

*U teoriji i praksi demokratskog nadzora nad sigurnosnim službama postoje određeni principi kojim se reguliraju demokratski civilno-sigurnosni odnosi: država je jedini akter u društvu koji ima legitiman monopol nad upotrebom sile; sigurnosne službe su odgovorne legitimnim demokratskim organima vlasti, jer je parlament suveren i njemu je izvršna vlast odgovorna za utvrđivanje, primjenu i pregled sigurnosne i odbrambene politike; parlament ima jedinstvenu ustavnu ulogu u smislu odobrenja i revizije troškova odbrane i sigurnosti; parlament ima osnovnu ulogu u smislu proglašenja i ukidanja vanrednog stanja ili ratnog stanja; osoblje sigurnosnog sektora ima pojedinačnu odgovornost pred sudovima za kršenje domaćih i međunarodnih zakona (u vezi sa nesavjesnim postupanjem koje se sankcionira u građansko-pravnim ili krivično-pravnim postupcima); organizacije sigurnosnog sektora su **politički neutralne**.*

Ključne riječi: parlamentarni, nadzor, sigurnost

Summary

The realm of security is being burdened by series of real latent deviations, which might be the obstruction to citizens in order to live in ordered security environment. In this context it is important to stress out that Bosnia and Herzegovina does not have worked out security strategy. This points out to reachable definition level of general security and functioning order.

This fact point out at reachable level of state function, which should be the official security carrier and giving the legitimacy to executive organs, among those security agencies belongs. Sole organization and internal establishment of security agencies run in accordance to political juridical and security changes and needs.

*In theory and praxis of democratic supervision over security agencies there are certain principles by which the democratic civil-security relations are regulated. The state is a sole actor in society which has the legitimate monopole over force employment; security agencies are responsible to legitimate democratic power organs, because the parliament is sovereign and the executive power is answerable to it regarding the establishment, application and review of security and defense politics; Parliament has unique constitution role in a way of approving and revision of expenses of defense and security; Parliament has primary role in a way of proclamation and abolition of extraordinary state or war state; The staff of security sector has singular responsibility in front of courts for violation of domestic and international laws (in connection with unscrupulous procedures which are subject of sanctions in citizen-legal or criminal-legal procedures); security sector organizations are **political neutral**.*

Key words: *parliament, supervision, security*

Uvod

Višegodišnje bavljenje pitanjima sigurnosti i funkcioniranja sigurnosnih službi u znatnoj mjeri je opredijelilo izbor društvene oblasti lociranja teme ovog rada. Znajući da se Bosna i Hercegovina nalazi u tranzicijskom periodu, neminovno se nametnula potreba za traganjem u domenu novih demokratskih društvenih odnosa koji se razvijaju u Bosni i Hercegovini, ali i u drugim tranzicijskim državama. Ono što je karakteristika svih režima u ovim zemljama je da se i prije tranzicije govorilo o razvijanju demokratskih odnosa u okviru posebnog društvenog uređenja – socijalizma. Nesporno je, međutim, da posto-

je određene razlike demokratskih odnosa između jednopartijskog, socijalističkog sistema i višepartijskih sistema kapitalističkih društvenih odnosa.

Formalno gledano, osnovna razlika među njima je u načinu ostvarivanja društvene, političke i drugih oblika demokratske kontrole, odnosno nadzora. Razlika je u načinu ostvarivanja nadzora, subjektima koji vrše nadzor, te u dometima nadzora.

Imajući sve ovo u vidu, neminovno se nametnula potreba da se izvrši analiza demokratskog nadzora nad službama sigurnosti.

Tema je aktuelna i sadržajna za istraživanje. Moguće joj je pristupiti sa veoma različitih aspekata. Međutim, s obzirom da kod nas nema relevantne naučne i stručne građe na ovu temu, opredijelili smo se za jedan uopšteniji prilaz, želeći zahvatiti problem u njegovoj opštosti. Tako ćemo otvoriti široke mogućnosti daljeg bavljenja ovom problematikom kod nas i stvoriti realnije pretpostavke za temeljitijim izučavanjem pojedinih aspekata i pojedinih vrsta demokratskog nadzora nad službama sigurnosti. To je važna oblast u kojoj država ima posebnu odgovornost.

Zato je značajno izučavanje ove tematike za Bosnu i Hercegovinu, koja traži puteve i načine uključivanja u evroatlantske integracije.

Poznato je da se svaki proces nadzora može razložiti na pet povezanih elemenata: (1) onaj ko vrši nadzor, (2) nadzirani subjekt, (3) predmet nadzora, (4) sredstva nadzora i (5) cilj nadzora.

Ovim radom želimo identificirati osnovne oblike demokratskog nadzora nad većinom postojećih službi sigurnosti, te način ostvarivanja tog nadzora. Sigurnosna stvarnost je opterećena nizom stvarnih latentnih devijacija, koje mogu biti prepreka građanima da žive u uređenoj sigurnosnoj sredini. U ovom kontekstu je bitno istaći da Bosna i Hercegovina nema razrađenu strategiju sigurnosti. To ukazuje na dostignuti nivo definiranja opće sigurnosti i funkcionisanje poretka.

Ova činjenica ukazuje na dostignuti nivo funkcionalnosti države, koja treba biti oficijelni nosilac sigurnosti i koja daje legitimitet izvršnim organima, među koje spadaju i sigurnosne službe. Sama organizacija i unutrašnje ustrojstvo sigurnosnih službi, tekli su saglasno političko pravnim i sigurnosnim promjenama i potrebama.

Parlament kao važna forma demokratskih odnosa

Parlament (engl. *parliament*, njem. *Parlament*, franc. *parlement*) je u najširem smislu predstavničko tijelo koje donošenjem zakona, te izborom i nadzorom nad nositeljima izvršne vlasti (tj. vladom) izražava suverenost naroda. U užem smislu, za razliku od kongresa i skupštine, parlament je predstavničko tijelo samo u zapadnoevropskim sistemima organizacije vlasti, nastalim na engleskom uzoru.

Jedan od najstarijih modela organiziranja parlamenta je Britanski parlament koji je sastavljen je od Doma lordova (*House of Lords*) i Donjeg doma (*House of Commons*) i smatra se nositeljem ničim ograničene suverenosti. Svojim aktima može izmijeniti i sam ustav zemlje, odnosno ono što se smatra ustavom. Razvijao se postupno još od početka 13. stoljeća iz savjetodavnog tijela monarha (Veliki savjet). U tzv. „Uzornom parlamentu” iz 1295. godine oblikovana je temeljna dvodomna struktura: obični građani, sitni plemići i niže svećenstvo zasjedali su odvojeno od poimenično pozvanih barona. Već tada je usvojeno jedno od temeljnih načela engleskog ustavnog prava, suštinski značajno, a razvitak parlamenta ogleda se u tome da kralj ne može raspisivati poreze bez pristanka građana, koji će ih plaćati, izraženog putem njihovih predstavnika (*no taxation without representation*).

Tokom vremena, a naročito nakon reformi izbornog sustava u 19. stoljeću, odnosi su se između domova mijenjali, te danas (od Zakona o parlamentu iz 1911. godine) Dom lordova nema nikakvog značajnijeg uticaja; nije ukinut isključivo zbog njegovanja tradicije. Ustavnopravna formula kaže da zakone daje monarh u parlamentu.

Stvarnost je, naravno, drugačija – u suštini odlučuje prvi ministar u kabinetu (predsjednik vlade), dok disciplinirana stranačka većina samo potvrđuje tako donesene odluke.

Čerčil je jednom nazvao parlament radionicom demokratije. Zaista, parlament igra centralnu ulogu u bilo kojoj demokratiji, iako ova uloga može uveliko da ovisi od političkih sistema. Mada parlamenti mogu biti u rangu od ukrasnog do stvarnog vladajućeg partnera, postoje određene zajedničke karakteristike, što uključuje tri osnovne funkcije koje obavljaju: predstavljanje naroda, donošenje zakona i provođenje nadzora. Parlamenti izražavaju želje naroda kroz nacрте novih zakona i nadgledavanje pravilnog izvršavanja politika od vlade. Ukratko: parlament je medijator između vlade¹ i naroda.

¹ Pojam vlada se odnosi na sam vrh političkog nivoa, na funkcije predsjednika, premijera i ministara, kao i odjela rukovđenih od tih ministara.

Parlamenti se smatraju kamen temeljom demokratije. Ne postoji oblast ili institucija vlasti koja može biti oslobođena parlamentarnog nadzora. To uključuje sve organizacije sigurnosnog sektora. Izraz „sigurnosni sektor” je korišten s namjerom, jer vojska je samo jedan od važnih čuvara države. Drugi „čuvari” su policija, granična policija, parlamentarne jedinice (žandarmerija), obavještajne službe i privatne organizacije sigurnosti. Parlamenti moraju razviti adekvatnu sigurnosnu politiku i voditi računa o svim organizacijama sigurnosnog sektora. Parlamentarni nadzor je kompletan samo ako nadgleda pet glavnih aspekata ovih agencija; politiku, kadar, finansije, sisteme operacija i nabavke opreme i oružanih sistema. Parlamentarni nadzor sigurnosnog sektora nije sam sebi cilj. U suštini cilj parlamentarnog nadzora je da drži vlast odgovornom i da osigura ravnotežu između sigurnosne politike i društva objedinjavanjem ciljeva, politike i procedura sigurnosnih i političkih vođa ².

U američkom ustavnom modelu kongresa tri su ravnopravne „grane vlasti” (svaka djeluje u svom domenu). Kongres donosi zakone, predsjednik vodi brigu da se oni vjerno izvršavaju, a Vrhovni sud daje pravni lijek kada se pojavi sumnja u pogledu konkretnog zakona. Sud također nadzire poštivanje ustava, i intervenira kada ga bilo ko, uključujući i Kongres, prema njegovom mišljenju krši. Članovi legislative ne mogu biti istovremeno članovi egzekutive, kao ni pravosuđa. Kongres se, zbog federativnog uređenja države, sastoji od dva doma: Predstavničkog doma i Senata. Dioba vlasti u američkom ustavu ne iscrpljuje se postojanjem triju vlasti, već je provedena u gotovo svim detaljima razdiobe nadležnosti, tvoreći sistem „kočnica i ravnoteža” uređen tako da preuzimanje nadležnosti svakog nositelja pojedine funkcije, može biti spriječeno. To izražava i izborna osnova najviših organa federacije: u Predstavničkom domu zastupljeni su građani koji biraju po jednog „kongresmena” u svakoj od 435 izbornih jedinica. U Senatu su sa po dva senatora zastupljene države članice federacije. Predstavnici se biraju na dvije, senatori na šest godina, ali se svake dvije bira trećina od njih. Budući da predsjednika u suštini biraju neposredno građani na četiri godine, vidi se kako su tvorci američkog ustava i na taj način nastojali osigurati međusobnu nezavisnost najviših organa.

Treći temeljni model suvremenih demokracija je koji se, zbog kolegijalnog sastava izvršnog organa, naziva i direktorij. Ustav Švicarske iz 1874. godine koje je, s brojnim izmjenama, i danas na snazi, određuje da Savezna skupština vrši vrhovnu vlast („uz ograničenje pravima naroda i kantona”, što izražava federalni princip i načelo neposredne demokratije). Sastavljena je od dva

2 Parlamentarni nadzor nad sektorom sigurnosti – principi, mehanizmi i prakse, izdata u Sarajevu, Misija OSCE-a u BiH, Sarajevo, 2003, str. 35.

doma: Nacionalnog vijeća, kao predstavnika svih građana, i Vijeća države u koje svaki kanton šalje po dva, a svaki polukanton po jednog predstavnika. Funkcija vlade objedinjena je s funkcijom državnog poglavara u Saveznom vijeću od sedam članova. Članovi Vijeća ne mogu istovremeno biti zastupnici u Skupštini, niti mogu biti dvojica iz istog kantona. Primjenjuju se i druga složena običajna pravila kojima se u sastavu Saveznog vijeća osigurava nacionalna, stranačka, jezička, vjerska i regionalna zastupljenost. Predsjednika i potpredsjednika bira Skupština na godinu dana, a članove na četiri godine. Ograničenja ponovnog izbora nema, i članovi se najčešće ponovo biraju. Savezno vijeće prema Ustavu izvršava upute koje mu daje Skupština, ali ga ona u toku mandata ne može opozvati, tako da je veoma stabilno u funkciji i ono pretežno vodi Skupštinu.

Dvodomni sistem smatra se nužnim u federativnim državama, ali ga primjenjuju i unitarne države. U Francuskoj, Italiji i drugim evropskim parlamentarnim zemljama pored neposredno izabranog predstavništva postoji i senat, koji se bira posredno (biraju ga posebno oformljeno biračko tijelo, ili se za izbor zahtijeva viša životna dob) i u pravilu na duži rok nego predstavnički dom. Potreba za senatom obrazlaže se nužnošću osiguranja stabilnosti i kontinuiteta politike parlamenta, te kočenja naglih i nepromišljenih promjena. Konceptija senata kao „doma razumnih”, pokazuje se danas izrazom političke mudrosti stečene povijesnim iskustvom. U situacijama veoma podijeljenih političkih snaga i postojanja velikog broja političkih stranaka, a posebno onda kada veliku snagu u parlamentu imaju nedemokratske snage, javlja se problem nestabilnosti vlada koji može ugroziti i samo postojanje parlamentarizma. Zbog toga su neke parlamentarne zemlje nastojale racionalizirati sistem i smanjiti opasnost blokiranja djelovanja državnih institucija ograničavanjem odlučujuće uloge parlamenta, a očuvanjem njegove nadzorne i izborne funkcije.

Najpoznatiji takav sistem, poznat i kao polupredsjednički sistem, uvela je Francuska ustavom iz 1958. godine. Elemente racionaliziranog parlamentarizma sadrži i Osnovni zakon SR Njemačke iz 1949. godine.

Socijalističke države oslanjale su se na ustavnu fikciju modela skupštinske vlade kao izraza demokratskog jedinstva vlasti. Ustvari je uloga parlamenta u tim zemljama bila beznačajna, jer je nekontrolirana i neograničena vlast bila koncentrirana u vrhovnim organima komunističkih partija. Pokušaji primjene tzv. društveno-ekonomskog predstavništva, kao izraza suverenosti radničke klase (radnih ljudi, radnog naroda, i sl.), doveli su u Jugoslaviji do specifičnih struktura skupštine kakve ne poznaje nijedna suvremena država.

Usprkos formalnom naglašavanju skupština kao nositelja najviše vlasti, one nikada nisu uspjele ostvariti nikakav značajniji utjecaj na političko odlučivanje. Vlast je u bivšoj SFRJ bila podijeljena između Predsjedništva i izvršnog vijeća, uz prevagu na strani državnog poglavara. Višestranački opći i slobodni izbori u Hrvatskoj i Sloveniji 1990. godine otvorili su mogućnost razvitka parlamenta, ali i nametnuli pitanja prikladnog modela organizacije vlasti, na koje trebaju odgovoriti novi ustavi.

Osnovna funkcija svakog parlamenta oslikana je kroz: odobravanje državnog budžeta i nadzor nad njim, donošenje zakona i kontrola njihovog izvršavanja, te opći nadzor i ostvarivanje odgovornosti nositelja izvršne vlasti.

Ključna funkcija parlamenta je kontrolna; njezino naglašavanje karakterizira uspješan parlament³. U zakonodavstvu zbiljska uloga parlamenta ne dolazi do izražaja onako kako to propisuju ustavi; zakone pripremaju izvršni organi i samo ih provode kroz parlament⁴.

Tamo gdje se, kao u nas, insistira na uređivanju svih odnosa zakonima, oni se često izglasavaju, a da se zastupnici uopće nisu upoznali s njihovim sadržajem.

Uloga parlamenta i drugih državnih institucija u ostvarivanju nadzora nad službama sigurnosti

Iako parlament i vlada imaju različite uloge u sektoru sigurnosti, oni imaju zajedničku nadležnost za održavanje kvalitetnog funkcioniranja sektora sigurnosti. Ova ideja zajedničke nadležnosti također se odnosi i na odnos između političkih i lidera službi sigurnosti. Na ove dvije strane se ne bi smjelo gledati kao na suprotstavljene strane sa suprotnim ciljevima. One trebaju jedna drugu kako bi postigle djelotvornu, sveobuhvatnu sigurnosnu politiku koja će biti usmjerena na građane. Demokratski nadzor stoga treba obuhvatiti i dijalog između političkih vođa i visokih službenika sigurnosti, koji će se temeljiti na povjerenju, otvorenoj komunikaciji i međusobnom uključivanju. Redovni kontakti među njima imaju još jednu važnu prednost: političari i lideri sigurnosnih službi se ne smiju otuđiti jedni od drugih, čime će se pomoći učvršćivanju stabilnosti.

3 Izvor podataka: www.parlament.ba.

4 Ovi zadaci su utvrđeni Poslovníkom o radu Parlamentarne skupštine BiH, www.parlament.ba.

Tri glavne vlasti na državnom nivou, izvršna, zakonodavna i sudska, ispunjavaju osnovne uloge u državnoj sigurnosnoj politici.

Osim parlamenta, sudska i izvršna vlast i građansko društvo daju bitan neformalni odnos formuliranju realiziranja sigurnosne politike, dok mediji doprinose kroz obavještavanje javnosti o namjerama i mjerama svih državnih aktera. Dva institucionalna aktera igraju osnovnu ulogu u nadzoru nad realizacijom državne sigurnosne politike i odgovarajućim budžetom. To su ombudsmeni i glavni revizor.

Osnovni uvjeti za djelotvoran parlamentarni nadzor nad službama sigurnosti

Efikan parlamentarni nadzor sigurnosnog sektora zahtijeva stručnost i finansijske izvore unutar parlamenta. Svakako, stručnost unutar parlamenta se ne poklapa sa stručnošću vlade i sigurnosnih snaga. U većini slučajeva, parlamentarci imaju veoma malo kadra za istraživanje, ako ga uopšte imaju, dok se vlada može osloniti na osoblje ministarstava koja rade sa sigurnosnim sektorom. Parlamentarci su izabrani samo na ograničen period da budu u parlamentu, dok civilni dužnosnici i osoblje službi sigurnosti u većini slučajeva provedu cijelu karijeru u nekoj od sigurnosnih službi. Suštinski problem je, dakako, da se parlamentarci u glavnom oslanjaju na informacije koje potiču od vlade i sigurnosnih službi, a to su institucije koje trebaju nadzirati. Ovo stvara asimetričnu zavisnost između parlamenta, vlade i službi sigurnosti. Situacija je otežana zatvorenom prirodom sigurnosnog sektora, zbog njegovog karaktera i značaja, kulture, edukacije i tajnosti.

Parlamentarni nadzor nad sektorom sigurnosti ovisi o ovlastima parlamenta u vezi sa vladom i sigurnosnim službama. U tom kontekstu, ovlasti znače kapacitet vršenja utjecaja na vladine opcije i ponašanje prema kolektivnoj volji ljudi koja je izražena na parlamentu. Također se odnosi i na kapacitet nadzora nad realiziranjem strategija, zakona, odluka i izvršenjem budžeta, onako kako je to odobrio parlament. Ove ovlasti potječu ne samo iz ustava i zakona, nego i iz pravila parlamentarne procedure i uobičajenih praksi.

Da zaključimo: uvjeti djelotvornog nadzora parlamenta nad sektorom sigurnosti su:

- jasno definirane ustavne i zakonske ovlasti,
- pridržavanje uobičajene prakse u ovoj oblasti,
- razvijanje resurse i stručnosti i
- politička volja.

Ustav (ili njegov ekvivalent) pruža najvažniju zakonsku osnovu za parlamentarni nadzor nad sektorom sigurnosti. Iako se ustavi razlikuju od zemlje do zemlje, u skladu sa političkim, kulturološkim, ekonomskim i socijalnim uvjetima, većina ustava propisuje da je izvršna vlast (naprimjer, premijer ili ministar sigurnosti) nadležna za sigurnosne službe, te da je izvršna vlast odgovorna parlamentu.

S obzirom da ustavne odredbe imaju najviši zakonski status, bitno je u ustav ugraditi parlamentarne ovlasti u vezi sa sektorom sigurnosti. Ustavi se ne mogu lako promijeniti; svaka takva promjena generalno zahtijeva kvalificiranu većinu u parlamentu. Stoga ustav predstavlja djelotvoran način zaštite ovlasti parlamenta u tom osjetljivom području. Takve ovlasti se mogu i dalje pojačavati posebnim zakonima i kroz poslovnik parlamenta. Osim toga, vremenom su utvrđene društvene norme i prakse za odgovornost i parlamentarni nadzor.

Instrumenti parlamenta za provođenje nadzora nad sektorom sigurnosti

Iz dosadašnjih razmatranja parlamentarnog nadzora nad službama sigurnosti osjetila se potreba za preciznim ustanovljavanjem i klasifikacijom instrumenata za provođenje takvog nadzora nad službama sigurnosti, odnosno sektorom sigurnosti u cjelini. Izučavajući teoriju i praksu provođenja parlamentarnog nadzora nad službama sigurnosti, ustanovili smo da se samo jedan dio ovih instrumenata analizira u teoriji, dok praksa pruža neke dodatne iskustvene elemente za temeljitije provođenje tog nadzora. Detaljno provedenom analizom ustanovili smo sljedeće opće instrumente za provođenje parlamentarnog nadzora nad sektorom sigurnosti:

/A/ u okviru općih ovlasti –

- iniciranje donošenja zakona,
- izmjene i dopune postojećih zakona,
- ispitivanje pripadnika izvršnih vlasti,
- pozivanje pripadnika izvršnih vlasti da svjedoče na sjednicama parlamenta,
- pozivanje osoblja službi sigurnosti i državnih službenika da svjedoče na sjednicama parlamenta,
- pozivanje civilnih stručnjaka da svjedoče na sjednicama parlamenta,
- pribavljanje dokumenata od izvršne vlasti,

- provođenje parlamentarnih istraga i
- održavanje saslušanja;

/B/ instrumenti u oblasti donošenja i kontrole budžeta –

- osiguravanje pristupa svim budžetskim dokumentima,
- pravo na pregled i izmjene budžeta za odbranu i sigurnost,
- vršenje budžetske kontrole na nivou programa, projekata i pojedinačnih stavki i
- pravo na odobrenje/odbijanje svih dodatnih prijedloga za budžet sigurnosti;

/C/ mirovne misije/raspoređivanje u inostranstvu: pravo parlamenta da odobri/odbije –

- učešće u odlučivanju prije nego što su trupe raspoređene u inostranstvu,
- mandate misije; osiguranje UN mandata,
- budžet misije,
- regulira posljedice rizika po osoblje,
- utvrdi pravila angažmana,
- definira lanac komandovanja i kontrole,
- trajanje misije i
- pravo na obilazak trupa;

/D/ u vezi sa nabavkom sredstava –

- uspostavljanje obaveza izvršne vlasti da u potpunosti obavještava parlament o odluci o nabavkama,
- pravo da odobri/odbije ugovore i
- revizija sljedećih faza nabavke:
 - konkretizacija potrebe za novom opremom,
 - poređenje i odabir proizvođača,
 - ocjena ponuda za nadoknade i protuvrijednosti i
 - utvrđivanje prioriteta nabavki pojedinih sredstava;

/E/ u oblasti sigurnosne politike –

pravo na odobrenje/odbijanje:

- koncepta sigurnosne politike,
- koncepta upravljanja krizama,
- utvrđivanje strukture snaga i
- sigurnosne strategije.

Zakonom se ne može regulirati svako ponašanje i interakcija. Ipak je jednako važno da se utvrde i održe navike i prakse parlamentarnog nadzora podržanog društvenim normama, kao što je zajedničko poštivanje i povjerenje. Naprimjer, kompletno i blagovremeno informiranje i uključivanje parlamentaraca u nov razvoj događaja u vezi sa sigurnošću nije samo pitanje transparentnosti i zakonske odgovornosti, nego je i pitanje dijaloga među ljudima.

Sposobnost parlamenta da nadgleda sektor sigurnosti nalazi se pod utjecajem faktora vremena i nivoa stručnosti i dostupnih informacija.

Za parlament je bitno da blagovremeno dobije informacije o vladinim namjerama i odlukama u vezi sa pitanjima sigurnosti i sektorom sigurnosti. Parlament neće imati dovoljno informacija ako ga vlada informira tek nakon donošenja konačne odluke. U takvim situacijama parlament će se suočiti sa svršenim činom i neće imati alternative, osim da odobri ili odbije vladinu odluku.

Djelotvoran parlamentarni nadzor nad sektorom sigurnosti zahtijeva stručnost i resurse unutar parlamenta. Međutim, stručnost koja se nalazi unutar parlamenta rijetko kad se podudara sa stručnošću vlade i snaga sigurnosti. U većini slučajeva, parlament ima tek mali dio osoblja koje radi na istraživanju, ako ga uopće ima, dok se vlada može osloniti na ministarstva koja se bave sektorom sigurnosti.

Ako bi pravna osnova za parlamentarni nadzor bila besprijekorna i ako parlament ima dovoljno sredstava i stručnosti za bavljenje tim pitanjem, djelotvoran parlamentarni nadzor nad sektorom sigurnosti nije time osiguran sam po sebi. Posljednji element, politička volja parlamentaraca za korištenjem instrumenata i mehanizama koji su im na raspolaganju, predstavlja osnovni uvjet za djelotvornu parlamentarnu kontrolu nad sektorom sigurnosti. Nedostatak političke volje za praćenjem sigurnosnih službi mogu prouzrokovati razni faktori, uključujući slijedeće: stranačka disciplina, s obzirom da je u interesu parlamentaraca iz vladajuće stranke da zadrže izvršnu vlast, oni imaju tendenciju

da se suzdržavaju od javne kritike izvršnih vlasti. Interesiranje biračkog tijela/ nedostatak interesiranja: u mnogim zemljama javnost je generalno nezainteresirana za pitanja sigurnosti. Stoga mnogi parlamentarci smatraju da se ne isplati, u smislu reizbora, provoditi mnogo vremena na pitanjima sigurnosti. Zabrinutost za sigurnost koja tjera parlamentarce, koji su, na primjer članovi obavještajne komisije, da ne otkrivaju podatke

do kojih dođu.

Zbog takve vrste situacije, parlamentarni instrumenti se mogu primijeniti na pasivan način kada se radi o nadzoru nad politikom i mjerama izvršne vlasti, osim u ekstremnim situacijama kao što su skandali ili vanredno stanje, koje nalaže drugačije. Ipak se radi o ustavnoj obavezi i bitnom zadatku svakog parlamentarca da se kritički i detaljno osvrne na namjere i radnje izvršnih vlasti.

Parlamentarni mehanizmi za nadzor sektora sigurnosti

Nakon razmotrenih instrumenata koji stoje na raspolaganju parlamentima u oblasti nadzora nad sektorom sigurnosti, neophodno je sagledati i mehanizme kroz koje se navedeni instrumenti primjenjuju.

Svaki pravni sistem daje parlamentu razna sredstva za pribavljanje informacija za kontrolu politike, nadgledavanje uprave, zaštitu pojedinca ili otkrivanje i eliminiranje zloupotreba i nepravde. Osim toga, parlamentarci mogu imati koristi od dobrih praksi i neformalnih metoda koje nadopunjuju ove ustavne ili pravne instrumente i mehanizme ili ih mogu dalje razvijati.

Tri uobičajene zakonske mogućnosti za parlamente za sticanje informacija od vlade su: (1) parlamentarne debate, (2) parlamentarna pitanja i upiti vladinim dužnosnicima i (3) parlamentarna istraživanja.

Parlamentarne debate o pitanjima sigurnosti pružaju ključnu mogućnost razmjene mišljenja i prikupljanja osnovnih informacija u vezi sa činjenicama i vladinim namjerama.

Otvorena ili povjerljiva debata u parlamentu

Općenito, nadzor nad obavještajnim službama u demokratskim društvima je i dalje manje otvoren i razvijen nego nadzor nad drugim oblastima državnih aktivnosti. Naprimjer, razmatranja unutar komisija za parlamentarni nadzor nad obavještajnim službama se obično ne održavaju u okviru potpune i otvorene

javne debate i članovi parlamenta ponekad trebaju položiti posebni zakletvu kojom se obavezuju da će poštivati povjerljivu prirodu informacija koje su im povjerene. Bez obzira na poseban usvojeni vid nadzora, demokratska društva nastoje održati balans između osiguranja odgovarajućeg zakonskog ponašanja i odgovornosti takvih organizacija kroz redovnu kontrolu, s jedne strane, i očuvanje tajnosti i djelotvornosti u zaštiti državne sigurnosti, s druge strane.

Druge vrste nadzora nad službama sigurnosti

Kao što se može zaključiti iz prethodnih razmatranja, parlament je državni organ koji na najeklatantniji način odražava demokratski atribut nadzora nad sigurnosnim službama.

Međutim, postoje i druge vrste nadzora nad ovim službama. To su, prije svega, državno-upravni nadzor i sudski nadzor. U suštini, radi se o stručnom, a ne političkom nadzoru.

Dakle, za ovaj nadzor nije imanentna odrednica demokratski. Zato ćemo naše razmatranje o ovim vrstama nadzora svesti na nužnu mjeru.

Sigurnosne službe bi trebale biti odgovorne svakoj od osnovnih grana državne vlasti:

- *zakonodavnoj*, koja vrši parlamentarni nadzor putem donošenja zakona kojim se definiraju i reguliraju sigurnosne službe i njihove ovlasti i putem usvajanja odgovarajućeg budžeta. Takav može, također, obuhvatiti i uvođenje parlamentarnog ombudsmena ili komisiju koja ima pravo pokrenuti istrage u vezi sa pritužbama javnosti;
- *izvršnoj*, koja vrši direktnu kontrolu sa centralnih, regionalnih ili lokalnih nivoa vlasti, utvrđuje budžet, opće smjernice i prioritet aktivnosti sigurnosnih službi;
- *sudskoj*, koja prati sektor sigurnosti i pokreće građansko-pravne i krivično-pravne postupke protiv pripadnika pojedinih službi sigurnosti, kad god je to potrebno.

Zaključak

Kao što je navedeno, u svim zemljama nisu iste uloge tri grane vlasti na državnom nivou.

Međutim, izuzetno je važno da postoji sistem raspodjele ovlasti u bilo koje doba, čime se osigurava vršenje provjera i balansiranja u odnosu na političku zloupotrebu sigurnosnog sektora. Imajući na umu činjenicu da u mnogim zemljama vlade nastoje ispuniti dominantnu ulogu po pitanju direktnog praćenja, važno je da parlamenti imaju djelotvorne ovlasti i resurse neophodne za vršenje nadzora. Ovo postaje još važnije, s obzirom da novi izazovi u smislu nadzora mogu navesti javne institucije na redefiniranje svojih uloga.

U teoriji i praksi demokratskog nadzora nad sigurnosnim službama postoje određeni principi kojim se reguliraju demokratski civilno-sigurnosni odnosi: država je jedini akteru društvu koji ima legitiman monopol nad upotrebom sile; sigurnosne službe su odgovorne legitimnim demokratskim organima vlasti, jer je parlament suveren i njemu je izvršna vlast odgovorna za utvrđivanje, primjenu i pregled sigurnosne i odbrambene politike; parlament ima jedinstvenu ustavnu ulogu u smislu odobrenja i revizije troškova odbrane i sigurnosti; parlament ima osnovnu ulogu u smislu proglašenja i ukidanja vanrednog stanja ili ratnog stanja; osoblje sigurnosnog sektora ima pojedinačnu odgovornost pred sudovima za kršenje domaćih i međunarodnih zakona (u vezi sa nesavjesnim postupanjem koje se sankcionira u građansko-pravnim ili krivično-pravnim postupcima); organizacije sigurnosnog sektora su politički neutralne.

Slika dobre uprave u malom je predvidivo, otvoreno odlučivanje na osnovu valjanih informacija. Birokratiju odlikuje profesionalizam. Ona djeluje u pravcu unapređenja dobrobiti javnosti, vladavine prava, transparentnih procesa i jakog civilnog društva koje sudjeluje u javnim pitanjima. Slabu upravu (s druge strane) karakterizira proizvoljno utvrđivanje politike, neodgovorne birokratije, neprovedeni ili nepravedni pravni sistemi, zloupotreba izvršne vlasti, neangažiranost civilnog društva u javnom životu i raširena korupcija.

Parlament sam ne može garantirati efikasan nadzor i držati vladu odgovornom za sve aktivnosti i politike unutar sigurnosnog sektora. Političari nemaju vremena ili stručnosti da prate kompleksan i širok sigurnosni sektor. Efikasan parlament koristi izvještaje rada drugih državnih institucija odgovornih za nadgledanje sigurnosnog sektora, kao što su pravosuđe, računovodstvene / revizijske službe (npr. provjera računa, nabavke, kriminalna ponašanja); poziva stručnjake civilnog društva da učestvuju u parlamentarnim saslušanjima;

daje naloge nezavisnim organizacijama, istraživačkim centrima i univerzitetima da provedu istraživanja/revizije određene oblasti sigurnosnog sektora (npr. kriminal, pitanje nabavke, kadrovske politike itd.); osigurava da nevladine organizacije imaju pristup svim relevantnim političkim dokumentima politike; stimulira postojanje i funkcioniranje nevladinih organizacija smanjenjem birokratskih prepreka i funkcionisanja nevladinih organizacija i brine za pravno priznavanje nevladinih organizacija ili pružanje finansijske pomoći.

Literatura

1. J. Alderdon, *Ljudska prava i policija*, Sarajevo, Helsinški komitet za ljudska prava, 1997.
2. G. Alison, G. F. Treverton, *Rethinking America's Security*, London, W.W.Norton&Compnay, 1992.
3. A. Anžić, *Uloga sigurnosnih službi u savremenim parlamentarnim sistemima – nadzor (inspekcija)*, Ljubljana, 1996.
4. B. Buzan, *People States and Fear, The National Security Problem in International Relations*, London, 1983.
5. N. Bašić, P. Stoett, *Sigurnosne studije u tranziciji*, Bihać, Univerzitet u Bihaću, Centar za ljudska prava i prevenciju konflikta u saradnji sa Univerzitetom u Banjoj Luci, Centar za geostrateška istraživanja, 2003.
6. Izet Beridan, *Prilozi za odbrambenu politiku Bosne i Hercegovine*, Sarajevo, „Odbrana”, broj 6-7, 2002.
7. Munib Bisić, *Sigurnosne determinante Evrope 80-ih godina XX stoljeća*, Sarajevo, Šahinpašić, 2005.
8. Catrina Christian, *Oblikovanje nove sigurnosne politike. Slučaj Švicarske*, Sarajevo, „Odbrana”, broj 1, 1999.
9. Omer Ibrahimagić, *Sigurnosna i odbrambena politika – demokratska kontrola parlamenta, predmeti i ograničenja kontrole i način njihove provedbe*, Sarajevo, „Odbrana”, broj 1, 1999.
10. Kančić, *Pravno uređenje političkog nadzora nad radom organa za bezbjednost ustavnog uređenja*. Zbornik stručno-naučnih rasprava, Ljubljana, VŠNZ, Vanredni broj, 1988.
11. H. Kissinger, *Foreign Policy and National Security*, An Address at Dallas, 1976.
12. R. Masleša, *Savremeni sigurnosni izazovi i kriminalistička policija*. Međunarodni naučni simpozij „Mjesto i perspektivne kriminalističkih nauka i kriminalističke profesije u savremenim uslovima”, Sarajevo, 19. i 20. 03. 2001.
13. Vukašin Pavlović, *Civilno društvo i demokratija*, Politeia, 2004.

14. Vasović, *Parlamentarizam i demokratija*, Ljubljana, Teorija i praksa, broj 10-11, 1991.
15. Vreg, *Evropska zajednica i civilnobezbjedonosne razmjere*, Ljubljana, Teorija i praksa, broj 7-8, 1994.
16. Civilno društvo i lokalna demokratija, Centar za promociju civilnog društva, Sarajevo, 2001.
17. Dejtonski sporazum, USAID, 1995.
18. Deklaracija o policiji, usvojena Rezolucijom 690/1979 Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope.
19. Zakon o ministarstvima i drugima organima uprave BiH, Službeni glasnik BiH, br. 5/03.
20. Zakon o policijskim službenicima BiH, Službeni glasnik BiH, br.11/04.