

НЕКИ АСПЕКТИ НАДЗОРА НАД РАДОМ БЕЗБЈЕДНОСНИХ ОРГАНА У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ

Стручни рад

DOI: 10.7251/BPG1601239V

УДК: 005:351.86(497.6)

Бојан Влашки, мср*

Апстракт: Систем безбједности један је од основних елемената система сваке државе. Заштита елементарних људских права и слобода, као што су право на живот, право на физички и психички интегритет, право на имовину и друга права, не може бити успјешна без постојања ефикасног система безбједности. У циљу заштите наведених вриједности, у савременим условима се тражи успостављање различитих облика сарадње између органа надлежних за безбједносна питања, али и других релевантних субјеката. Ипак, не може се порећи да вршење одређених активности од стране безбједносних органа, образложено потребом заштите појединих људских права и слобода, отвара могућности повреде других значајних права и слобода личности, као што су право на приватност, слобода изражавања и право комуникације. Стога је нужно законски уредити и практично спроводити надзорне активности над безбједносним органима. У Босни и Херцеговини је ово питање од нарочитог значаја, посебно у контексту сложене државне структуре, подијељеног друштва и посљедица изазваних грађанским ратом. Имајући у виду комплексност система безбједности у Босни и Херцеговини, у раду ће бити анализирани само поједини аспекти надзора над радом безбједносних органа. Као исход предузетог истраживања биће предложена рјешења у прилог ефикаснијем надзору над безбједносним органима у Босни и Херцеговини.

Кључне ријечи: надзор, контрола, безбједносни органи, Република Српска, Босна и Херцеговина.

УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Безбједност представља фундаментално право и битан предуслов кориштења и упражњавања личних слобода и права. Универзална декларација Уједињених нација (даље: УН) о људским правима право на безбједност ставља у исти ред са правом на живот и правом на

* Правни факултет Универзитета у Бањој Луци, email: b.vlaski@pravobl.org.

слободу (види: чл. 3 Универзалне декларације о људским правима, усвојене од стране Генералне скупштине УН, 10. децембра 1948. године). У Резолуцији Генералне скупштине УН-а 34/169, којом је 17. децембра 1979. године усвојен Кодекс понашања за службена лица одговорна за примјену закона, напомиње се да би „активности службених лица требале бити подложне јавном надзору, било од стране надзорних комисија, министарстава, тужилаштва, судства, омбудсмана, грађанских комитета, комбиновањем ових облика надзора, или од стране било које надзорне агенције“. Осим тога, у Резолуцији УН-а 34/169 се наводи и да „норме саме по себи немају практичну вриједност ако се њихова садржина и њихово значење не усађује у дух сваког службеног лица“.

Једно од најважнијих обиљежја правне државе је законито функционисање институција уз постојање одговарајућих механизма преко којих се провјерава поштовање и спровођење закона. За разлику од полицијске државе, у правној држави постоје правни принципи и поступци којима се појединцима обезбјеђује слобода да учествују у политичком и друштвеном животу. Наиме, држава треба да почива на општем принципу да се њена дјелатност може предвидјети, што доприноси легитимитету дјеловања државних институција. Везивање државе за право и законе обезбјеђује грађанима слободу, која се смије ограничити једино законом, према условима постављеним највишим правним актима. Правна сигурност постоји када су пред законом сви једнаки и она може постојати само тамо гдје сваки грађанин може знати шта државне власти могу и смију учинити, те знати шта је допуштено или забрањено. У оквиру ових механизма, грађанима се даје могућност да слободно изјављују жалбе, подносе пријаве и друге представке у вези са поступцима припадника безбједносних органа, које надлежни субјекти треба да разматрају благовремено и непристрасно, те да дају одговоре и предузимају адекватне мјере.

Поштовање основних принципа правне државе и владавина права данас представљају цивилизацијске стандарде и једну врсту улазнице у круг цивилизованих земаља. У дискусијама о Европским интеграцијама у земљама југоисточне Европе, често се наглашава неопходност досљедне примјене „владавине права“. Ово је један од критеријума за приступање Европској унији (даље: ЕУ), који је Европски савјет дефинисао у Копенхагену 1993. године. Од земаља кандидата се тражи да поред стабилности институција гарантују демократију, функционисање правне државе, поштовање људских права и поштовање и заштиту мањина (Roos, 2008: 1-14). Босна и Херцеговина (даље: БиХ), као чланица Савјета Европе, преузела је одговарајуће међународне обавезе. Државе чланице Савјета Европе тако имају обавезу да развијају етичке кодексе у раду полиције који су засновани на вриједностима које су дате у Европском кодексу полицијске етике (види: Европски кодекс полицијске етике

који је Комитет министара Савјета Европе усвојио Препоруком (2001) 10, од 19. септембра 2001. године). „На међународном нивоу не постоји надзор безбједносних и обавјештајних служби“ (Борн и Ли, 2005: 15), али постоје одређени наднационални контролни механизми који се огледају кроз рад Европског суда за људска права, који дјелује према Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода (даље: ЕКЉП). С тим у вези, Устав БиХ (чл. II) даје гаранције за заштиту основних људских права и слобода предвиђених ЕКЉП, која је саставни дио Устава БиХ.

Појам система безбједности, као генусни појам у овом раду, може бити посматран у ширем и ужем смислу. Посматрано у ширем смислу, под системом безбједности подразумева се укупност органа, организација, те њихових активности усмјерених ка заштити безбједности становника одређене државе. Уопште узевши, безбједност државе може бити угрожена под дејством спољних и унутрашњих фактора. Заштиту државе од угрожавања споља пружају војни органи, док унутрашњу безбједност штите органи унутрашњих послова и обавјештајно-безбједносни органи (потоњи имају одређена овлашћења и у циљу заштите државне безбједности од спољног угрожавања). Дјеловање свих органа надлежних за заштиту унутрашње безбједности и њихове функције представљају систем безбједности у ужем смислу. Управо ово уже значење појма система безбједности ће бити предмет анализе овог рада, и то са становишта појединих аспеката надзора над органима безбједности у БиХ.

Кључна питања безбједности у БиХ регулисана су уставним и законским одредбама, док су она најосјетљивија (процедуре употребе метода и средстава), детаљније уређена бројним подзаконским прописима или интерним инструктивним актима. С обзиром на то да безбједност у БиХ носи печат сложеног (компликованог) организационог и функционалног система, усљед сложене структуре државне управе и различитих нивоа законодавне и извршне власти, постоји опасност да Обавјештајно безбједносна агенција (даље: ОБА) и бројне полицијске агенције у БиХ постану пријетња демократији и људским правима. „Стиче се утисак да у БиХ постоје три система безбједности (на нивоу БиХ, на нивоу ентитета и на нивоу кантона) односно, један који егзистира на три нивоа која нису у субординирајућем односу, већ између њих постоји координација“ (Ђеранић, 2012: 110). Изузетна сложеност система безбједности у БиХ онемогућава да сва битна питања надзора над безбједносним органима на различитим нивоима (ниво БиХ, ентитетски ниво, кантонални ниво, Дистрикт Брчко) буду обухваћена у оквиру овог рада. За такав подухват неопходно би било приступити писању рада монографског карактера, који би несумњиво дао допринос свеобухватном сагледавању ове проблематике. Стога ће у раду бити

приказани само поједини аспекти надзора над безбједносним органима у БиХ, и то на нивоу БиХ и Републике Српске (даље: РС).

ОБЛИЦИ НАДЗОРА НАД РАДОМ БЕЗБЈЕДНОСНИХ ОРГАНА

Систем безбједности карактеришу широка овлашћења његових субјеката, која су им законом додијељена у циљу заштите најважнијих друштвених вриједности. У том контексту, издвајају се овлашћења за употребу физичке принуде у циљу провођења закона, те значајна дискреционаовлашћења органа надлежних у оквиру система безбједности (даље: безбједносни органи). Кршење правних прописа од стране безбједносних органа може се објашњавати самом природом полицијског система, специфичношћу овлашћења и значајем дискреционих права која су њима дата како би могли остваривати функције због којих су основани. Стога се намеће потреба за подвргавањем ових субјеката различитим облицима надзора, како би се овлашћења вршила у складу са оквирима постављеним објективним правом.

У нашем праву се углавном не прави разлика између израза надзор и контрола (Кунић, 2010: 131), те се ови најчешће сматрају синонимима (Лилић, 2010: 315). Контрола уопштено представља једну трајну дјелатност брижљивог и систематског посматрања и оцјењивања неког туђег рада (Стјепановић, 1973: 221). Независно од тога да ли се користи израз надзор или контрола, суштински се ради о активности која подразумијева постојање најмање два субјекта, при чему један субјект посматра и оцјењује рад другог субјекта, те има могућност корективног дјеловања ради усмјеравања посматраног рада ка остварењу постављеног циља. Ипак, постоје и схватања да надзор представља шири и трајнији процес, те се у том смислу контрола схвата као саставни дио надзора, као најважнији и најјачи облик утицаја вршиоца надзора према оном чија се активност надзире (Томић, 2009: 53-54). У прилог разлици надзора и контроле се истиче како је управни надзор континуиран процес увида у рад управе од стране овлашћених субјеката и спроводи се *ex officio*, док је контрола облик испољавања управног надзора, будући да она може бити извршена како редовним, тако и *ad hoc* путем, те се закључује да је контрола инструмент (средство) за провођење управног надзора (Врањеш, 2011: 317). Мишљења смо да појмови надзор и контрола имају више заједничких карактеристика него разлика, због чега ће у овом раду оба појма означавати исту појаву.

У систему безбједности различити орагани прикупљају и обрађују бројне информације о озбиљним опасностима које пријете држави и друштву (тероризам, организовани криминал, корупција и сл.), али су у

том процесу могуће одређене злоупотребе прикупљених информација које могу довести до повреда значајних људских права, а посебно права на слободу изражавања, удруживања, приватност, лични интегритет и др. У условима технолошке и комуникационе развијености, безбједносни органи са посебним овлашћењима имају далеко веће могућности да поред обавјештајних информација прикупљају и анализирају и друге личне податке грађана које неодговорни појединци могу злоупотребити ради остваривања личних или политичких интереса. Због природе послова безбједносних службеника, који у професионалном заносу имају тенденцију да прикупљају што више информација, неријетко долази до појава нелегитимног кориштења информација и података од стране неодговорних појединаца, посебно оних на вишим нивоима руковођења. Ово је нарочито изражено у раду обавјештајно-безбједносних служби. Наиме, извршна власт, како у свијету, тако и код нас, некада је принуђена да реагује брзо и одлучно како би се заштитили основни интереси државе и друштва. Због тога у безбједносним службама, тј. у појединим организационим дијеловима полицијске структуре, постоји ризик самосталног тумачења смјерница - инструкција издатих од стране извршне власти у виду провођења неписаних прикривених, политичких одлука које представљају опасност да ове службе дјелују „као државе унутар државе“. Због повезаности организованих криминалних група са појединим лицима у државној администрацији, долази до случајева корупције и злоупотреба од стране оних припадника безбједносних агенција који своја професионална знања и широка овлашћења користе у криминалне сврхе. Ова опасност намеће потребу дјелотворне унутрашње контроле и спољног демократског надзора.

Систем безбједности представља важан сегмент управног система сваке државе, а безбједносни органи улазе у структуру органа државне управе. У теорији и пракси се издваја више различитих облика контроле управе, који се могу примијенити у надзору над радом система безбједности. Уобичајено је да у зависности од карактера контролних овлашћења и карактера вршиоца, контроле разликују двије основне врсте контроле управе, и то: а) политичка контрола коју остварују политички субјекти као што су парламент, влада, политичке странке и јавно мњење, и б) правна контрола управе која се остварује путем управне, односно административне контроле (контрола законитости и контрола цјелисходности - правилности вршења дискреционе оцјене), те путем судске контроле управе коју врше судови (у управно-судском, кривичном прекршајном и грађанским поступцима), али и путем уставно-судске контроле. Коначно, треба споменути и тзв. посебне облике контроле које врше институције као што су тужилаштва и омбудсман, те разне облике тзв. грађанског надзора рада полиције, у виду утицаја организоване јавности, медија и сл. (Кунић, 2008: 93–94).

Данас, углавном, постоји неколико врста надзора над полицијом: а) политички, и то најчешће контрола преко парламентарних тијела; б) грађански, углавном преко поступака по грађанским представкама, а посредством независног тијела; ц) интерни, који се спроводи унутар полиције и д) судски. Дакле, савремене демократске државе полицију перманентно подређују политичкој и правној контроли. Због тога, над радом полиције врши се континуиран унутрашњи и спољни надзор. Унутрашњи надзор је интерног карактера и спроводи га сама полиција и у оквиру полиције, док спољни надзор врше представничко тијело, влада, омбудсман, медији, грађани, тужилаштво, суд и друге институције и организације (Врањеш, 2011: 315). Мишљења смо да је спољни надзор над безбједносним органима најбољи начин за демистификацију и ограничавање могућности њиховог позивања на тајност рада у циљу прикривања незаконитости. Важно је да постоји константан јавни надзор од стране медија и цивилног друштва, који све више и детаљније анализирају рад безбједносних органа и биљеже противзаконито дјеловање, злоупотребе или опструкције које врше власти или лица која раде у безбједносним органима. За успјешност овог надзора, важно је да грађани што више користе могућност коју им дају закони о слободи приступа информацијама, јер се на тај начин изграђују однос повјерења најшире друштвене заједнице и полиције. Медији имају право да прикупљају и врше дистрибуцију информација у вези са питањима безбједности које су од јавног интереса, али имају и велику одговорност да дају вијести које су истините.

Као што је то случај у демократским земљама, безбједносни органи у БиХ су одговорни парламентарним, извршним, судским и посебним тијелима, а надзорни органи и активности су нормативно уређени у законодавствима различитих нивоа власти у БиХ. Поред наведеног, прописима се утврђује и питање унутрашњег (стручно-професионалног) надзора, уз постојање одговарајућег механизма жалбе. Присутан је и грађански надзор над радом сектора безбједности, који се јавља уз посредовање посебних тијела у поступцима по представкама грађана.

УНУТРАШЊИ НАДЗОР

Историјски посматрано, најстарији облик контроле управе јесте њена самоконтрола, у виду унутрашње контроле управе. Унутрашњу правну контролу управе чини управна (административна) контрола, која се грана на хијерархијску и старатељску контролу (тутела), односно на инстанциону и надзорну (службену) контролу (Кунић, 2010: 132). Како би се онемогућиле злоупотребе овлаштења у систему безбједности,

потребно је прописати облике унутрашње контроле коју врши свака служба и полицијска агенција над собом. „Унутрашња контрола полиције органски је ужа од управне контроле полиције, с обзиром на то да је врши само полиција, а не и други органи државне управе“ (Милетић, 2003: 368). Осим тога, унутрашњи надзор над безбједносним органима не обухвата све облике унутрашње правне контроле управе. Основни облици унутрашњег надзора над радом безбједносних органа су хијерархијска контрола, инстанциона контрола и надзорна (службена) контрола.

Хијерархијски ауторитет је заиста задужен да непосредно надзире и контролише исправно извршавање задатака (Милетић, 2003: 372–373). Организација и детаљна правила о функционисању безбједносних органа, као и ланац командовања, морају бити нормативно прописани, тако да се увијек може утврдити појединачна одговорност. На тај начин, унутрашње структуре воде рачуна да мјере и политике које се проводе имају потребна одобрења и да се поштују прописане процедуре. Други облик контроле одвија се путем инстанционе контроле законитости и/или цјелисходности првостепених управних аката безбједносних органа, коју врше државни службеници из хијерархијски надређеног надлежног државног органа. Поред тога, хијерархијски надређени државни органи имају могућност поништавања и укидања управних аката по праву службеног надзора, када су испуњени законом постављени услови.

Специфичност унутрашњег надзора у безбједносним органима се огледа и у успостављању организационих јединица надлежних за интерну контролу, које су формиране у свим безбједносним органима у БиХ. То су, између осталих, Јединица за професионалне стандарде у РС (види: чл. 11 и 34 Закона о полицијским службеницима-ЗПС РС, *Службени гласник РС*, бр. 20/14), Одјељење за унутрашњу контролу СИПА (види: чл. 11 ст. 1 т. е и чл. 19 Закона о Државној агенцији за истраге и заштиту-ЗДАИЗ, *Службени гласник БиХ*, бр. 27/04, 63/04, 35/05, 49/09 и 40/12) и Главни инспектор ОБА БиХ (види: чл. 33 и 35 Закона о Обавјештајно-безбједносној агенцији БиХ-ЗОБА БиХ, *Службени гласник БиХ*, бр. 12/04, 20/04, 56/06, 32/07 и 12/09). Сврха ових тијела је осигурање законитог дјеловања надлежних безбједносних органа и заштита људских права и основних слобода, а поступак надзора се покреће пријавама поднесеним од стране грађана или запослених у систему безбједности којима се указује на кршења закона и људских права, након чега се проводе законом прописане процедуре утврђивања различитих облика одговорности. У том смислу, релевантне су одредбе ЗПС РС које се односе на оцјену рада полицијских службеника (чл. 85–88), дисциплинску (чл. 96–109) и материјалну (чл. 110–112) одговорност полицијских службеника, одредбе чл. 33–38 Закона о унутрашњим пословима - ЗУНП РС, *Службени гласник РС*, бр. 4/12 и 33/14, које се тичу дисциплинске и материјалне одговорности

директора и замјеника директора Полиције РС, затим одредбе Закона о полицијским службеницима БиХ - ЗПС БиХ, *Службени гласник БиХ*, бр. 27/04, 63/04, 5/06, 33/06, 58/06, 15/08, 63/08, 35/09 и 7/12, које се тичу дисциплинске (чл. 103-115) и одговорности за штету (чл. 116-118) полицијских службеника на нивоу БиХ, као и чл. 59 ЗОБА БиХ, којим се регулише дисциплинска одговорност запослених у ОБА БиХ.

Јасна интерна правила, стручност запослених, њихова обука и редовна контрола извршења задатака су у директној вези са провођењем унутрашње контроле. Полицијски и државни службеници морају знати које су мјере законите и легитимне како би могли идентификовати незаконита (сумњива) наређења. Због тога је потребно периодично проводити одговарајућу обуку о важности демократских вриједности и поштовања људских права, те опасности коју незаконит и непрофесионалан рад представља за ове вриједности.

ПАРЛАМЕНТАРНИ НАДЗОР

Законодавна власт врши контролу над безбједносним органима тако што доноси законе који регулишу организацију, овлаштења и надзор над системом безбједности. Постоји више разлога због којих парламентарци треба да буду укључени у надзор над безбједносним органима. Уколико би се безбједносни органи изузели од демократске контроле, они би, умјесто да служе држави и друштву, могли послужити уским политичким интересима или интересима отуђених центара моћи. У политички нестабилним државама у којима су честе промјене заступљености партија у парламентарима, врло је тешко обезбиједити професионализам посланика који врше надзор над радом безбједносних органа. У циљу стварања услова за квалитетно извршавање функције надзора од стране парламентарних тијела, мора се обезбиједити стручан и професионалан кадар како би безбједносним органима било онемогућено да задржавају или прикривају информације од својих контролора. За квалитетно извршавање функције надзора је најважније да се обезбиједи морални интегритет личности које су привржене поштовању права и које добро познају проблематику система безбједности.

За праћење провођења безбједносне и одбрамбене политике у Парламентарној скупштини БиХ (даље: ПС БиХ) 2003. године је успостављена Заједничка комисија за одбрану и безбједност. Након доношења Закона о ОБА БиХ (2004. године) у ПС БиХ је успостављена и Заједничка комисија за надзор над радом ОБА БиХ. Јасно је да се до сада доста импровизовало у парламентарној контроли и због тога нешто треба мијењати усвајањем закона о парламентарном надзору. Досадашња

формализована контрола коју је проводила Заједничка комисија за надзор над радом ОБА БиХ само је створила илузију о постојању контроле. Транспарентност према парламенту је један вид одговорности према грађанима и зато је несхватљиво због чега Заједничкој комисији за надзор над радом ОБА БиХ никада нису дати извјештаји о раду и трошковима ове агенције за 2006, 2011. и 2012. годину. Како је у досадашњој пракси надзора над радом ОБА БиХ и анализе начина трошења буџетских средства ревизору из Канцеларије за ревизију пословања институција БиХ онемогућено да изврши ревизију утрошка средства за посебне намјене, потребно је законом о парламентарном надзору уредити и овај аспект контроле.

Поред ове двије комисије ПС БиХ, на ентитетском нивоу постоје парламентарна тијела која се баве надзором ентитетских полицијских снага. Као посебно тијело Народне скупштине РС дјелује Одбор за безбједност, као вршилац парламентарног надзора над радом безбједносних органа у РС. Парламентрана овлаштења за надзор над безбједносним органима поред системских закона који регулишу рад ових органа (види: чл. 54, 56 и 58 ЗУНП РС, чл. 27 Закона о управи - ЗУ БиХ, *Службени гласник БиХ*, бр. 32/02 и 102/09) и чл. 18–23 ЗОБА БиХ) највећим дијелом су утврђена пословницима законодавних тијела, Представничког дома (чл. 59 и 60) и Дома народа (чл. 49 и 50) ПС БиХ, односно Народне скупштине РС (чл. 79). Парламентарни надзор над радом безбједносних органа у БиХ би требало да буде тако постављен да је комплементаран са рјешењима која постоје у развијеним земљама и посебно нормативно уређен, односно регулисан законом о парламентарном надзору. Ситуација у којој је рад парламентарних комисија уређен пословником, а не законом, може се оцијенити као неодржива.

Како у БиХ постоје различити безбједносни органи чији се послови у области унутрашње безбједности неријетко преклапају, постоје и паралелне линије одговорности, које могу довести до покушаја избјегавања одговорности од стране руководећих кадрова у безбједносним органима. Према резултатима једног истраживања које је спроведено у овој области, као квалитетно рјешење истиче се „јавно саслушање одговорних људи из државних безбједносних агенција и служби, који би ПС БиХ подносили извјештај, односно, да се примјењује нека форма њиховог јавног саслушања на околности рада служби које представљају, а на тим парламентарним сједницама требало би да буде дозвољен приступ невладиним организацијама и медијским кућама које имају информативни програм“ (Ђеранић, 2014: 114).

Посланичка питања су један од најчешћих начина добијања информација од извршне власти и представника безбједносних органа. Формирање *ad hoc* парламентарних истражних комисија које могу

прибављати документацију и испитивати свједоке је врло ефикасан начин утврђивања пропуста и одговорности у раду органа и агенција из система безбједности. Због природе обавјештајне и полицијске дјелатности, врло често се дешава да парламентарна комисија нема приступ оперативним детаљима, који се због заштите операција искључују из извјештаја који се достављају парламенту или јавности, што утиче на неповјерење између агенције и надзорног тијела. Чланови надзорних тијела морају пажљиво поступати са повјерљивим информацијама, јер неовлаштено одавање података повлачи питање одговорности прописане законима. Са друге стране, постоји опасност да се осјетљиви материјали објављују у медијима и да се агенције за провођење закона због оптужби (о теоријама завјере и сл.) нађу у средишту политичких обрачуна власти и опозиције. Због тога је корисно да се функционери полицијских и безбједносних агенција повремено одвојено систематски испитају како би се њихови одговори анализирали и упоређивали са академским студијама или другим компаративним материјалом. У вршењу надзора су корисне све информације и јавни извјештаји из различитих парламентарних, стручних тијела и других извора, што намеће потребу институционалне сарадње, због чега парламентарна тијела морају имати стручно особље (најчешће су то људи који су раније обављали дужности у сектору безбједности).

НАДЗОР ОД СТРАНЕ ИЗВРШНЕ ВЛАСТИ

Субјекти који припадају систему безбједности морају имати оперативну независност од извршне власти у извршењу специфичних задатака. Оперативна питања која утичу на методе, изворе и посебне активности полиције, односно безбједносних органа, захтијевају већи степен тајности и њихова контрола је на управном нивоу, јер се у контроли разматрају питања да ли је нека оперативна акција била законита, сразмјерна степену друштвене опасности, економична и ефикасна. Као дио државне управе „они (безбједносни органи - Б. В.) морају да обављају своје послове и остварују меродавне задатке у легитимном јавном, а не политичком, партијском, групном, котеријском, породичном или нечијем личном интересу. Треба да у исти мах буду и поуздана јавна власт и народна јавна служба, под лупом непристрасне, компетентне и делотворне правне контроле“ (Томић, 2001: 14).

Надзор над безбједносним органима извршна власт врши на основу одредби системских закона (види: чл. 54, 55, 57 и 58 ЗУНП РС и чл. 28-30 ЗУ БиХ и чл. 7-17 ЗОБА БиХ). У РС, влада усмјерава и усклађује рад ресорног министарства и врши надзор над његовим радом. Укратко,

надзорна овлашћења (предсједника и Владе РС) се састоје у дужностима ресорног министарства на обавјештавање, информисање и извјештавање органа извршне власти у вези са питањима из области безбједности. На нивоу БиХ су присутна готово идентична надзорна овлашћења извршне власти (Предсједништва БиХ и Савјета министара). Нешто детаљније су регулисана овлашћења органа извршне власти у надзору над радом ОБА БиХ.

Извршна власт у БиХ је надлежна да даје опште смјернице за рад ОБА, док предсједавајући Савјета министара координише активности ове агенције и има политичку одговорност за законитост њеног рада. Да би могао испуњавати значајне дужности, по Закону о ОБА БиХ предсједавајући оснива Обавјештајно-безбједносно савјетодавну службу која му помаже да се успостави логична веза између безбједносно-обавјештајне политике, операционих доктрина и буџетских потреба. Како би се избјегло да ОБА успостави монопол над функцијом обавјештајног дјеловања, потребно је обезбиједити професионално обучене стручњаке у Савјету министара (у савјетодавној служби) као предуслов надзора. Међутим, ова служба никада није успостављена у пуном капацитету. У Извјештајима Заједничке комисије за надзор над радом ОБА БиХ (даље: Комисија) је наведено да Комисија није разматрала одређене документе који су предвиђени законима, јер их овлашћени предлагачи нису доставили, што су оцијенили као неодоговоран и игнорантски однос извршне власти према ПС БиХ (види: Годишњи извјештаји о раду Заједничке комисије за надзор над радом ОБА БиХ, преузето 28.2.2016. са сајта: www.parlament.ba/sadrzaj/komisije/zajednicke_komisije/OSA_nadzor/izvjestaji_o_radu/). Тако, Предсједништво БиХ није у законском року достављало Годишњу платформу о обавјештајно-безбједносној политици (законски рок за доставу овог документа је 1. новембар текуће године), па је ОБА БиХ радила по Годишњој платформи из претходних година, што је бесмислица. У извјештајима Комисије се наводи да генерални директор ОБА није достављао Извјештаје о раду и трошковима агенције (2006, 2011. и 2012. године), а предсједавајући Савјета министара није достављао Извјештаје о активностима Агенције (за 2006, 2007, 2008, 2011. и 2012. годину), нити Информацију о закључивању споразума ОБА БиХ са агенцијама и институцијама страних држава и међународним организацијама (2006, 2007, 2011. и 2012. године). Због ове праксе извршне власти, Комисија је констатовала да недостављање наведених материјала значи онемогућавање ПС БиХ да обавља парламентарни надзор, а то има озбиљне посљедице на рад ОБА БиХ. Ова Комисија подсећа на обавезу (чл. 105 Закона о ОБА БиХ) коју је имао Савјет министара БиХ - да припреми и упути у парламентарну процедуру закон о парламентарном надзору у року од три мјесеца након успостављања ОБА. Овај закон још увијек није усвојен у ПС БиХ.

Контрола извршне власти над безбједносним органима носи и одређене опасности у погледу политичке манипулације и злоупотребе агенција за провођење закона. Зато је врло важно да се законом дефинише шта се може тражити од безбједносних органа, како би се на тај начин смањила могућност незаконитог притиска на највише нивое руковођења у овим органима. Постојање прописаних процедура онемогућава неразумне захтјеве извршне власти или политичких центара моћи и злоупотребу безбједносних органа. „Дјелатност службе, првенствено њен однос према грађанским правима је јавна ствар, а не ексклузивно право извршне власти, ствар предсједничких или премијерских директива, уредби и наредби“ (Ђеранић, 2014: 83). У овом случају је врло важно уредно документовање смјерница извршне власти у писаној форми, што је предуслов да би руководећи кадрови имали сигурност у вршењу свог мандата, а на тај начин се успоставља ефикасан механизам за откривање и испитивање евентуалних злоупотреба.

СУДСКИ НАДЗОР

Безбједносни органи врше различите функције (нормативну, управну, прекршајну, кривичну и друге), доприносећи тако остварењу основних функција државе. Судски надзор над безбједносним органима се врши кроз различите поступке који су иницирани од стране других државних органа или грађана. Основни видови судске контроле над безбједносним органима су: 1) управно-судска контрола законитости појединачних управних аката које доносе безбједносни органи у управном поступку и 2) редовна судска контрола која се врши кроз грађанске поступке (нпр. ради накнаде штете проузроковане радом безбједносних органа), прекршајне поступке и кривичне поступке. У ширем смислу, под судским надзором над безбједносним органима се подразумјева и уставно-судска контрола општих правних аката које доносе безбједносни органи.

С обзиром на значај судске контроле безбједносних органа у вези са предузимањем мјера и радњи у предкривичном поступку, а нарочито посебних истражних радњи у појединачним случајевима, овдје ћемо укратко указати на неке битне претпоставке судског дјеловања. Према одредбама Закона о кривичном поступку РС (види: чл. 234–240 Закона о кривичном поступку РС, *Службени гласник РС*, бр. 53/12) и Закона о кривичном поступку БиХ (види: чл. 116–122 Закона о кривичном поступку БиХ, *Службени гласник БиХ*, бр. 3/03, 32/03, 36/03, 26/04, 63/04, 13/05, 48/05, 46/06, 76/06, 29/07, 32/07, 53/07, 76/07, 15/08, 58/08, 12/09, 16/09, 93/09 и 72/13), судије за претходни поступак су надлежне да наредбом на образложен приједлог надлежног тужиоца одреде

предузимање посебних истражних радњи. Поред тога, Законом о ОБА БиХ (чл. 77–80) прописане су одредбе о тајном прикупљању података за које је потребно судско овлашћење. У овим ситуацијама постоји судска контрола којом се обезбјеђује поштовање законитости и људских права, тако што суд независно од предлагача (тузилаштва или генералног директора ОБА БиХ) процјењује неопходност и законитост предузимања мјера које извршавају безбједносни органи. Осим тога, судска контрола траје и након одређивања предузимања посебних истражних радњи и мјера, па уколико разлози за њихово предузимање престану постојати, судија је дужан одмах обуставити извршење предузетих радњи.

Како би судска контрола предузимања посебних истражних радњи и мјера била успјешна, судије морају бити независне и посједовати потребна знања. Судије морају имати значајно искуство и проћи специјалистичку обуку како би могле да изврше процјену неке безбједносне пријетње која се у предкривичном поступку износи као аргумент за предузимање посебних истражних радњи. У овом случају постоји ризик да се групе судија и тужилаца које се баве безбједносним питањима идентификују са службеницима безбједносних органа са којима су у контакту око одобравања мјера којима се одступа од неповредивости комуникација и да тако изгубе квалитет независности и екстерног посматрања ствари. Због тога треба да постоји правно уређен начин и прописана могућност контроле издатих судских наредби за предузимање посебних истражних радњи, било да се пропише неки облик жалбе или да се утврди други механизам контроле судског одобравања вршења специјалних истражних техника. Како агенције за провођење закона у БиХ још увијек нису спремне да дају податке о примјени посебних истражних радњи и мјера, нити надлежни судови воде потребне евиденције у којима би се евидентирали сви захтјеви и одобрења које су издали судови, то може изазвати сумњу у оправданост и законитост одређивања ових мјера. Зато се од правосуђа и судске праксе тражи да имају одређену константност, тј. да се одлуке судова не доносе арбитрарно. Како би се ово предуприједило, судови би требало константно да уједначавају судску праксу и при томе би корисно било консултовати судску праксу Европског суда за људска права.

ОСТАЛИ ОБЛИЦИ НАДЗОРА

Надзор од стране посебних тијела

Надзор над безбједносним органима у БиХ остварују и посебне институције, као што су Институција омбудсмана за људска права БиХ,

Канцеларија за ревизију институција БиХ и Главна служба за ревизију јавног сектора у Републици Српској. Поред наведених, контролну улогу над безбједносним органима имају и независна тијела на свим нивоима власти у БиХ.

Најзначајнија институција надлежна за заштиту људских права у БиХ је Институција омбудсмана за људска права. Како су омбудсмани одговорни за надзор над поштовањем људских права у јавном сектору (укључујући јавну управу, војне власти и судство) на свим нивоима власти у БиХ, не постоје посебно прописане надлежности ове институције према безбједносним органима. Ово независно стручно тијело је основано како би промовисало добру управу и владавину права, а нарочито пружало заштиту људских права и слобода. Поступци покренути прединституцијом Омбудсмана (по пријему жалбе физичког или правног лица или *ex officio*) се не завршавају пресудом или другом врстом мериторне одлуке којом се ефективно пружа заштита људских права и слобода, него давањем препорука органима јавне власти којима се указује на који начин треба осигурати поштовање људских права и слобода. У односу према јавним органима, омбудсмани имају широка истражна овлашћења, међу којима се, у вези са надзором над безбједносним органима, издваја значајна могућност увида омбудсмана у документе који су у складу са законом означени као повјерљиви и тајни (види: чл. 28 Закона о Омбудсмену за људска права БиХ, *Службени гласник БиХ*, бр. 19/02, 35/04, 32/06 и 38/06). Поред тога, омбудсмани у појединим случајевима могу покренути дисциплински, односно кривични поступак. Најјаче средство у рукама институције Омбудсмана је годишњи, односно специјални извјештај, који се подноси парламентима БиХ и ентитета, а којим се у јавности указује на повреде људских права и слобода учињене од стране јавних органа. На основу извјештаја који су представљени јавности, могло се видјети да органи јавне власти у БиХ неријетко игноришу препоруке омбудсмана. Осим тога, у посљедња четири годишња извјештаја, примјетан је пораст броја жалби које се односе на рад полиције; грађани се најчешће жале на неефикасност полиције, прекорачење овлашћења, прекомјерну употребу силе и неадекватну унутрашњу контролу рада полицијских органа (што својим препорукама потврђује и институција Омбудсмана), а нису ријетке ни жалбе запослених у полицији због кршења њихових права (упореди Годишње извјештаје Омбудсмана за људска права БиХ за: 2014. годину, стр. 38–39; 2013. годину, стр. 29–32; 2012. годину, стр. 26–29 и 2011. годину, стр. 47–48).

Неколико различитих тијела има надлежност за вршење финансијске ревизије, ревизије учинка и друге специфичне ревизије институција из система безбједности у БиХ, јер безбједносни органи представљају буџетске институције (које се финансирају из буџета). С обзиром на организацију државне управе, и у овој области су подијељење

надлежности у БиХ, те ревизорске институције дјелују на различитим нивоима власти. За ревизију на нивоу заједничких институција БиХ задужена је Канцеларија за ревизију институција БиХ (види: Закон о ревизији институција БиХ, *Службени гласник БиХ*, бр. 12/06), а у РС Главна служба за ревизију јавног сектора РС (види: Закон о ревизији јавног сектора РС, *Службени гласник РС*, бр. 98/05 и 20/14).

Рад безбједносних органа на државном нивоу БиХ контролишу три независна (полицијска) тијела: Независни одбор Парламентарне скупштине БиХ, Одбор за жалбе полицијских службеника и Одбор за жалбе грађана (види: Закон о независним и надзорним тијелима полицијске структуре БиХ, *Службени гласник БиХ*, бр. 36/08). У РС дјелује Независни одбор, као посебно тијело које формира Народна скупштина РС, са задатком да проводи прецедуру избора и разрешења директора и замјеника директора Полиције РС (види: Чл. 17-18. ЗУНП РС).

Од осталих институција које имају одређена надзорна овлашћења у односу на безбједносне органе, наводимо још и Агенцију за заштиту личних података, Агенцију за борбу против корупције и Агенцију за јавне набавке.

Грађански надзор

Без полагања рачуна грађанима и друштвеној заједници не може се говорити о демократском надзору над радом безбједносних органа. Због тога је важно јачање грађанског - цивилног надзора, што треба да доведе до сузбијања понашања која доводе до притужби грађана на рад безбједносних органа. Грађанско друштво доприноси остварењу цјеловитог надзора над системом безбједности, што се остварује дјеловањем невладиних организација, независних аналитичара, покретањем јавних консултација и расправа о проблему надзора. Све ово може допринијети демистификацији рада безбједносних органа и већем активизму грађана у циљу заштите њихових права.

У БиХ не постоји непосредан грађански надзор над безбједносним органима, али се захваљујући дјеловању невладиних организација, независних истраживача, ова проблематика све више критички анализира. Успостављени су механизми посредне контроле, путем посебних тијела надлежних за поступање по жалбама и представкама грађана. На нивоу БиХ, ову функцију врши Одбор за жалбе грађана, као независно тијело РС БиХ. Одбор прима жалбе грађана и просљеђује их надлежним безбједносним органима, прати поступање по њима и нема овлашћења за мериторно одлучивање, па је евидентно да надлежности Одбора не пружају довољне гаранције грађанима да ће њихова права бити заштићена (види: чл. 15 Закона о независним и надзорним тијелима полицијске структуре у БиХ). У РС дјелује Биро за жалбе и

представке грађана, као унутрашња организациона јединица у сједишту Министарства унутрашњих послова РС. Слично Одбору за жалбе грађана БиХ, Биро за жалбе и представке грађана РС не доноси мериторне одлуке, него прати рад дисциплинских органа и обавјештава подносиоце представки о исходу покренутих поступака.

Одговорност према грађанима и према носиоцима власти на свим нивоима власти у БиХ имају највиши нивои полицијске хијерархије, јер они због система субординације руковођења и командовања имају пресудан утицај да се закони проводе на поштен и непристрасан начин. У јавном интересу је да провођење закона буде ослобођено од политичког утицаја како би се спријечиле штетне посљедице по грађане и државу. У циљу избегавања штетног преношења партијских интереса у рад органа који врше надзор над безбједносним органима, требало би у састав надзорних тијела грађана укључити стручњаке из различитих сфера живота (историчаре, криминологе, политикологе). Стручност чланова надзорних тијела омогућава да правилно расуђују и да вреднују различите интересе, а да у јавности не морају откривати основу за своје закључке.

ЗАКЉУЧАК

Како би се унаприједио надзор над безбједносним органима, потребно је примјењивати различите модалитете унутрашњег и спољног надзора, који би појединачно и заједно били прилагођени специфичним правним и политичким приликама и безбједносним потребама које су карактеристичне за БиХ. На овај начин би се показало да свијет тајни и одговорности нису међусобно некомпатабилни. У вези са политиком унутрашње безбједности БиХ, нема потпуне сагласности шта чини безбједносну пријетњу, које све активности треба да буду кажњиве законом, која овлаштења треба да постоје, које агенције треба основати и под којим условима, а постоје и тензије између владајућих политичких партија и опозиционих партија, тензије између различитих нивоа извршне и законодавне власти, тензије унутар самих органа извршне власти, као и тензије које постоје између представника политичких партија и запослених у обавјештајним и безбједносним службама. У оваквим околностима је неопходно обавјештајну и полицијске агенције изоловати од политичких злоупотреба, али тако да оне истовремено не буду изоловане од различитих облика надзора над њиховим радом.

У циљу јачања надзора и остваривања одговорности, потребно је перманентно радити на унапређењу законске и подзаконске регулативе. Процедуре за вршење унутрашњег надзора морају бити

јасне и транспарентне (на шта указују и извјештаји институције Омбудсмана), уз прецизирање ланца командовања, како би се могла утврдити појединачна одговорност у сваком конкретном случају. С тим у вези, важно је периодично вршити обуку службеника безбједносних органа ради промовисања заштите људских права у њиховом раду, а извршење задатака мора бити редовно контролисано хијерархијским путем. У Парламентаној скупштини БиХ потребно је донијети Закон о парламентарном надзору над агенцијама за провођење закона из области безбједности, како би се разјаснило шта парламентарци могу, а шта не могу захтијевати приликом надзорних посјета. Овим законом треба посебно дефинисати питање надзора над трошењем буџетских средстава, што се у досадашњој пракси надзора над радом ОБА БиХ показало као проблематично. У провођењу парламентарног надзора треба избежавати формалне и најављене посјете надзираних субјеката, а увести праксу истраживања и провођења специјализованог надзора одређених функција полицијског дјеловања по унапријед припремљеном плану који би садржавао квалитетне информације, релевантне податке и пратећу документацију. Парламентарна тијела надлежна за надзор безбједносних органа требало би да детаљније уреде процедуре вршења надзора. С обзиром на ограничена стручна знања парламентарца у области надзора безбједносних органа, за ту врсту активности могли би се ангажовати спољни експерти, истраживачки центри специјализовани за питања безбједности и људских права, правни експерти и експерти из области телекомуникација. Потребно је изградити капацитете за надзор безбједносних органа од стране извршне власти и докуметовати смјернице извршне власти обавјештајно-безбједносним службама, како би се спријечиле евентуалне злоупотребе. Осим тога, ваљало би специјализовати судије у погледу контроле вршења посебних истражних радњи и мјера. Судске одлуке којима се одобрава предузимање посебних истражних радњи и техника би требало да буду предмет контроле.

Константан надзор медија и цивилног друштва, уз употребу механизма слободног приступа информацијама и дистрибуције информација од јавног интереса, јесу претпоставке демократског надзора. Грађане треба подстицати да својим представкама надлежним надзорним тијелима ефикасније утичу да се закони проводе на поштен и непристрастан начин. Тијела надлежна за спровођење грађанског надзора треба да имају шира овлашћења, уз могућност доношења одлука које ће дати резултате, у виду отклањања незаконитости и неправилности у раду на које указују грађани. Путем медија и притиском јавности треба спречавати повезаност припадника безбједносних органа и највиших нивоа полицијске и безбједносне структуре са криминалним и другим центрима моћи преко којих би се могли реализовати интереси одабраних група и појединаца.

ЛИТЕРАТУРА

- Борн, Х. и Ли, Ј. (2005). *Постизање одговорности у обавјештајној дјелатности: Правни стандарди и најбољи начини надзора обавјештајних служби*. Женева: Женевски центар за демократски надзор над оружаним снагама.
- Врањеш, Н. (2011). Контрола управе с освртом на полицију. *Безбједност, полиција, грађани*, број 3-4/11, 315-329.
- Кунић, П. (2008). *Управно право - посебни дио*, Бања Лука: Правни факултет у Бањој Луци и Факултет за безбједност и заштиту у Бањој Луци.
- Кунић, П. (2010). *Управно право*. Бања Лука: Правни факултет Универзитета у Бањој Луци и Управа за полицијско образовање, Бања Лука.
- Лилић, С. (2010). *Управно право Управно процесно право*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање.
- Милетић, С. (2003). *Полицијско право*, Београд: Полицијска академија.
- Roos, S. R. (2008). *Lecture no. 3: The "Rule of Law" as a Requirement for Accession to the European Union*. Bucuresti: Editura C.H. Beck.
- Стјепановић, Н. (1973). *Управно право у СФРЈ, општи део, књига II*. Београд: Привредни преглед.
- Томић, З. (2001). *Нормативна полазишта за цивилну контролу војске и полиције*. Београд: Центар за цивилно-војне односе.
- Томић, З. (2009). *Опште управно право: организационо, материјално, процесно*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Јавно предузеће „Службени гласник“.
- Ђеранић, П. (2012). Концептуални модел контроле система безбједности у БиХ. *Безбједност, полиција, грађани*, број 1-2/12, 109-119.
- Ђеранић, П. (2014). *Изнад тајних служби*. Београд: Филип Вишњић.
- Универзална декларација о људским правима од 10.12.1948. године
Годишњи извјештаји о раду Заједничке комисије за надзор над радом ОБА БиХ, Преузето 28.2.2016. са сајта: www.parlament.ba/sadrzaj/komisije/zajednicke_komisije/OSA_nadzor/izvjestaji_o_radu/.
- Годишњи извјештај Омбудсмана за људска права БиХ за 2011. годину
Годишњи извјештај Омбудсмана за људска права БиХ за 2012. годину
Годишњи извјештај Омбудсмана за људска права БиХ за 2013. годину
Годишњи извјештај Омбудсмана за људска права БиХ за 2014. годину
- Закон о Државној агенцији за истраге и заштиту, *Службени гласник БиХ*, бр. 27/04, 63/04, 35/05, 49/09 и 40/12.
- Закон о кривичном поступку БиХ, *Службени гласник БиХ*, бр. 3/03, 32/03, 36/03, 26/04, 63/04, 13/05, 48/05, 46/06, 76/06, 29/07, 32/07, 53/07, 76/07, 15/08, 58/08, 12/09, 16/09, 93/09 и 72/13.

Неки аспекти надзора над радом безбједносних органа у Босни и Херцеговини

- Закон о кривичном поступку РС, *Службени гласник РС*, бр. 53/12.
Закон о независним и надзорним тијелима полицијске структуре БиХ, *Службени гласник БиХ*, бр. 36/08.
Закон о Обавјештајно-безбједносној агенцији БиХ, *Службени гласник БиХ*, бр. 12/04, 20/04, 56/06, 32/07 и 12/09.
Закон о Омбудсмену за људска права БиХ, *Службени гласник БиХ*, бр. 19/02, 35/04, 32/06 и 38/06.
Закон о полицијским службеницима БиХ, *Службени гласник БиХ*, бр. 27/04, 63/04, 5/06, 33/06, 58/06, 15/08, 63/08, 35/09 и 7/12.
Закон о полицијским службеницима РС, *Службени гласник РС*, бр. 20/14.
Закон о ревизији институција БиХ, *Службени гласник БиХ*, бр. 12/06.
Закон о ревизији јавног сектора РС, *Службени гласник РС*, бр. 98/05 и 20/14.
Закон о унутрашњим пословима, *Службени гласник РС*, бр. 4/12 и 33/14.
Закон о управи, *Службени гласник БиХ*, бр. 32/02 и 102/09.
Препорука (2001) 10 Комитета министара Савјета Европе од 19.9.2001. године
Резолуција Генералне скупштине УН 34/169 од 17.12.1979. године

**SOME ASPECTS OF SUPERVISION OVER THE WORK OF SECURITY
AUTHORITIES IN BOSNIA AND HERZEGOVINA**

Bojan Vlaski, LL.M.*

Abstract: Security system is one of the basic elements of the system of each state. Protection of basic human rights and freedoms, such as the right of life, right to physical and mental integrity, the right to property and other rights, could not be successful without the existence of an efficient security system. In order to protect these values, the establishment of various forms of cooperation between the authorities responsible for security issues and other relevant subjects is required in modern conditions. However, it could not be denied that the exercise of certain activities by the security organizations, justified with the need to protect certain human rights and freedoms, opens the possibility of significant violation of other rights and personal freedoms, such as right to privacy, freedom of expression and the right of communication. Therefore, it is necessary to legislate and practically implement supervisory activities over the security organs. In Bosnia and Herzegovina this issue is of particular importance, especially in the context of the complex state structure, divided society and the consequences caused by the civil war. Having in mind the complexity of the security system in

* *University of Banja Luka, Faculty of Law, email: b.vlaski@pravobl.org.*

Bosnia and Herzegovina, in this paper will be analyzed only certain aspects of supervision over the work of security authorities. As a result of this paper, solutions in favor of a more efficient supervision over the security authorities in Bosnia and Herzegovina will be submitted.

Key words: supervision, control, security authorities, Republic of Srpska, Bosnia and Herzegovina.