

Предраг Ћеранић

БЕЗБЈЕДНОСНА ПОЛИТИКА

Прилике у Босни и Херцеговини

М О Н О Г Р А Ф И Ј А

Бања Лука, 2020. године

Предраг Ћеранић
БЕЗБЈЕДНОСНА ПОЛИТИКА
Прилике у Босни и Херцеговини

Издавач
Универзитет у Бањој Луци
Факултет безбједносних наука

За издавача
Доц. др Предраг Ћеранић

Рецензенти
Проф. др Дане Субошић
Доц. др Велибор Лалић

Лектор/коректор
Адријана Митрић

Технички уредник
Милан Дамјановић

Тираж
100

Штампа
Агенција Алиго, Илица

ISBN 978-99976-756-2-0

Copyright © 2020 за српски језик: Предраг Ћеранић, Бања Лука. Сва права задржана. Није дозвољено да ни један дио ове књиге буде снимљен или репродукован, у било ком облику, без претходног одобрења аутора.

Одлуком Наставно-научног вијећа Факултета безбједносних наука Универзитета у Бањој Луци бр. 27/3.277/7/20 од 17. 3. 20120. године дата је сагласност за издавање књиге.



ПРЕДГОВОР

Безбједносна политика – Прилике у Босни и Херцеговини наслов је књиге која је пред Вама, али и потпуно неистражена тема. Тако су истраживачки задаци с једне стране били велики изазов, а с друге захтјеван и нимало лак подухват. Креирање јавних политика се тек однедавно озбиљније истражује на подручју земаља насталих дисолуцијом Социјалистичке Федеративне Републике Југославије (СФРЈ). И у односу на сусједне земље - Србију, Хрватску и Црну Гору - проучавање јавних политика у БиХ касни. Област безбједности је, опет, посебно специфична, нарочито за земљу створену међународним мировним уговором након тешког и дуготрајног рата, а која је остала са много специфичних околности и непознаница.

Иначе, када је ријеч о Босни и Херцеговини, многа питања остају отворена. На примјер, како у земљи која је оптерећена бројним проблемима, како у погледу уставних рјешења, тако и оних свакодневних који проистичу из неспоразума владајуће номенклатуре, оличене у политичким представницима конститутивних народа БиХ, формулисати и спроводите јавне политике? Посебно деликатно питање је како креирати јавне политике у области безбједности?

Фокус нашег истраживања поставили смо на јавне политике Босне и Херцеговине, али ће посебна пажња бити усмјерена на њихове актере у *policy* процесу, односно, у креирању политика. Међусобна интеракција формалних и неформалних актера долази до изражаја у свим фазама креирања јавних политика, од којих су најпознатије: започињање политике; формулисање политике; спровођење политике; оцјена политике. Анализирање постојећих јавних политика у области безбједности је посебан проблем. Током процеса анализе, извршена је њихова класификација на: приватну, јавну, војну, политичку, социјеталну, економску, енергетску и еколошку безбједност.

Наиме, у БиХ се јавне политике у области безбједности креирају као и у другим областима, у отежалим околностима због бројних неријешених политичких питања. Паритет и консензус, стубови Дејтонског споразума - заштитни механизам за конститутивне народе, знају бити отежавајући фактор, било да се ради о приватној, јавној, војној, политичкој, социјеталној, економској, еколошкој или енергетској безбједности, како смо већ фрагментирали ову

област. А безбједност је, сходно одредбама Дејтонског споразума, у ентитетској надлежности, с изузетком војне, која је споразумно, а зарад процјене о заједничком интересу, препуштена заједничким институцијама – Предсједништву и Савјету министара БиХ. Наиме, по слову Дејтона, Босна и Херцеговина је збир ентитета, односно, државна заједница два ентитета у којима живе три конститутивна народа.

Како је већ речено, за потребе истраживања, област безбједности класификовали смо на секторе приватне, јавне, војне, политичке, социјеталне, економске, енергетске и еколошке безбједности. Истражујући јавне политике у поменутих секторима безбједности, идентификовали смо актере јавних политика, објаснили процес њиховог креирања, извршили анализу постојећих јавних политика и дали приједлог за њихово унапређење. Поједине институције које чине окосницу јавне безбједности, првенствено Агенција за истраге и заштиту БиХ (СИПА), а много мање Гранична полиција БиХ, оспоравају се као неуставне и антидејтонске с обзиром на то да су у члану 3. Амандмана IV Дејтонског мировног споразума наведене надлежности Босне и Херцеговине, а за друге, укључујући и безбједност, назначено да су под ингеренцијом ентитета. Једна од оспораваних институција је и Обавјештајно-безбједносна агенција БиХ, коју смо, имајући у виду да се ради о служби која је, сходно свом примарном одређењу, у функцији заштите уставног поретка, посматрали кроз призму политичке безбједности. У надлежности Републике Српске и Федерације Босне и Херцеговине непосредно се налазе сви други сектори безбједности, а што се нарочито огледа у начину функционисања сектора еколошке и енергетске безбједности. Сходно наведеном, веома изражена ситуација је у сектору приватне безбједности, док је у сектору јавне безбједности присутна подјела, па и преплетеност ентитетских и „савезних“ ингеренција. Исто вриједи и за сектор економске безбједности. Сектор социјеталне безбједности је у фази конституисања. Крупан корак у том правцу направила је Република Српска кроз формирање Савјета за заштиту уставног поретка Републике Српске, потпуно нове институције, чије могућности тек треба да се сагледају.

Монографија је докторат, који је аутор под називом „Јавне политике Босне и Херцеговине у области безбједности“ одбранио у јуну 2014. године на Факултету безбедности Универзитета у Београду, преуређен за потребе монографије. Поједини дијелови су претходно, допуњени и дорађени, објављени као самостални научни радови.



САДРЖАЈ

Предговор	3
Увод.....	9
I ЗАШТО И КАКО ИСТРАЖИВАТИ ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ	13
1. ИСТРАЖИВАЧКИ ПРОБЛЕМ	13
2. ПРЕДМЕТ ИСТРАЖИВАЊА	17
2.1. Прелиминарно одређење предмета истраживања	17
2.2. Категоријално-појмовни систем.....	19
II ТЕОРЕТСКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА	25
1. ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ	25
1.1. Шта су јавне политике	26
1.1.1. Појам политике.....	28
1.1.2. Policy.....	30
1.1.3. Јавне политике.....	35
1.2. Актери (креатори) јавних политика	38
1.2.1. Вертикална и хоризонтална димензија у стварању јавних политика.....	43
1.3. Креирање јавних политика	44
1.3.1. Фазе у стварању јавних политика.....	45
1.3.2. Постављање дневног реда (дефинисање проблема, утврђивање приоритета, започињање политике)	48
1.3.3. Формулисање политике (формулација, дефинисање расположивих опција јавне политике)	50
1.3.4. Имплементација политике (провођење)	51
1.3.5. Евалуација јавне политике (вредновање, оцјена, процјена, надгледање).....	52
2. ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ У ОБЛАСТИ БЕЗБЈЕДНОСТИ	53
2.1. Приватна безбједност.....	55
2.2. Јавна безбједност	60
2.3. Војна безбједност	63

2.4. Политичка безбједност.....	67
2.5. Социјетална безбједност.....	73
2.6. Економска безбједност.....	76
2.7. Енергетска безбједност.....	80
2.8. Еколошка безбједност.....	83

III ИСКУСТВА И ДОСТИГНУЋА У ФОРМУЛИСАЊУ И ИМПЛЕМЕНТАЦИЈИ ЈАВНИХ ПОЛИТИКА У ОБЛАСТИ БЕЗБЈЕДНОСТИ ЗЕМАЉА ЕУ

89

1. ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ УК ВЕЛИКЕ БРИТАНИЈЕ И СЈЕВЕРНЕ ИРСКЕ..	90
1.1. Основни подаци о земљи	90
1.2. Политичко уређење	90
1.3. Елементи система безбједности.....	95
1.3.1. Полицијски систем.....	96
1.3.2. Национална криминалистичка агенција (National Crime Agency – NCA).....	97
1.3.3. Обавјештајно-безбједносни систем.....	98
1.3.4. Одбрамбени систем.....	101
1.4. Креирање јавних политика	102
1.4.1. Актери јавних политика	103
1.5. Јавне политике у области безбједности.....	104
2. ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ РЕПУБЛИКЕ ФРАНЦУСКЕ.....	111
2.1. Основни подаци о земљи	111
2.2. Политичко уређење	112
2.3. Елементи система безбједности.....	115
2.3.1. Полицијски систем.....	115
2.3.2. Обавјештајно-безбједносни систем.....	117
2.3.3. Одбрамбени систем.....	118
2.4. Креирање јавних политика	119
2.4.1. Актери јавних политика	121
2.5. Јавне политике у области безбједности.....	122
3. ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ РЕПУБЛИКЕ ЊЕМАЧКЕ.....	127
3.1. Основни подаци о земљи	127
3.2. Политичко уређење	129
3.3. Елементи система безбједности.....	132
3.3.1. Полицијски систем.....	132
3.3.2. Обавјештајно-безбједносни систем.....	134
3.3.3. Одбрамбени систем.....	135

3.4. Креирање јавних политика	136
3.4.1. Актери јавних политика	140
3.5. Јавне политике у области безбједности.....	142
IV ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ У ОБЛАСТИ БЕЗБЈЕДНОСТИ	145
1. ОСНОВНИ ПОДАЦИ О БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ.....	145
2. ПОЛИТИЧКО УРЕЂЕЊЕ.....	147
3. ЕЛЕМЕНТИ СИСТЕМА БЕЗБЈЕДНОСТИ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ	148
4. КРЕИРАЊЕ ЈАВНИХ ПОЛИТИКА.....	150
4.1. Законодавна процедура у Представничком дому	150
4.2. Законодавна процедура у Дому народа	152
4.3. Наметање закона од стране високог представника.....	155
4.4. Актери јавних политика.....	156
5. ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ У ОБЛАСТИ БЕЗБЈЕДНОСТИ	163
5.1. Сектор приватне безбједности	163
5.1.1. Сектор приватне безбједности у Републици Српској	164
5.1.2. Детективска дјелатност	167
5.1.3. Сектор приватне безбједности у Федерацији Босне и Херцеговине..	169
5.1.4. Сектор приватне безбједности у Брчко дистрикту БиХ	171
5.2. Сектор јавне безбједности	171
5.2.1. Полиција Републике Српске.....	172
5.2.2. Полиција у Федерацији БиХ	174
5.2.3. Полиција Брчко дистрикта БиХ.....	177
5.2.4. Министарство безбједности БиХ	178
5.2.5. Гранична полиција	180
5.2.6. Агенција за истраге и заштиту БиХ (СИПА)	182
5.2.7. Дирекција за координацију полицијских тијела	184
5.2.8. Студија случаја: Талачка криза	185
5.2.9. Анализа презентоване студије случаја	191
5.3. Сектор војне безбједности	191
5.3.1. Креирање јавне политике у сектору војне безбједности	193
5.3.2. Активности Оружаних снага БиХ	196
5.4. Сектор политичке безбједности	199
5.4.1. Пријетње политичкој безбједности БиХ	200
5.4.2. Обавјештајно-безбједносна агенција БиХ (ОБА) у функцији заштите уставног поретка.....	207
5.4.3. Студија случаја: Прислушкивање	209

5.4.4. Студија случаја: Главни тужилац Тужилаштва БиХ	215
5.4.5. Студија случаја: Живко Будимир	218
5.4.6. Анализа презентованих студија случаја	224
5.5. Сектор социјеталне безбједности	228
5.6. Сектор економске безбједности	235
5.7. Сектор енергетске безбједности	242
5.8. Сектор еколошке безбједности	248
V АНАЛИЗА ЈАВНИХ ПОЛИТИКА БИХ У ОБЛАСТИ БЕЗБЈЕДНОСТИ	257
1. АНАЛИЗА ЈАВНИХ ПОЛИТИКА	257
1.1. Јавне политике БиХ у области безбједности – резултати истраживања	258
1.2. Могућности унапређења јавних политика	285
Закључак	287
Литература	291
Биографија аутора	305



УВОД

Период социјализма није остављао простор за јавне политике. Једнопартијски политички систем, у којем је Савез комуниста Југославије (СКЈ), држао све полуге власти, није познавао политичко дјеловање изван партијских састанака и конгреса. У ствари, познавао је, али се тим политичким дјеловањем, означеним као непријатељска дјелатност, бавила овлашћена служба. То, опет, не значи да јавне политике *de facto* нису постојале. Креиране у уским партијским круговима путем директива, преношене су структурама извршне власти, савезном и републичким извршним вијећима. Сужен је био и број актера који су креирали јавне политике.

Први послеријатни вишепартијски избори, одржани 1990. године, били су крупан корак у непознато. Деценијама су партијске структуре истицале чланство да би вишепартијски систем у Југославији веома брзо проузроковао грађански рат. Да ли су чуварима СФРЈ догађаји из деведесетих потврдили бојазан на коју су указивали? Ти први вишепартијски избори донијели су убрзану дисолуцију заједничке државе, праћену крвавим сукобима и великим разарањима, још неизбројаним жртвама и страдањима која је тешко измјерити. Новостворене државе наставиле су властитим путем, вођене политичким елитама које су изабране на општим изборима. Што се тиче јавних политика, оне су почеле веома видљиво да продиру, као научна дисциплина и као пракса.

У једној од новонасталих држава, Босни и Херцеговини, све је, као и увијек, специфично и другачије. Након трагичног сукоба, како гласи званична, дејтонска квалификација вишегодишњег разарања и крвопролића, Босну и Херцеговину наставиле су да воде политичке елите које су рат и почеле. Земљу конституисану Дејтонским мировним споразумом, чине два ентитета у којима живе три конститутивна народа. Улагања међународне заједнице, првенствено финансијска, за која кажу да су већа од оних која су кроз Маршалов план уложена у разорену Њемачку након Другог свјетског рата, тешко да би се могла оцијенити као сврсисходна. Требало би пронаћи, до сада непознату, документацију и непоказане аргументе, да би се било ко увјерио да је међународна заједница својим присуством, материјалним и политичким улагањима, допринијела помирењу њених народа и изградњи државе пројектоване Дејтонским уговором. У много чему, БиХ је на почетку. Многи кажу да их и

данас стање у БиХ подсјећа на предратно, што ни у ком случају није добро. Штавише, дјелује обесхрабрујуће.

Јер, како у земљи оптерећеној рецидивима прошлости, националним тензијама и тешком економском ситуацијом, креирати јавне политике? Како тек имплементирати јавне политике у области безбједности? Тежак истраживачки задатак којег смо се прихватили је научни изазов, али и искрена намјера да се да допринос помирењу и каквој-таквој будућности њених конститутивних народа.

Да бисмо понудили рјешење, свакако је потребно најприје објаснити чиме се мислимо бавити, шта је то што канимо освијетлити, којим инструментима ћемо се служити, одакле мислимо поћи и гдје се надамо стићи. Бавићемо се туђим искуствима с намјером да уочимо употребљива, у смислу приједлога за уређење јавних политика БиХ у области безбједности. Као предмет проучавања, послужиће нам развијене европске земље, чланице Европске уније: Уједињено Краљевство Велике Британије и Сјеверне Ирске, Република Њемачка и Република Француска. Након тога, суочићемо се са најважнијим и најтежим задатком, а он гласи: сагледати процес креирања јавних политика у БиХ и представити јавне политике у области безбједности, по секторима.

Мишљења смо да ће нам велику корист дати студије случаја. Кроз студије случаја презентоваћемо ситуације у БиХ у којима је дошла до изражаја сва комплексност система безбједности, његова неефикасност, недореченост, несврсисходност. Нажалост, сви недостаци безбједносне номенклатуре БиХ највише дођу до изражаја током суочавања са крупним безбједносним изазовима. У истраживању мислимо спровести и испитивање, односно, структурисани интервју квалитативног типа. Интервјуере ћемо пронаћи у четири профила: представницима законодавне и извршне власти, представницима академске заједнице и невладиног сектора.

Надамо се да ће све што намјеравамо предузети, а у овом уводу је у кратким цртама представљено, бити допринос разумијевању и унапређењу јавних политика БиХ у области безбједности. Свакако да савремени приступ овој области, а практикују га млађи истраживачи проучавајући феноменологију безбједности, трагајући за њеним бивством (онтолошки приступ), може у томе помоћи. Филозофска потка, прецизније, трагање за њом, науци о безбједности даје посебан чар. Безбједност и јесте на неки начин постала филозофска категорија - њене границе се шире, јављају у све више облика с тенденцијом да наука о безбједности захвати све сфере друштвеног живота. Гдје су јој границе, и да ли постоје у времену када се питање језика, писма, сценских умјетности, кинематографије, и културе уопште, могу наћи унутар ове области? Њен традиционални, униформисани лик у виду јавне, војне и државне безбједности, одавно је постао реликвија прошлости.

У друштву као што је босанскохерцеговачко не може се пронаћи сфера друштвеног живота у којој не постоји потреба за безбједношћу. Да ли уопште знамо сва њена лица? Како је истражити када се непрекидно њене форме допуњују, шире и множе? Настојаћемо да их што више откријемо исписујући све што мислимо да знамо о приватној, јавној, војној, политичкој, социјеталној и другим облицима безбједности. Форма за коју смо се определијели јесу сектори, као подпоља ове широке и недовољно испитане области.

Актери јавних политика у БиХ, законодавна и извршна власт, Уставни суд БиХ, политичке партије и интересне групе, у међусобној интеракцији креирају јавне политике кроз доношење закона, израду стратегија и усвајање буџета. Ништа од наведеног у БиХ није лако постићи, ни до чега није могуће доћи без узајамног неповјерења, па и подозрења. Стога ни број закона који регулишу област безбједности није значајан, стратегије постоје више декларативно, јер се усвајају, али не спроводе. Још се није десило да буџет буде усвојен без застоја и међусобних уступака политичких елита, које дјелују користећи законодавне и извршне органе власти. Својеврсно осамостаљење лидера политичких партија, који на одвојеним састанцима владајуће тројке, петорке или шесторке доносе значајне одлуке за БиХ, стимулишу и представници међународне заједнице организујући такве састанке, иако се декларативно залажу за принципе представничке демократије и креирање јавних политика у политичким институцијама БиХ. Када је ријеч о међународној заједници, свакако да треба нагласити улогу Канцеларије високог представника (ОХР) у креирању јавних политика. Наиме, у више наврата високи представник је посезао за тзв. „бонским овлашћењима“ која су му дала мандат да намеће акта уставотворног карактера и бројне законе. Поменута тенденција, иако још постоји као могућност, није у значајнијој мјери присутна посљедњих година. Неколико ванредних ситуација, које су представљале безбједносни изазов за систем безбједности БиХ, показале су како и поред бројних агенција за провођење закона, у ситуацијама као што је терористички напад на Амбасаду Сједињених Држава, или талачка ситуација у којој су се нашли парламентарци у згради Парламентарне скупштине БиХ, а поводом неусвајање Закона о јединственом матичном броју грађана, благовременог рјешења нема. У тим моментима долази до изражаја исполитизованост области безбједности, односно, показује се да је безбједност у БиХ дубоко политичко питање.

У јавности се БиХ често представља као земља на „бурету барута“, због и даље растућих антагонизама и међунационалних тензија. Наравно да су политичке елите одговорне за предочено стање, али одговорни су и представници међународне заједнице, чије вишегодишње присуство није дало очекивани резултат у смислу помирења у рату сукобљених страна и подизања животног стандарда. Без обзира на наведено, систем безбједности у БиХ постоји, функционише и поред бројних слабости. Јавне политике БиХ у области безбједности могле би се унаприједити кроз изражену политичку вољу од стра-

не изабраних политичких представника, конструктивнији рад политичких елита, јачање капацитета законодавне власти и већу транспарентност, односно, честе јавне расправе о законима којима се креирају јавне политике у области безбједности. Надамо се да ће резултати до којих се у истраживању дође бити примјењиви у пракси. Анализа постојећих јавних политика у области безбједности у БиХ омогућава добру основу за правилну оријентацију у правној регулативи и текућој политичкој пракси Босне и Херцеговине, чиме се обезбјеђује друштвена оправданост овог истраживања.

Надамо се да ће странице које слиједе помоћи и другим истраживачима, ангажованим на сличним и сродним задацима, да реално сагледају овај привлачан простор, изазован и пун пријетњи. Босанскохерцеговачко друштво је комплексно, а Босна и Херцеговина за многе немогућа, недовршена држава без будућности. Тим су безбједносни изазови с којима је суочена већи, једнако као и одговорност истраживача.



ЗАШТО И КАКО ИСТРАЖИВАТИ ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ

1. ИСТРАЖИВАЧКИ ПРОБЛЕМ

Све донедавно, област јавних политика није тематски обрађивана од стране српских аутора у смислу објављене књиге посвећене овој важној проблематици. Истраживање Снежане Ђорђевић објављено под насловом „Анализе јавних политика“¹ прво је значајније остварење. Пажњу заслужује и зборник радова *Јавне политике Србије* у издању Регионалне канцеларије за Југоисточну Европу Фондације Heinrich Boll у Београду². Изузимајући књигу Ендру Хејвуда *Политика*³, не можемо говорити ни о квалитетним преводима, иако на енглеском језику постоји богата литература која обрађује област јавних политика. На хрватском језику ситуација је боља. У издању Факултета политичких знаности Свеучилишта у Загребу објављене су књиге Мајкла Хила (Michael Hill) *Процес стварања јавних политика*⁴ и Хала Колебаха (Hal K. Colebatch) *Policy*⁵. У Црној Гори објављен је запажен превод под називом *Компаративна политика данас: свјетски преглед*⁶. У Босни и Херцеговини до сада се није појавило ауторско дјело из ове области, нити су домаћи издавачи објавили превод књиге која се тиче јавних политика. Први покушај

¹ Ђорђевић, С.: *Анализа јавних политика*, Факултет политичких наука - Чигоја штампа, Београд, 2009.

² Зборник радова *Јавне политике Србије*, Фондација Heinrich Böll, Регионална канцеларија за Југоисточну Европу у Београду, преузето са <http://www.rs.boell.org> 20. 9. 2012.

³ Хејвуд, Е.: *Политика*, СЛЮ, Београд, 2004.

⁴ Hill, M.: *Процес стварања јавних политика*, Факултет политичких знаности Свеучилишта у Загребу, Загреб, 2010.

⁵ Colebatch, H. K.: *Policy*, Факултет политичких знаности Свеучилишта у Загребу, Загреб, 2004.

⁶ Алмонд, Г. А., Пауел, Г. Б., Далтон, Р. А., Стром, К.: *Компаративна политика данас: свјетски преглед*, Подгорица: Универзитет Црне Горе, Факултет политичких наука: ЦЕДЕМ – Центар за демократију и људска права, Подгорица, 2009.

у том смислу је публикување приручника у електронској форми на интернет сајту Развојног програма Уједињених нација (UNDP) у Босни и Херцеговини⁷. Имајући у виду наведено, можемо закључити да су јавне политике у БиХ неистражена област.

Како у околностима малих демократских потенцијала, наглашених културних и етничких разлика, па и појава екстремног национализма, формулисати и имплементирати јавне политике у области безбједности? Какве уопште БиХ има изгледе да еволуира у толерантну политичку заједницу? Наравно да на том путу јавне политике имају посебан значај.

Босна и Херцеговина је земља настала дисолуцијом СФРЈ. Процес политичких промјена у Босни и Херцеговини трасиран је доношењем уставних амандмана, које је усвојила тадашња Скупштина Социјалистичке Републике БиХ. Једнопартијски систем замијењен је вишепартијским, што је створило предуслове за формирање политичких странака. Први вишестраначки избори одржани су 1990. године за органе власти на свим нивоима у БиХ. На основу изборних резултата, на нивоу Републике конституисани су Скупштина БиХ, Предсједништво БиХ и Влада БиХ, а на нивоу општина, општинске скупштине и њихови извршни органи.

Референдум о независности БиХ одржан 1. марта 1992. године био је увод у трагичан сукоб. Због националних подјела вођен је четворогодишњи рат који је окончан потписивањем мировног споразума у Дејтону. Мировни пакет садржи и Устав Босне и Херцеговине, као Анекс IV, и то је свакако најзначајнији дејтонски документ. Државно уређење Босне и Херцеговине дефинисано је, тако, Дејтонским споразумом (потписан 14. децембра 1995. године, послје грађанског рата који је започео 6. марта 1992. године). Ентитети имају законодавну, извршну и судску власт. Држава је оличена у заједничким институцијама: Предсједништву БиХ, Савјету министара БиХ и Парламентарној скупштини БиХ. Ентитетски парламенти, као и Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине, дводомна су тијела. Дом народа Парламентарне скупштине састоји се од 15 делегата (пет Хрвата, пет Срба, пет Бошњака) који се бирају у скупштинама ентитета из редова посланика. Представнички дом састоји се од 42 посланика: двије трећине (28) изабраних посланика на територији Федерације и једна трећина (14) на територији Републике Српске. Посланике у Представнички дом бирају непосредно бирачи у свом ентитету. Све одлуке у оба дома доносе се већином присутних. Већина треба да садржи најмање једну трећину гласова делегата, односно, посланика са територије сваког ентитета.⁸

⁷ Приручник за развој јавних политика за државне службенике у БиХ, Развојни програм Уједињених нација (UNDP) у Босни и Херцеговини, Сарајево, 2010, преузето са [http://: www.undp.ba](http://www.undp.ba) 21. 9. 2012.

⁸ За наведени механизам усталио се назив „ентитетски вето“.

У Федерацији БиХ постоји и кантонални ниво власти. Наиме, Федерација БиХ подијељена је на десет кантона, у којима Бошњаци чине већину у седам, а Хрвати у преостала три кантона. Сваки кантон има скупштину, предсједника, владу са бројним министарствима и судове. Досадашња искуства из Федерације БиХ показују да овај модел организације власти није остварио позитивне ефекте.

Неколико година након успостављања мира, БиХ је добила и подручје са посебним статусом које чини Брчко дистрикт БиХ са високим степеном аутономије и сопственим органима управе. Претходно је арбитражном одлуком Брчко изузето из Републике Српске и проглашено за кондоминијум, односно као подручје у власништву оба ентитета. Ипак, овакав потез међународне заједнице у погледу статуса Брчко дистрикта има политичку позадину, јер је Република Српска у територијалном смислу остала подијељена.⁹

Национални баланс је битна категорија политичког система који директно имплицира и национални кључ у систему управљања институцијама и јавним службама, па чак и национални баланс у запошљавању у државним институцијама. Национално су опредељене и политичке странке које учествују у формирању власти. Аналогно политичком систему, конституисан је и систем безбједности.

Током наредне деценије систем безбједности у БиХ трпио је измјене, најприје формирањем Државне агенције за истраге и заштиту (СИПА), затим реформом ентитетских војски у Оружане снаге БиХ, а крајем 2004. године у БиХ је завршена реформа обавјештајне службе, која је до тада функционисала као дио ентитетског система безбједности. Обавјештајно-безбједносна служба РС (ОБС) и Федерална обавјештајно-сигурносна служба (ФОСС), уједињене су у Обавјештајно-безбједносну агенцију БиХ (ОБА) која дјелује на основу Закона о Обавјештајно-безбједносној агенцији БиХ. Законом о Државној агенцији за истраге и заштиту утврђују се надлежност и организација ове агенције као полицијског органа БиХ. Закон о државној граничној служби БиХ одређује начин рада државне граничне службе. Дјелокруг рада МУП-а РС одређен је Законом о унутрашњим пословима.

БиХ нема ни државно тијело које би координисало радом свих подсистема безбједности. Министарство безбједности које постоји на нивоу БиХ има надлежност над само једним дијелом елемената система безбједности и то над Граничном полицијом БиХ, агенцијом СИПА и Одјељењем Интерпола БиХ. Поменута надлежност огледа се претежно у координирајућој улози. Под директном ингеренцијом Савјета министара БиХ налази се Обавјештајно-безбједносна агенција.

⁹ Видјети шире у Теранић, П.: *Ко чува чуваре: контрола система безбједности у БиХ*, ВЛС-Бесједа, Бања Лука, 2011, стр. 74-77.

Под ингеренцијом Министарства одбране БиХ и под врховном командом Предсједништва БиХ егзистирају Оружане снаге БиХ. На ентитетском нивоу, у Републици Српској дјелује МУП РС, а у Федерацији Босне и Херцеговине МУП Федерације БиХ, те десет кантоналних МУП-ова организованих кроз територијално размјештене полицијске управе. У Брчко дистрикту БиХ дјелује Полиција Брчко дистрикта БиХ. Број полицијских агенција у БиХ непрекидно расте, што указује на разбијеност и неувезаност система безбједности.

У политичком амбијенту присутном у БиХ тешко да би се могла остварити боља увезаност, односно, компактност агенција за провођење закона, а питање је и којим правним оквиром би се она могла постићи. Када се то има на уму, истраживачки проблем постаје још комплекснији.

Наиме, сва рјешења у БиХ постижу се на основу политичког и националног консензуса, а он се у БиХ не може остварити ни у мање значајним областима од безбједности. Подијељеност у погледу надлежности присутна је и у енергетском сектору, као и у надлежностима које се тичу бриге о животној средини. Наиме, Фонд за заштиту околиша Федерације БиХ основан је Законом о Фонду за заштиту околиша¹⁰ док је рад Фонда за заштиту животне средине и енергетску ефикасност Републике Српске одредио Закон о Фонду и финансирању животне средине, који је у новембру 2011. године усвојила Народна скупштина РС.

Поље нашег истраживања обухватиће приватну, јавну, војну, политичку, социјеталну, економску, енергетску и еколошку безбједност. Намјера истраживача је да изврши анализу постојећих јавних политика, које су оптерећене затегнутим односима етничких заједница, посусталом привредом и мимоилажењем политичких елита у крупним безбједоносним питањима. У таквом миљеу основне вриједности и императиви уређених држава (привредни развој, подизање животног стандарда, социјална политика) у БиХ су одавно у другом плану.

Све у свему, у фокусу нашег истраживања су јавне политике Босне и Херцеговине, при чему ће посебна пажња бити усмјерена на њихове актере у policy процесу, односно, у креирању јавних политика. Међусобна интеракција формалних и неформалних актера долази до изражаја у свим фазама, од којих су најпознатије: започињање политике; формулисање политике; спровођење (имплементација) политике; оцјена (анализа, евалуација) политике.

Неминовна је и анализа постојећих јавних политика у области безбједности, при чему је извршена њихова класификација на: приватну, јавну, војну, политичку, социјеталну, економску, енергетску и еколошку безбједност.

Зашто сматрамо да је ово важно питање? У различитим расправама о безбједности, агенције за провођење закона често се критикују, али се ријетко на конструктиван начин поставља питање функционисања постојећих јавних

¹⁰ Службене новине Федерације БиХ, бр. 33/03.

политика у области безбједности. У првом плану су власт и интереси владајућих националних елита, при чему се акценат ставља на појединачне случајеве, често и оне личне природе.

„Унутарња (или јавна) сигурност и јавни ред су кључно јавно добро. Они су намијењени широкој јавности, без икаквог могућег облика дискриминације, укључујући имигранте и странце на државном територију. Њих не треба усмјерити у правцу служења спорним циљевима неког политичког вође или силе, или интереса самог сектора сигурности, чији задатак је искључиво да буде инструмент њиховог очувања.“¹¹

Креирање јавних политика у овом веома важном сегменту друштвеног живота, њихова имплементација, анализа и оцјена формулисаних политика, најбољи је допринос стварању демократског друштва, друштва грађана једнаких пред законом. Значај нашег истраживања произилази из актуелности друштвеног и истраживачког проблема, који је у Босни и Херцеговини потпуно нов и нерасвијетљен. Период транзиције је специфичан. У бившим социјалистичким земљама стварају се демократске институције, али оне носе многа обиљежја претходног времена. Сектор безбједности у овим земљама појављује се сада као оруђе политичке борбе, што ствара негативну конотацију за јавне политике у области безбједности.

У Босни и Херцеговини из мјесеца у мјесец отварају се питања из области безбједности, жучне расправе у надлежним парламентарним комисијама рјетко се заврше срећним епилогом, у виду усаглашених и обавезујућих закључака. Стога је потреба за проучавањем јавних политика, њихових актера и процеса креирања, нарочито јавних политика које се односе на област безбједности, све израженија у босанскохерцеговачком друштву.

2. ПРЕДМЕТ ИСТРАЖИВАЊА

2.1. Прелиминарно одређење предмета истраживања

Не можемо говорити о безбједности, а да не укажемо на еволуцију схватања концепта безбједности. Национална безбједност је била преовлађујући приступ, односно, схватање безбједности које је пратило развој националних држава током XVIII и XIX вијека. Национална безбједност је и у периоду између два рата била доминантан приступ у концептуалном схватању безбједности. Рушење Берлинског зида 1989. године те уједињење Њемачке 1990. године, као и дисолуција Совјетског Савеза, били су догађаји који су довели до завр-

¹¹ Борн, Х.: *Парламентарни надзор над сектором сигурности: принципи, механизми и праксе*, Интерпланетарна унија – Центар за демократску контролу над оружаним снагама, верзија издата у Сарајеву, Сарајево, 2003, стр. 133.

шетка Хладног рата, али су уједно донијели и нови, продубљени концепт безбједности. Безбједност се као научна дисциплина шири на низ области: економију, политику, енергетику итд. па тако говоримо о економској, политичкој, енергетској, социјеталној¹² и другим облицима безбједности. У теоретском смислу ово постају сектори безбједности, јер безбједност више нема искључиво војно-полицијски оквир. Терористички напад на Куле близнакиње из 2001. године указаће на нове пријетње као што су тероризам (првенствено), трговина људима, сајбер криминал и слично. Напоредо с тим и српски језик постаје богатији за нове изразе као што су социјетална безбједност, секуритизација, граматика безбједности, онтолошка безбједност и слично.

Уз напомену да се појмови националне и државне безбједности често изједначавају, Антон Гризолд, познати словеначки теоретичар области безбједности, указује да националну безбједност „најопћениције дефинирамо као сигурност политичког народа. Њен садржај обухваћа: сигурност националног територија, заштиту живота људи и њихова власништва, очување и одржање националне суверености и остваривање основних функција друштва (социјално-економске, друштвено-политичке, културне, еколошке, господарске и других)“.¹³

Представници Копенхашке школе студија безбједности¹⁴ развили су секторски приступ безбједности како би се лакше могла пратити новонастала безбједносна динамика. Према овом приступу, област безбједности се фрагментира на војни, политички, економски, социјетални и еколошки сектор.¹⁵

Како смо већ нагласили, предмет нашег истраживања су јавне политике Босне и Херцеговине у области безбједности. За потребе овог истраживања, област безбједности класификоваћемо на секторе приватне, јавне, војне, политичке, социјеталне, економске, енергетске и еколошке безбједности. Истражујући јавне политике у поменутим секторима безбједности, идентификоваћемо актере јавних политика, објаснити процес креирања јавних политика, извршити анализу постојећих и дати приједлог за њихово унапређење.

¹² Термин социјетална безбједност, изведеница од енглеског *societal security* (не *sociali security* – социјална сигурност, што је нешто друго) све више налази своје мјесто у научним публикацијама на српском језику (Бајагић, М.: *Појединачна и социјетална безбедност*, Безбедност, Vol. 48, бр. 2. (2006): 221-336; Панић, Бранка: *Социјетална безбедност – безбедност и идентитет*, Безбедност Западног Балкана, бр. 13. (2009) стр. 29-39.; Ејдус, Филип: *Међународна безбедност: теорије, сектори, нивои*, Службени гласник и Београдски центар за безбедносну политику, Београд, 2012), иако би вјеродостојнији превод ове синтагме гласио *друштвена безбједност*.

¹³ Гризолд, А.: *Међународна сигурност*, Факултет политичких знаности Свеучилишта у Загребу, Загреб, 1998, стр. 29-30.

¹⁴ Бузан, Вејвер и Де Вилде.

¹⁵ Видјети шире у Ејдус, Ф.: *Међународна безбедност: теорије, сектори, нивои*, Службени гласник и Београдски центар за безбедносну политику, Београд, 2012.

2.2. Категоријално-појмовни систем

Основни категоријални појмови у овом истраживању су: јавне политике, актери јавних политика, *policy* процес (креирање јавних политика), област безбједности. Из ових категоријалних појмова изводе се и тумаче сви остали појмови и термини.

а) јавне политике

Да бисмо схватили и тумачили јавне политике, потребно је да извршимо плурализацију енглеског израза *policy*. Скуп планираних мјера и радњи, намјеравани смјер дјеловања - свеједно је, важно се фокусирати на садржај тог појма. *Policy* као економска политика, политика у области образовања, социјална политика, политика у области безбједности - преводимо и разумијемо као јавне политике.

Аустралијски политолог Хал Колебах (Hal K. Colebatch), истакнути теоретичар у подручју јавних политика, у свом познатом дјелу *Policy* истиче да је у ширем смислу *policy* идеја која произилази из начина на који организујемо наш живот, док је у ужем смислу *policy* средишњи појам како у анализи, тако и у пракси начина на који владамо.¹⁶ У даљем изношењу својих погледа, Колебах примјећује да расправу о *policy*-ју треба свести у оквире оног што је понајвише америчка пракса подвела под синтагму „јавне политике“, јер је ријеч о мноштву онога што бисмо могли означити „придјевским политикама“: здравственој политици, транспортној политици, регионалној политици итд.¹⁷

О значају јавних политика веома убједљиво говори Франсис Каслс (Francis Castles) наводећи да нема сумње да су послеријатне промјене у економији, друштву и политици повезане с промјенама у природи и обиму јавних политика.¹⁸

Према анализи Томаса Бриккланда (Thomas A. Brikland), *policy* је резултат владиних активности без обзира да ли су идејно рјешење иницирали актери из невладиног сектора, јер се, како Бриккланд истиче, *policy* тумачи и спроводи од стране јавних и приватних актера који имају различита виђења проблема и њихових рјешења, као и различите мотиве. *Policy* је, закључује Бриккланд, владин избор између онога шта планира да уради и шта не намјерава да чини.¹⁹

¹⁶ Colebatch, H. K.: *Policy*, Факултет политичких знаности Свеучилишта у Загребу, Загреб, 2004, стр. 5.

¹⁷ Исто, стр. 7.

¹⁸ Castles, F. G.: *Komparativne javne politike*, МАСМЕДИА, Zagreb, 2008, стр. 12.

¹⁹ Brikland, T. A.: *An Introduction to the Policy Proces. Theories, Conteps, and Models of Public Policy Making*/ New York: M. E. Sharpe 2001, стр. 9.

По ријечима професорке Миријам Башир,²⁰ под појмом јавне политике подразумева се постојање одговарајућег акционог плана или скупа мјера којима јавне власти настоје да остваре одређене циљеве. Према њеном виђењу, три суштинска питања којима се ова интердисциплинарна област бави су: ко влада, како влада и питање управљања. Веома је битно, при анализи модалитета јавних политика, узети у обзир временску дистанцу тј. вријеме које је потребно да прође од доношења одлуке до њене конкретне реализације.

б) актери јавних политика

Колебах указује да најзаводљивија синтагма у проучавању јавних политика јесте *креатори јавних политика* и скреће пажњу да до поменуте синтагме постоји једноставан пут. У том контексту, поменути аутор означава групу доносилаца одлука који имају јасне циљеве и труде се да покрену одређену акцију. Треба имати у виду да је група у извјесној мјери непрецизан појам, будући да се може односити на појединце, али и на групу институција. Мајкл Хил у својој често цитараној књизи *Процес стварања јавних политика* наглашава да је прије него се почну предлагати политике које су алтернатива постојећима, или се предложи алтернативни начин креирања политика - важно схватити како се политике креирају.

Према Брикланду евидентни су формални и неформални актери јавних политика. У формалне, Брикланд сврстава законодавну и извршну власт (предсједник, влада, бирократија, агенције) као и судове, док у неформалне актере јавних политика сврстава појединце, политичке партије, интересне групе, истраживачке организације и медије²¹. Даље објашњава да би се формални актери јавних политика могли назвати и државним актерима, а неформални актери недржавним. Наведени актери у међусобној су корелацији, унутар групе и група међусобно, а једни и други чине *policy* мрежу. Докторска теза Ане Петек, више асистентике на Факултету политичких знаности Свеучилишта у Загребу гласи: Може ли се *policy* мрежама објаснити креирање јавних политика, нека њихова карактеристика или исходи *policy* процеса, те у којим случајевима је то могуће, а у којима није? Петек доказује да је то могуће, под одређеним, специфичним условима и при томе наглашава важност „структуриране интеракције актера“.²²

²⁰ Миријам Башир (Muriam Bachir) професорка Универзитета Жил Верн из Пикардије у Француској је 28. априла 2004. године одржала предавање на Факултету политичких наука Универзитета у Београду на тему „Јавне политике и начини њихове анализе, на примјеру здравствене политике – борбе против сиде“, преузето са <http://www.fpn.bg.ac.rs> 25. 9. 2011.

²¹ Brikland, T. A. 2001 (56 - 104) : *An Introduction to the Policy Proces. Theories, Conteps, and Models of Public Policy Making*/ New York: M. E. Sharpe Према Петек, Ана: *Policy мреже и регулаторна реформа РХ* (магистарски рад) str. 16, преузето са <http://bib.irb.hr/datoteka> 30. 4. 2012.

²² Петек, А.: *Трансформације политике према особама с инвалидитетом: примјена policy мреже* (докторска дисертација), преузето са <http://bib.irb.hr/datoteka> 30. 4. 2012.

Идентификовање *policy* актера свакако је важан посао, али је и веома битна њихова узајамна повезаност, односно, интеракција. У сваком случају, подјела коју је сачинио Брикланд, потпунија је од традиционалног посматрања креирања јавних политика кроз корелацију изабраних народних представника и бирократије.

О истом проблему говори и Колебах када наводи да људи које смо препознали као доносиоце одлука себе сматрају тек предводницима широког круга људи с различитим нивоима интереса и са сасвим различитим погледима на њих.²³

Идеја о *policy* мрежама (иако не и сам термин) настала је у САД педесетих и шездесетих година XX вијека, кроз развој појма подвласти (*subgovernment*), као својеврсне критике плуралистичкога модела. Подвласт означава образац уобичајених интеракција трију кластера појединаца – представника интересних група, бирократа из државних агенција те политичара у конгресним одборима – као онога што понајвише утиче на рутинске *policy* одлуке у одређеном сектору.²⁴

Можда најпознатија и најчешће коришћена илустрација о подвласти је жељезни троугао, којим се приказује спрега односа и интереса између државних службеника, посланика који се налазе у саставу комисије која одлучује о конкретном питању, и интересних група. Жељезни троугао попримио је изразито негативну конотацију, те су неки теоретичари из области јавних политика посегли за синтагмом „проблемске мреже“ чиме су апострофирали и друге актере *policy* процеса.

Тако, Хју Хекло (Hugh Heclo)²⁵ истиче како жељезни троугао није карактеристичан за многе *policy* секторе, у којима се могу пронаћи отворенији обрасци интеракције, с већим бројем инволвираних актера, посебно представника неекономских интереса (који су доминантни унутар подвласти), попут бораца за заштиту потрошача или гласноговорника друштвених покрета.²⁶

²³ Colebatch, H. K.: *Policy*, Факултет политичких знаности Свеучилишта у Загребу, Загреб, 2004, стр. 24.

²⁴ Marsh, D., 1998.: *The Development of the Policy Network Approach*, у: Marsh, David (ur.), *Comparing Policy Networks*, Open University Press, Buckingham/Philadelphia: 3-4 Према: Петек, А.: *Policy мреже и проучавање јавних политика - недостаци и предности*, Политичка мисао, Vol. XLV, Загреб, (2008), бр. 2, стр. 57, преузето са <http://bib.irb.hr/datoteka> 30. 4. 2012.

²⁵ Раније професор на Универзитету Харвард и виши сарадник Института Брукингс, Хју Хекло, добитник је националне награде за своју књигу *Компаративне јавне политике*. Професор Хекло је члан Америчке академије наука и умјетности.

²⁶ Према: Петек, А.: *Policy мреже и проучавање јавних политика - недостаци и предности*, Политичка мисао, Vol. XLV, Загреб, (2008), бр. 2, стр. 55–72, преузето са <http://bib.irb.hr/datoteka> 30. 4. 2012.

в) *policy* процес (креирање јавних политика)

Креирање јавних политика, иако као израз узмиче пред синтагмом *policy* процес, заслужује посебну обраду. Уз то, *policy* је ријеч која се у хрватској научној мисли прихвата, али ће дуго бити потребно да се она увријежи у српском језику. У сваком случају, ријеч је о процесу у којем је веома важно идентификовати актере, који нису ни малобројни, нити су увијек познати. При томе је потребно свеобухватно сагледати вертикалну и хоризонталну димензију у процесу стварања јавних политика.

Исто тако, међусобна интеракција формалних и неформалних актера долази до изражаја у свим фазама креирања јавних политика, од којих су најпознатије: започињање политике; формулисање политике; спровођење политике; оцјена политике. Савремено креирање јавних политика треба схватити као процес у којем је неминовна примјена фазног модела, али који је изложен еволуцији. Без обзира на етаблиране фазе, неопходно је имати на уму да фазе у стварању јавних политика нису потпуно одвојене, већ проистичу једна из друге.

Иако процес стварања јавних политика подразумијева више фаза, од којих је свака понаособ важна, овај се процес ни по чему не разликује од било ког другог истраживања у друштвеним наукама.

г) област безбједности

Дефинисање безбједности одувијек је зависило од приступа, циља и намјере онога ко је пред собом поставио тај задатак. Стога се и појавило више дефиниција којима се покушао изразити овај комплексан појам, и све сложенија појава. У *Политичкој енциклопедији*, безбједност се дефинише у широком смислу, јер „обухвата мјере и активности, чувања и заштите од угрожавања независности и интегритета једне земље и унутрашњег уставног и правног поретка“. У првом случају се говори о спољној, у другом о унутрашњој безбједности.²⁷ У *Појмовнику безбедносне културе* за појам безбједности се наводи да „у објективном смислу представља одсуство претњи по усвојене вредности, док у субјективном значењу представља одсуство страха од тога да ће дате вредности бити угрожене. Безбедност се традиционално, и у теорији и у пракси, везује за суверену државу као за главни субјекат, али и објекат безбедности, и за њен монопол над легитимном применом физичке и, изнад свега, војне силе“.²⁸

²⁷ *Политичка енциклопедија*, Београд, 1975, стр. 79.

²⁸ Светлана С. и Филип Е.: *Појмовник безбедносне културе*, Центар за цивилно војне односе, Београд, 2009, стр. 14.

Ур Гетикен (Urs E. Gattiken) у рјечнику који се бави појмовима из области безбједности *The information Security Dictionary*²⁹, безбједност објашњава као „мјере опреза које су предузете у циљу заштите организација, система, личности и ствари од напада или могућности да буду озлијеђене“³⁰. Према дефиницији датој у студији рађеној за потребе Уједињених нација из 1985. године, безбједност је стање у којем државе сматрају да нема опасности од војног напада, политичких принуда или економских присила, тако да могу слободно да се развијају.³¹ Едвард Хинкелман (Edward Hinkelman), аутор запажене књиге *Рјечник међународне трговине*³² безбједност је окарактерисао као веома широко поље³³.

Суочени смо са ситуацијом да је схватање безбједности проширено од националне до безбједности појединаца, па се тако профилисала појединачна, социјална безбједност итд. У суштини, фокус је помјерен од државе и националне безбједности ка безбједности појединца и група. С друге стране, у савременим међународним односима, концепт безбједности се проширио од националне безбједности према регионалној и глобалној безбједности. Концепт безбједности шири се и у другом смјеру, односно, од војне према политичкој, економској, социјалној и безбједности животне средине.³⁴

Након завршетка Хладног рата, а посебно након промјене структуре и функције НАТО пакта која је услиједила на Вашингтонском самиту 1999. године, долази до проширења значења појма безбједности. Уједно, појам безбједности све више се везује за уважавање људских и грађанских права појединаца, а све мање за државну, односно, националну безбједност. Такорећи, „национална сигурност, са фокусом на заштити државе, ‘постаје’ људска сигурност која на прво мјесто ставља човјека и заједницу“³⁵.

Безбједност је појам који непрекидно помјера своје границе, и који је еволуирао од стања заштићености и одсуства опасности, до схватања безбједности као сложене цјелине међусобно увезаних сродних појмова са засебним специфичностима. „Неспорна је и комплексна димензија безбедности у

²⁹ Gattiken, U. E.: *The information Security Dictionary*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, The Netherlands, 2004.

³⁰ Исто, стр. 292.

³¹ Тадић, Б.: *Несврстаност и међународна безбедност*, у: *Безбедност и одбрана несврстаних земаља*, Центар оружаних снага за стратегијска истраживања и студије, Београд, 1989, стр. 21.

³² Hinkelman, Edward G.: *Dictionary of International Trade*, World Trade Press, Novato, California, USA, 2005.

³³ Иако се из наслова не би дало закључити, ова књига обрађује веома широк спектар појмова из области безбједности.

³⁴ Видјети шире у Теранић, П.: *Ко чува чуваре: контрола система безбједности у БиХ*, ВЛС-Бесједа, Бања Лука, 2011, стр. 16-21.

³⁵ Борн, Х.: *Парламентарни надзор над сектором сигурности: принципи, механизми и праксе*, Интерпланетарна унија – Центар за демократску контролу над оружаним снагама, верзија издата у Сарајеву, Сарајево, 2003, стр. 21.

суштинском и функционалном смислу. У основи, безбедност је специфичан феномен, који је у својој суштини детерминисан базичним биолошким егзистенцијалним мотивима човека и његовог бивствовања.³⁶ Безбједност је, динамична друштвена појава, процес. Неспорно је да се ради о појму који има више димензија и који се појављује у новим облицима. „Безбедност се често схвата у њеном односу према слободи, као филозофски и политички дискурс. Централно питање је: шта чини прихватљив баланс између ова два појма?“³⁷

Неспорно је да су међународни тероризам, илегална производња и трговина наркотицима, организовани криминал, кријумчарење опасних материја, илегалне миграције и трговина људима - постале изражене пријетње глобалној и интерној безбједности. Рушење Кула близнакиња 11. септембра 2001. године показало је да и земље са бројним службама безбједности, за које се издвајају огромна буџетска средства, могу постати жртве тих пријетњи.

„Највећом пријетњом за сигурност функционирања демократских друштава више се не сматра могућност страног војног напада, него организовани криминал, тероризам, негативан утјецај регионалних сукоба или пропалих држава те протузаконита трговина људима и робом. Тај процес прилагодбе требао би бити у складу с потребама грађана.“³⁸

Оправданост овог истраживања, као и очекивани резултати и научни допринос, произилазе из друштвеног значаја теме која је предмет истраживања, а на овим просторима је у последње вријеме све актуелнија и значајнија, али у научном смислу неистражена. Проучавање јавних политика у области безбједности је наш допринос научној мисли, која има за циљ да кроз анализу постојећих, укаже на квалитетне јавне политике у области безбједности, како би Босна и Херцеговина прешла дуг пут до толерантног друштва.

³⁶ Матијашевић, Д.: *Безбедност југоисточне Европе – константа стратешких концепата НАТО-а*, докторска дисертација, одбрањена на Факултету безбедности Универзитета у Београду 2013. године, стр. 387.

³⁷ Кековић, З.: *Упоредни системи безбедности*, Универзитет у Београду – Факултет безбедности, Београд, 2011, стр. 84.

³⁸ Ханс Б., Јан Л.: *Подизање одговорности у обавјештајној реформи – Правни стандарди и најбољи начини надзора обавјештајних агенција*, Женевски центар за надзор над оружаним снагама, Женева, 2005, стр. 16. [http:// www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch) 19. 4. 2012.



ТЕОРЕТСКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА

1. ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ

Улазак у Европску унију постао је императив не само за Босну и Херцеговину већ и за друге земље настале дисолуцијом СФРЈ, које се налазе у, како им у Бриселу тумаче, „предворју“ ове велике европске породице. Реално посматрано, за већину њих, пут евроатланских интеграција неће бити нимало лак, нити досежан у наредним деценијама. Принуђени смо да се сложимо са Булдиоским: „Људи који данас живе на Западном Балкану имају доста разлога да буду меланхолични. Боља будућност – тј. нада да ће приступити Европској унији – никада се није чинила тако далеком“.³⁹

Не улазећи у то шта владе треба да ураде да би своје земље приближиле зацртаном политичком циљу, говорићемо о инструментима и алатима којима се постижу вриједности и стандарди ЕУ, и уопште, у земљама које су се у социјалистичком друштвеном уређању називале Западом. Ријеч је, наравно, о јавним политикама и њиховом креирању, области која је веома нова у земљама Западног Балкана⁴⁰. Међутим, проблеми на том пољу су веома бројни. „Тако код нас готово да не постоји веза између науке и политике, која постоји у свим богатим и стабилним државама попут САД, Немачке, Јапана и осталих, где се политика не води произвољно, већ наука и научна истраживања

³⁹ Булдиоски, Г.: *Како размрсити Гордијев чвор истраживања практичне политике на Балкану?* стр. 53-68. *Безбедност Западног Балкана*, година 4, број 12, Београд, 2009, преузето са <http://www.bezbednost.org> 10. 8. 2013.

⁴⁰ У поменути геополитички простор убрајамо Босну и Херцеговину, Србију, Црну Гору, Македонију и Албанију. Хрватску и Словенију многи теоретичари искључују из ове регије, због различите политичке и економске перспективе. Појам Западни Балкан се почетком овог вијека почео користити у Европској унији за земље Балкана које још нису приступиле ЕУ, при чему се изузима Турска.

учествују у формулисању јавних политика.⁴¹ С обзиром на то да се „процес преобразбе политика разликује од земље до земље и да се чинитељи уплетени у тај процес могу проучавати само усредоточивањем на варијације међу земљама“⁴², мишљења смо да ће бити веома занимљиво, али не и лако, сагледати и оцијенити јавне политике Босне и Херцеговине у области безбједности.

1.1. Шта су јавне политике

Потпуно незамисливе у социјалистичком уређењу СФРЈ, јавне политике као научна дисциплина нису могле заживјети ни након првих послеријатних вишестраначких избора. Разлог су били оружани сукоби и нимало лака нити једноставна транзиција, због чега се ове земље још налазе у великим тешкоћама. Зато се јавне политике, као предмет проучавања на простору Западног Балкана, јављају тек почетком овог вијека, иако су се већ половином XX вијека етаблирале као научна дисциплина у земљама западног свијета. Наиме, тада се указала потреба да се поред традиционалне науке о политици или политичких наука, развије и наука о јавним политикама. Разлог је, између осталог, што владе више нису биле пуки извршиоци одлука донесених на вишем нивоу, већ су постале комплексна мрежа органа управе и управних организација које умногоме утичу на живот грађана. Владе, на основу уставом и законом утврђених овлашћења, уређују друштвени живот и проток свих друштвених вриједности. Заузврат, из све већег буџета, који се попуњава путем пореза који плаћају грађани, владе финансирају свој рад.

Као назив за „све оно што влада одлучи да чини или не чини“⁴³ поједини српски политолози и преводиоци за јавне политике користе и кованицу *практичне политике*. При томе се руководе увјерењем да израз *јавне политике* у српском језику не би био довољно јасан и да би звучео као плеоназам, пошто се подразумева да политика треба да буде јавна. Наметнуо би се, истичу, закључак да поред јавне постоји и политика која није јавна. Не слажемо се с наведеним мишљењем, јер би се исто тумачење могло односити на јавне службе или на јавну управу. Никоме не пада на памет да изразу „јавне службе“ тражи прикладнију алтернативу у виду „практичних служби“ или да „јавну управу“ преводи у „практичну управу“. Јавне политике, као и јавне службе и јавна управа, израз *јавна*, стекли су због усмјерености ка јавности, односно, према јавном, општем интересу. Израз „практична политика“ користимо само приликом цитирања аутора који тај израз користе.

⁴¹ Интервју с др Невеном Цветићанином, научним сарадником Института друштвених наука у Београду, објављен у листу Политика 8. 8. 2013. под насловом *Научна елита је изолована од јавне политике*.

⁴² Castles, F. G.: *Компаративне јавне политике*, МАСМЕДИА, Загреб, 2008, стр. 13.

⁴³ Dye, T. R.: *Understanding public policy*, New Jersey, Prentice Hall, 2002, p. 1.

Одређењу јавних политика много је допринио Томас Брикланд. Поменути аутор у књизи *Увод у политички процес* наводи уобичајене елементе који се помињу у скоро свим дефиницијама јавних политика. Како Брикланда у овом случају цитирамо према преводу Верана Станчетића, задржаћемо поменути израз практична политика.

Тако, по Брикланду, кључни елементи јавних/практичних политика су:

- практична политика се доноси у име јавности;
- практичну политику обично доноси или иницира управљачко тијело;
- практичну политику спроводе јавна или приватна тијела;
- практична политика је све што влада намјерава да чини;
- практична политика је и оно што влада одлучи да не чини.⁴⁴

Поред Брикландовог таксативног набрајања елемената, који су по овом аутору присутни у скоро сваком покушају да се дефинишу јавне политике, постоје и друга одређења која користи већина теоретичара јавних политика. Иако сви користе израз *влада* за управљачку структуру која иницира, и на крају, креира и спроводи јавне политике, сматрамо да је за потребе нашег истраживања примјеренији израз *власт*. Оправдање видимо у томе, што поменути теоретичари *владу* сагледавају у ширем и ужем смислу, при чему се под ширим смислом сматра и законодавно тијело. Вјероватно су у уређеним земљама ријетки неспоразуми у смислу да владе предлажу рјешења која потом парламент не усвоји, али је то реалност босанскохерцеговачког политичког живота, којим се бавимо у контексту истраживања јавних политика. Сем тога, схватање владе у ширем смислу потиче од енглеске ријечи *government*, која подразумијева комплетан управљачки систем, у који се убраја и парламент и друге институције власти, а не влада као извршни орган власти.

Тако, у *Приручнику за анализу јавних политика*⁴⁵ објављеном од стране невладине организације АЛДИ из Горажда, стоји да су јавне политике „употреба власти или политичке моћи у вођењу јавне политике, тј. активности усмјерене ка рјешавању конкретних проблема или унапређењу стања у заједници“. У сусједној Црној Гори, објављена је публикација *Think Tank – Улога независних истраживачких центара у развоју јавних политика*⁴⁶, у којој се јавне политике објашњавају на сљедећи начин: „практична или јавна политика (*policy*) – низ активности и одлука које покреће и спроводи влада у циљу одго-

⁴⁴ Brikland, T. A.: *An Introduction to the policy process*, M.E. Sharpe, New York, 2005. Према: Станчетић, В.: *Јавне (практичне) политике, појам, анализа, циклус*, стр. 4, преузето са <http://gogol.rs> 10. 8. 2013.

⁴⁵ Приручник за анализу јавних политика - Увод у процес креирања јавних политика на локалном нивоу, Удружење грађана за локалне развојне иницијативе, Горажде, 2007, стр. 5.

⁴⁶ Think Tank – Улога независних истраживачких центара у развоју јавних политика, Институт Алтернатива, Подгорица, 2010, преузето са <http://institut-alternativa.org> 12. 8. 2013.

варања на неко актуелно друштвено питање. Практична политика је заправо план активности који води ка доношењу одлука са рационалним резултатима за једно друштво тј. за све грађане. Због тога се практичним/јавним политикама називају социјална, политичка и безбједносна питања, затим питања везана за заштиту животне средине, пољопривреду, науку, економију и др⁴⁷.

Веран Станчетић, продекан Факултета за европске правно политичке студије у Новом Саду Универзитета Сингидунум и аутор запажених научних радова из области јавних политика, у разматрању разлике између науке о политици и науке о јавним политикама, указује да се наука о јавним политикама бави систематичним истраживањем једног конкретног питања, а то је *активност власти*. Уједно, истиче да сврха и циљ науке о јавним политикама јесте њена практичност, односно, да је у јавним политикама кључна релација проблем - рјешење.⁴⁸

По свему судећи, наука о политици (политикологија) захвата много шире подручје у односу на оно што је предмет интересовања науке о јавним политикама. Под политиком се подразумевају политичке странке, избори, државне институције, политички систем и све што се налази на политичкој арени, у смислу борбе за моћ, власт и утицај.

1.1.1. Појам политике

Свако спомињање политике, било да је ријеч о појму који се намјерава објаснити, или да је по сриједи употреба те ријечи у свакодневном говору, саговорнике и слушаоце не оставља равнодушнима. Несумњиво, политика ствара атмосферу с „повишеном температуром“, доза узбуђења је увијек присутна у и око политике. Људи размјењују мишљење, упуштају се у дуге дијалоге и жучне расправе. Шта је политика, односно, шта је све политика? Могло би се рећи да политика има више слојева и више лица.

Још од античких времена политика је привлачила пажњу људске мисли (Платон, Аристотел). Аристотел се у раним списима угледао на Платона. „Као и Платон, и Аристотел је тврдио да се политички живот може разумом схватити и паметно усмеравати.“⁴⁹ Касније ће Аристотел направити одклон од Платона⁵⁰, а Аристотелово одређење човјека као државотворног бића⁵¹ биће траг

⁴⁷ Исто, стр. 7.

⁴⁸ Станчетић, В.: *Јавне (практичне) политике, појам, анализа, циклус*, стр. 3, преузето са <http://gogol.rs> 10. 8. 2013.

⁴⁹ Пери, М.: *Интелектуална историја Европе*, СЛЮ, Београд, 2000, стр. 33.

⁵⁰ „Драг ми је Платон, али ми је истина дража.“ (Аристотел).

⁵¹ „Потпуна заједница од више насеља која је, да тако кажемо, постигла највиши степен самодовољности јесте држава; она настаје ради одржавања живота, а постоји ради сретног живота... Из овога је, дакле, јасно да држава настаје по природи и да је човјек по природи државотворно биће (гр. *zoon politikon*).“ Аристотел: *Политика*, Глобус, Загреб, 1988.

који ће слиједити многи мислиоци који су се бавили политичким појавама. „За специфичну проблематику политичке теорије и праксе нарочито је интересантна Макијавелијева доктрина (која је знатно утицала на тзв. „реалистичку школу“ у политици), што је политику супротстављала моралу и истицала да је политика тактика и стратегија освајања власти и владања људима...“⁵² Макијавели је политику афирмисао као људску дјелатност и стварност. Његово тумачење политике, техника освајања и одбране власти, нису изгубиле на интересовању ни на актуелности. „Државу није сматрао природном творевином, каквом су је сматрали антички мислиоци, нити божијим даром или ђаволом измишљотином као у средњем вијеку, него творевином људског умијећа. Правила овог умијећа називају се политиком.“⁵³

Поједини политолози политику тумаче као појаву са два лица и зато је често фигуративно представљају као римског бога Јануса у смислу да се два лица повезују са „лицем и наличјем“ политике, односно, „с једне стране са благодетима организованог заједничког живота, без којег не би било друштвеног напретка, па можда ни опстанка људи, а с друге, са њеним демонским, тиранским и мрачним странама“.⁵⁴

По убјеђењу Ендру Хејвуда, продекана за наставу и координатора курса политике на Орпингтон колеџу, уједно аутора запажене књиге *Политика*, „у свом најширем значењу политика је делатност којом људи стварају, одржавају и мењају општа правила по којима живе. Пошто је политика и академска дисциплина (понекад означена са великим П), она свакако обухвата и изучавање ове активности“.⁵⁵

Хејвуд наглашава да се приликом сваког покушаја разјашњења значења појма *политика* неопходно позабавити са више проблема, од којих су два најзначајнија. „Први је мноштво асоцијација коју ова реч изазива приликом свакодневне употребе; другим речима, политика је „вишеслојан“ појам. Рецимо, док већина људи о економији, географији, историји и биологији једноставно мисли као о академским дисциплинама, мали број њих на политику гледа без предубеђења.“⁵⁶ Хејвуд, даље, подсјећа на општепознате асоцијације које ствара ријеч „политика“. „Често, да ствари буду још горе, на политику се, с једне стране гледа као на „прљаву“ реч, јер ствара асоцијације конфликта и напетости, а с друге, као на лицемерје, манипулације и лажи.“⁵⁷

⁵² Тубић, Р.: *Енциклопедијски рјечник марксистичких појмова*, Веселин Маслеша, Сарајево, 1974, стр. 374-375.

⁵³ Тубић, Р.: *Огледи из моралне и политичке филозофије*, Глас српски, Бања Лука, 2003, стр. 158.

⁵⁴ Становчић, В.: *Политика као предмет проучавања*, поговор књиге Хејвуд, Е.: *Политика*, СЛЮ, Београд, 2004, стр. 829.

⁵⁵ Хејвуд, Е.: *Политика*, СЛЮ, Београд, 2004, стр. 12.

⁵⁶ Исто, стр. 13.

⁵⁷ Исто.

Такве асоцијације нису новина. Њима доприносе и многи који се политиком баве првенствено из уских, личних интереса и сматрају је средством за стицањем користи, при чему не бирају средства да би реализовали зацртано. Стога многе дефиниције политике настоје да растерете појам политике од поменутих асоцијација.

Хејвуд, уједно, истиче да „пуна сагласност“ о дефиницији политике још није постигнута у научним круговима. „Друга, још већа потешкоћа је да ни компетентни аутори не могу да се сложе око тога шта се убраја у политику као научну дисциплину. Стога се политика дефинише на много различитих начина: као спровођење моћи, вршење власти, колективно доношење одлука, расподела ограничених ресурса, чињење превара и манипулација итд.“⁵⁸ Разматрање о „лицима“ политике Хејвуд закључује дефиницијом по којој је политика „стварање, очување и мијењање општих друштвених правила“.

Како ниједна дефиниција политику не исцрпљује као појам, већ отвара нове погледе на њу, тако и овај аутор, политику посматра из четири угла: политика као умјетност владања; политика као јавни послови; политика као споразум и сагласност; политика као моћ и расподјела ресурса. Пажњу, свакако, завређује и политичка мисао коаутора Џеада Термиза и Славомира Милосављевића: „Политика је реалан, манифестан друштвени процес управљања доминантним друштвеним интересима примјеном разних метода и средстава, првенствено моћи силе и хијерархијског система“.⁵⁹

Теоретско промишљање о политици доприносије етаблирању политике као научне дисциплине. „Као наставни предмет, политика се први пут уводи у наставу Факултета уметности у Паризу, под називом *Практична политика*. Основа предмета, били су коментари које је св. Тома Аквински дао поводом Аристотелове *Политике* и *Етике* (1270-1272).“⁶⁰

1.1.2. *Policy*

У континенталним језицима, па тако и у српском, за појам *политика* постоји једна ријеч. У њемачком је довољно рећи *politik*, у француском постоји једино *politique*, у шпанском и италијанском - *politica*, пољском - *polityka*, на руском - *политика*. У енглеском језику постоје три ријечи чији је коријен у грчкој ријечи *polis*, а које се јасно односе на аналитички и појмовно различите аспекте колективног дјеловања, односно, *политике*.⁶¹ Најприје имамо *politics* као борбу за моћ, као процесе надметања и сукобљавања политичких актера, инте-

⁵⁸ Исто.

⁵⁹ Термиз, Ц., Милосављевић, С.: *Аналитика I*, Графит, Лукавац, 2008, стр. 153.

⁶⁰ Иваниш, Ж., Младеновић, М., Драгишић, З.: *Политички систем*, Факултет цивилне одбране Универзитета у Београду, Београд, 2006, стр. 13.

⁶¹ Видјети шире у поговору Крешимира Петковића књизи Hill, М.: *Процес стварања јавних политика*, Факултет политичких знаности Свеучилишта у Загребу, Загреб, 2010.

ресних група, фракција, странака, па и држава и државних савеза (*party politics, world politics*). Исто тако и *polity* као структуру унутар које се ти процеси одвијају, па је можда најприкладнији превод за *polity* државно уређење.

Еуген Пусић такође указује да су у енглеском језику многе дилеме које се тичу тумачења политике отклоњене захваљујући изразима *politics* и *policy*. „Први се односи на „политику“ у смислу дјелатности којом се осваја, брани или мијења власт, односно, отварају могућности остваривања интереса у друштвеном подсуставу који се, управо због тога, називље политичким; други пак значи „политику“ у смислу скупа начела према којима се намјерава дјеловати на одређеном подручју заједничке људске дјелатности ради остваривања проглашених циљева (нпр. политика цијена или здравствена политика).“⁶²

Policy је најлакше разумјети ако се посматра кроз садржај. Групе проблема подразумевају адекватне мјере које држава, односно, друштво, а у њему различити актери, треба да предузму како би проблеми били ријешени. Такво проблемско подручје и комплекс мјера које се с тим у вези предузимају, у енглеском језику означава ријеч *policy* (*economic policy*), при чему је углавном ријеч о активности коју спроводи влада, односно власт (*public policy*), али може бити говора и о активностима у приватном сектору (*policy of this company is...*).

Тако, да се ради о политици у смислу садржаја ријечи *policy* можемо најприје сазнати из контекста; кад се говори о поједином проблемском подручју колективног дјеловања (политика у области образовања, политика у области равноправности полова, безбједносна политика итд) или када су придјевни ознака политике (одбрамбена политика, владина политика, социјална политика) евидентно је да је ријеч о *policy* а не о *politics*. Стога, често уз ријеч *policy* стоји и *public* (јавна).

Policy се више односи на имплициран садржај и са садржајем утврђене норме и правила, док се *politics* више односи на политичку арену у којој се одвија борба за власт, моћ и утицај, односно, за простор који се може означити као управљање. То не значи да *policy* не подразумева борбу, као што се и политичке борбе у смислу *politics* увијек воде у контексту датих садржаја и према установљеним правилима.

На сличан начин, појам *policy* објашњава и др Здравко Петак, професор на Факултету политичких знаности Свеучилишта у Загребу. „Израз *policy* стога се односи на онај аспект политике којем је у средишту рјешавање проблема, а не борба за моћ. Избор између алтернативних путова којима се ти проблеми могу рјешавати, а не стварање политичког поборништва и, у коначници, рационални, а не ирационални поглед на политички живот.“⁶³ Петак још наводи

⁶² Пусић, Е.: *Наука о управи*, Школска књига, Загреб, 2002.

⁶³ Петак, З.: *Појмовник*, Хрватска јавна управа, год. 9. (2009), бр. 1, стр. 283-295, преузето са <http://www.iju.hr> 10. 8. 2013.

да се, када се први пут појавио у енглеском језику, израз *policy* односио на цјелокупан систем власти, али се временом употреба израза *policy* односила искључиво на неинституционални, искључиво намјеравани начин мишљења који се постепено почео разликовати од израза *politics*.

Politics означава подручје примјене политичке моћи, може се рећи и ирационалан маневарски простор, што упућује на познату метафору Карла Мајнхајма. На *policy* се у том смислу гледа као на нешто што је суздржано, рационално, потпуно усмјерено према реализацији циљева, а политика се више везује за политичку утакмицу и настојање да се заслужнима накнадно учини услуга.

Значи, када се појавио у енглеском језику, израз *policy* се односио на укупан начин владавине. Временом се издиференцирала посебна употреба те ријечи, те се израз *policy* почео користити искључиво у смислу намјераваног начина мишљења који се више везује за законодавну власт и постепено се разликовао од израза *политика*. Разлог је у противљењу моћи бирократије. Наиме, у Енглеској се појавила снажна одбојност према јачању бирократског апарата, те се израз *policy* користио у смислу дистанцирања од политике, односно, не за означавање оног шта су политички представници чинили већ за оно што су намјеравали да остваре.⁶⁴

„*Politics* представља сам политички процес, настајање, изражавање, сукоб и разрешење, али и посредовање интереса у једној заједници. У област – *politics* спадају класични политички концепти као што су моћ, консензус, легитимност итд.“⁶⁵

Термин *policy*, дакле, означава политику у смислу конкретне активности у свим сферама друштвеног живота. Ријеч је о унутрашњој, тј. садржајној страни политике, односно, о околностима, узроцима и посљедицама јавног живота. У првом плану су начин и процес доношења одлука, потом организовање и спровођења јавних активности, сагледавање и рјешавање проблема.

Polity означава унутрашњост, односно, политичку структуру политичке заједнице (политички систем), односно њен институционални оквир. *Polity* је више инфраструктура унутар које се одвијају политички процеси, тј. политика као процес. У српском језику, ријеч која је адекватна енглеској ријечи *polity* могла би бити *државно уређење*.

Политика и јавне политике су испреплетени појмови. То је главни разлог због којег у већини свјетских језика не постоји јасно разликовање тих двају аспеката политичког живота. Наравно, потребно је разликовати ова два појма. До разликовања долази када се политикама да специфичан садржај, попут со-

⁶⁴ Видјети шире у говору Здравка Петака књижи Colebatch, Н. К.: *Policy*, Факултет политичких зnanости Свеучилишта у Загребу, Загреб, 2004.

⁶⁵ Станчегић, В.: *Јавне (практичне) политике, појам, анализа, циклус* стр. 1, преузето са <http://gogol.rs> 10. 8. 2013.

цијалне, образовне или културне политике, односно, након што се од уопште-ног одређења политике пређе на конкретно именовање политика, с придјевом који им претходи.

Израз *policy* је и проблематичан за превођење. Поједини преводиоци говоре о великом проблему када се појам *policy* издвоји из контекста, па се тако метафорички указује на сабласт појма *policy*. Израз постаје проблематичан након што се напусти садржајни дјелокруг политике и уђе у сферу у којој политичке институције - било да је ријеч о влади, политичким странкама или некој другој институцији - настоје формулисати своје приоритете у појединим политикама. У том случају, није ријеч о садржајном аспектима неке политике, видљивом већ из придјева који описује, него о испреплетености различитих политика и њиховим посљедицама по грађане. У том случају, можемо користити израз *координација политика*, на примјер. Само енглески језик дозвољава да се овдје употреби израз *policy*.⁶⁶ У Рјечнику владе и политике, Питера Колина, *policy* се објашњава као „одлуке о уопштеном начину обављања нечега; дјелатност у вези са управљањем државом; одређени смјер кога се држи влада; политика“⁶⁷. Исти аутор појам *politics* тумачи као „умјетност и пракса управљања и руковођења државом“⁶⁸.

Аустралијски политолог Хал Колебах (Hal K. Colebatch), истакнути теоретичар у подручју јавних политика, у свом познатом дјелу *Policy* истиче да је у ширем смислу *policy* идеја која произилази из начина на који организујемо наш живот, док је у ужем смислу *policy* средишњи појам како у анализи, тако и у пракси начина на који владамо.⁶⁹ У даљем изношењу својих погледа, Колебах примјећује да расправу о појму *policy* треба свести у оквиру оног што је понајвише америчка пракса подвела под синтагму „јавне политике“, јер је ријеч о мноштву онога што бисмо могли означити „придјевским политикама“: здравственој политици, транспортној политици, регионалној политици итд.⁷⁰

О значају јавних политика веома убједљиво говори Франсис Каслс (Francis Castles) наводећи да нема сумње да су послеријатне промјене у економији, друштву и политици повезане с промјенама у природи и обиму јавних политика.⁷¹ Према анализи бећ помињаног Томаса Бриккланда (Thomas Brikland), *policy* је резултат владиних активности без обзира да ли су идејно рјешење иницирали актери из невладиног сектора, јер се, како Бриккланд истиче, *policy* тумачи и спроводи од стране јавних и приватних актера који имају различи-

⁶⁶ Видјети шире у Петак, З.: *Излазак из множине? Стање хрватске политичке знаности*, Факултет политичких знаности Свеучилишта у Загребу, Загреб, 2007, стр. 187.

⁶⁷ Collin, P.: *Рјечник владе и политике*, Бесједа, Бања Лука, Ars Libri, Београд, 2002, стр. 234.

⁶⁸ Исто.

⁶⁹ Colebatch, H. K.: *Policy*, Факултет политичких знаности Свеучилишта у Загребу, Загреб, 2004, стр. 5.

⁷⁰ Исто, стр. 7.

⁷¹ Castles, F. G.: *Компаративне јавне политике*, МАСМЕДИА, Загреб, 2008, стр. 12.

та виђења проблема и њихових рјешења, као и различите мотиве. *Policy* је, закључује Брикланд, „владин избор између онога шта планира да уради и шта не намјерава да чини“.⁷²

Усредсређеност на *policy* као кључни појам у анализи резултата владе има своје упориште у англосаксонским системима представничке власти. Неке од важних норми власти које укључују међусобну супротстављеност позиција, командну структуру и избор, садржане су у великом броју радова о јавним политикама. Тако, Хал Колебах указује да постоји и „дискурс који је томе супротстављен, којим се наглашавају ограничења власти заснована на хијерархији, а на *policy* се, прије свега, гледа као на структуралну интеракцију. Та два супротстављена става у међусобном су односу и не могу се разматрати одвојено. Може се рећи да с обзиром на однос двају приступа постоје значајне разлике између англосаксонских система и система који постоје у осталим земљама западне Европе“.⁷³

У многим дјелима, која чине *policy* литературу „истраживање јавних политика се сводило на проучавање улоге власти и формалних институција, при чему су се запостављали остали аспекти јавних политика“.⁷⁴ Појам *policy* је централни појам у проучавању јавних политика, у пракси је незаобилазан, кључан је и у анализи јавног управљања. Међутим, *policy* није у довољној мјери заступљен као предмет теоретског разматрања и проучавања. С обзиром на то да се јавна управа углавном посматра као кохерентан, хијерархијски и инструментализован процес, *policy* се често приказује као избор на који власт полаже право. Такво представљање управљања предмет је емпиријских и теоретских критика у којима се владавина у много већој мјери приказује као облик структурисане интеракције. Те критике нису успјеле да поткопају снагу доминирајуће слике *policy*-ја као избора на темељу власти. Стога је кључно питање анализе и праксе јавних политика однос тих опречних представа. За *policy* се тврди да као предмет проучавања припада политичким наукама, али се у његовом истраживању политикологија преплиће с економијом. Колебах указује да се различити дијелови економије и политичких наука мобилишу у анализи политика, при чему свака од тих наука даје специфичан допринос обликовању анализе *policy* процеса.⁷⁵

Међутим, процес доношења одлука постаје све више предмет интересовања и других научних дисциплина, па тако и науке о безбједности. С обзиром

⁷² Brikland, T. A.: *An Introduction to the Policy Proces. Theories, Conteps, and Models of Public Policy Making*/ New York: M. E. Sharpe 2001. стр. 9.

⁷³ Colebatch, H. K.: *Јавне политике и policy анализа: модели, култура и пракса*, Анали хрватског политиколошког друштва, 2004, стр. 31.

⁷⁴ Петак, З.: *Димензије јавних политика и јавно управљање*, Политичка мисао, Vol. XLV(2008) бр. 2, стр. 10.

⁷⁵ Шире у Colebatch, H. K.: *Јавне политике и управљање: темељни приступи*, Анали хрватског политолошког друштва, Vol. 2. No.1, јуни 2006.

на то да се безбједност појављује у све више облика, за *policy* као процес који у оквиру области безбједности треба проучити, створено је довољно простора. *Policy* подразумијева фазе, редослијед, структуру и актере у *policy* процесу. Наведени елементи су присутни у перцепцији савременог проучавања науке о безбједности.

1.1.3. Јавне политике

Како смо већ навели, да би се одразио дух српског језика, приликом преводјења *policy*, неопходно је урадити плурализацију тог појма. Тако од *policy* настају *политике*, односно *јавне политике*. На тај начин можемо говорити о политици у смислу *policy*, а не *politics*, јер се о *politics* у смислу борбе за моћ у политичкој арени у множини не може говорити.

Чамберсов рјечник дефинише политике као „смјерове дјеловања, посебно оне који се темеље на неком декларативном и поштованом начелу“⁷⁶. Очигледно је да та дефиниција на политике гледа као на нешто више од обичних одлука: оне отјелотворују идеју дјеловања - штавише, рационалног дјеловања - јер је у њих укључено и одређено *начело*. У свакодневной конверзацији често је присутна реченица: „Моја је политика да...“. Занимљиво је да Оксфордски рјечник енглеског језика као „најживотније значење“ ријечи политике наводи следеће: „смјерови дјеловања, које усвоје и слиједе владе, странке, владари, државници...“.

Свако настојање да се дефинишу политике своди се на закључак да се ради о специфичном и конкретном проблему. Политике је некад могуће идентификовати у смислу појединих одлука, али често оне укључују низ појединачних одлука. Хеклова дефиниција политика, попут оне из Чамберсовог рјечника, а коју смо навели, наглашава дјеловање: „На политике се на употребљив начин може гледати као на смјер дјеловања или недјеловања, а не као на конкретне одлуке или конкретно дјеловање“. Истон нуди варијанту те дефиниције, примјећујући да се „политике... састоје од мреже одлука и дјеловања које додјељују... вриједности“.⁷⁷ Мреже одлучивања, која се помиње, може да буде веома сложена. Сплет одлука које се доносе током дужег раздобља и које се протежу много даље од првобитног процеса креирања политика може да буде дио те мреже.

Дефиниција појма *политике* из Оксфордског рјечника упућује на дјеловање владе, странке, владара, државника. Рјечник наводи и мање службено значење: сваки смјер дјеловања усвојен као користан или сврсисходан. Значи, различите организације, са различитим садржајем дјеловања, усвајају поли-

⁷⁶ Према: Hill, M.: *Процес стварања јавних политика*, Факултет политичких знаности Свеучилишта у Загребу, Загреб, 2010, стр. 14.

⁷⁷ Према: Hill, M.: *Процес стварања јавних политика*, Факултет политичких знаности Свеучилишта у Загребу, Загреб, 2010, стр. 15.

тике. Исто тако, држава, која по општеприхваћеном одређењу подразумијева власт, народ и територију, уједно обухвата и институције законодавне власти, органе извршне власти, владе и институције управе - доноси и спроводи политике у различитим сферама друштвеног живота. Треба имати у виду да постоје и надржавне институције, као што су то УН, које могу наметати јавне политике националним државама.

Компликоване ситуације, које проистичу из све значајније улоге међународних и надржавних организација као што су нпр. Међународни монетарни фонд, Европска унија, Уједињене нације, Свјетска трговинска организација, и промјена унутар националне државе које су до те мјере, да се с правом може рећи да данас државе имају ограничен суверенитет, навеле су многе ауторе да умјесто израза „државна владавина“ користе термин „јавно управљање“. Јавно управљање је дескриптиван израз који се употребљава како би се нагласила промјењива природа процеса стварања јавних политика посљедњих деценија. Он нам посебно олакшава да уочимо све већи број терена и актера укључених у креирање јавних политика. Стога захтијева да размотримо све актере и локације који су укључени у процес креирања политика, а не само оне који чине „извршну језгру“.⁷⁸ Велике расправе се воде о томе колико су глобализација и развој међународних управљачких институција важни за савремено јавно управљање.

По ријечима професорке Миријам Башир,⁷⁹ веома је битно, при анализи модалитета јавних политика, узети у обзир временску дистанцу тј. вријеме које је потребно да прође од доношења одлуке до њене конкретне реализације. Професорка Башир истиче да се у области јавних политика могу разликовати три основна модела њихове анализе: модел у коме се политика анализира по сегментима тј. парцијално, затим модел који се бави питањем главних актера и, на крају, модел који се питањем смисла те политике бави као суштинским питањем. Први модел се јавио у Сједињеним Америчким Државама шездесетих година XX вијека и он се састоји из пет фаза: конституисања проблема као јавног проблема, његово укључење у државне приоритете, доношење одлуке, њена реализација и вредновање јавне политике. Утврђивање главних актера задатак је другог модела анализе јавних политика, а на питање вриједности, норми и идеологија које су садржане у јавним политикама, одговор покушава дати трећи модел.

Постоје замјерке мишљењу да се процес стварања јавних политика своди само на политике које ствара и проводи влада, те се указује да јавне политике креира и невладин сектор. Уједно, треба имати у виду утицај који на владе

⁷⁸ Richards, D. i Smith, M. J.: *Governance and Public Policy in the UK*, Oxford, Oxford University Press, 2002, стр. 2. Према: Hill, M.: *Процес стварања јавних политика*, Факултет политичких знаности Свеучилишта у Загребу, Загреб, 2010, стр. 20.

⁷⁹ Преузето са [http:// www.fpn.bg.ac.rs](http://www.fpn.bg.ac.rs) 25. 9. 2011.

имају наддржавне институције. На примјер, политику сузбијања сиромаштва или у области равноправности полова могу имати и владе и локалне заједнице, али исто тако и Европска унија.

Према мишљењу Снежане Ђорђевић, професорке Факултета политичких наука Универзитета Београд и ауторке књиге *Анализа јавних политика*, јавне политике су практичне, секторске политике путем којих се рјешавају бројни проблеми грађана и друштва и живот у заједници се обликује као пријатнији и удобнији.⁸⁰ За јавне политике др Здравко Петак истиче да оне „у основи означавају рационални дио политичког живота усмјерен на рјешавање садржајних проблема политике и да се у томе разликује од израза политика (*politics*), којим се означава подручје примјене политичке моћи“⁸¹.

Према мишљењу већине *policy* аналитичара, јавне политике дефинишу се као:

- Акција заснована на мандату који има влада. Значи, ради се о ауторитативној, управљачкој акцији. Поједностављено, јавне политике су активност коју спроводи неко владино тијело које има законска, политичка и финансијска овлашћења да то чини.
- Јавне политике су одговор на стварне потребе или проблеме, што значи да јавне политике настоје да одговоре на практичне потребе и проблеме друштва или група у друштву, као што су грађани, невладине организације или владина тијела.
- Оријентација ка циљевима је важна карактеристика јавних политика. Јавне политике настоје да остваре одређени слијед јасно дефинисаних циљева, којима се покушава одговорити на конкретне потребе у заједници.
- Јавне политике су низ активност. Поменуто одређење значи да се јавне политике не састоје од неке појединачне одлуке, акције или реакције, већ од добро осмишљеног тока повезаних активности, због чега је боље да се о јавним политикама размишља користећи термине приступ и стратегија.
- Одлука да се нешто уради или да се не уради – често цитирано својство јавних политика. Утврђена јавна политика може се састојати од одлуке да се предузму одређене активности у циљу рјешавања констатованог проблема, или може бити заснована на увјерењу да ће проблем бити ријешен у оквиру постојеће јавне политике, те да због тога није потребно предузимати додатне активност.

⁸⁰ Ђорђевић, С.: *Појам јавне политике и начин дизајнирања политике*, Српска политичка мисао, бр. 3/2010, стр. 91.

⁸¹ Петак, З.: *Појмовник*, Хрватска јавна управа, год. 9. (2009), бр. 1, стр. 292, преузето са <http://www.iju.hr> 10. 8. 2013.

- Јавне политике спроводи један или више актера што значи да јавну политику може реализовати један представник власти или она може бити реализована од стране више актера.
- Јавне политике су образложена активност. Уобичајено је да документ којим се утврђује јавна политика за одређену област садржи и образложење, односно, објашњење и аргументе зашто треба дјеловати у смјеру који је представљен.
- Јавне политике су засноване на већ донијетим одлукама. Јавне политике састоје се од одлука које су већ донијете, а не од намјера или обећања.⁸²

Вриједи напоменути и разлику између студије јавних политика и анализе јавних политика. Студије се више фокусирају на процес креирања јавних политика и њима се, углавном, баве чланови академске заједнице. Анализа јавних политика је процес производње специјалистичког знања потребног за стварање јавних политика. Анализа јавних политика више је усмјерена на остваривање директног утицаја на доношење јавних политика њеним предлагањем представницима власти. Тај процес се назива и *policy анализа*.

1.2. Актери (креатори) јавних политика

Креирање јавних политика, иако се перманентно потискује од стране синтагме *policy* процес, заслужује посебну обраду. Уз то, *policy* је ријеч која се у хрватској научној мисли прихвата, али ће дуго бити потребно да се она увријежи у српском језику. У сваком случају, ријеч је о процесу у којем је веома важно идентификовати актере, који нису ни малобројни, нити увијек познати. При томе је потребно свеобухватно сагледати вертикалну и хоризонталну димензију у процесу стварања јавних политика. Исто тако, међусобна интеракција формалних и неформалних актера долази до изражаја у свим фазама креирања јавних политика, од којих су најпознатије: започињање политике; формулисање политике; спровођење политике; оцјена политике.

Колебах, како смо у уводном излагању већ навели, указује да најзаводљивија синтагма у проучавању јавних политика јесте *креатори јавних политика*. Уједно, исти аутор скреће пажњу да до поменуте синтагме постоји једноставан пут и у том контексту означава групу доносилаца одлука с јасним и свјесним циљевима, која се труди да покрене одређену акцију. Треба имати у виду да је група у извјесној мјери непрецизан појам, будући да се може односити на појединце, али и на групу институција. Мајкл Хил (Michael Hill) у често цитараној књизи *Процес стварања јавних политика*⁸³ наглашава да је прије

⁸² Према: Оин Ј. и Лиса К.: *Писање делотворних предлога за јавну практичну политику*, Београдска отворена школа, Београд, 2002.

⁸³ Hill, M.: *Процес стварања јавних политика*, Факултет политичких знаности Свеучилишта у Загребу, Загреб, 2010, стр. 14.

него се почну предлагати политике које су алтернатива постојећима, или се предложи алтернативни начин креирања политика - важно покушати схватити како се политике креирају.

Према Брикланду, о чему смо, такође већ говорили, евидентни су формални и неформални актери јавних политика. У формалне, дакако, Брикланд сврстава законодавну и извршну власт (предсједник, влада, бирократија, агенције) као и судове, док у неформалне актере јавних политика сврстава појединце, политичке партије, интересне групе, истраживачке организације и медије.⁸⁴ Формалне актере јавних политика могли бисмо назвати и државним актерима, а неформалне актере недржавним. Наведени актери у међусобној су корелацији, унутар групе и групе међусобно, а једни и други чине *policy* мрежу.

Парламент је вишечлано представничко тијело које се бави јавним проблемима. Најважнија му је функција „одобрити обавезујуће мјере јавне политике у име политичке заједнице која је шира од извршне власти“.⁸⁵ Углавном су парламенти једнодомни или дводомни. Дводомни се састоји од доњег и горњег дома. Док се доњи дом бира на непосредним изборима, горњи дом се попуњава на различите начине, било да се попуњава делегатима покрајинских влада (Република Њемачка) представницима конститутивних народа (Босна и Херцеговина) или на друге начине. Посебан значај у раду парламента имају одбори (комисије). Ради се о малим, ресорним оперативним тијелима које чине посланици. Улога одбора је веома изражена у разматрању законских приједлога.

Расправе законодавних одбора и дебате у парламенту могу бити значајна мјеста за артикулацију и агрегацију интереса, нарочито ако не постоји кохезивна већинска партија. Скупштинске расправе могу да буду и извор јавних информација о политици и да на тај начин допринесу социјализацији грађана уопште и, посебно, елита.⁸⁶

Извршна власт је централна грана власти. У савременој правној теорији све чешће се користи кованица извршно-управна власт, чиме се жели одвојити дио власти који представља политичка елита, углавном, језгро политичких партија које чине владајућу коалицију, од административног апарата, државних службеника чији положај не зависи од исхода избора. „Извршна власт

⁸⁴ Brikland, T. A. 2001 (56 - 104) : *An Introduction to the Policy Proces. Theories, Conteps, and Models of Public Policy Making/* New York: M. E. Sharpe. Према: Петек, Ана: *Policy мреже и регулаторна реформа РХ* (магистарски рад) стр. 16, преузето са <http://bib.irb.hr/datoteka> 30. 4. 2012.

⁸⁵ Norton, P. (yp): *Legislatures*, Oxford University Press, Oxford/N.Y., 1990. Према Hague, R., Harrop, M., Breslin, S.: *Компаративна владавина и политика*, Факултет политичких знаности Свеучилишта у Загребу, Загреб, 2001, стр. 294.

⁸⁶ Алмонд, Г. А., Пауел, Г.Б., Далтон, Р.А., Стром, К.: *Компаративна политика данас: свјетски преглед*, Подгорица: Универзитет Црне Горе, Факултет политичких наука: ЦЕДЕМ – Центар за демократију и људска права, Подгорица, 2009, стр. 139.

је политичка разина врха власти, а дужност су јој да усмјерава националне послове, прати како се проводе политике, мобилизира подршку за своје циљеве и осигурава церемонијално и кризно водство.⁸⁷ У савременим демократијама извршна власт може бити предсједничка, парламентарна и двојна. При томе се као примјер предсједничке извршне власти често наводе Сједињене Државе и препознатљива корелација америчког предсједника и Конгреса. Британска влада се наводи као примјер парламентарне владе, коју чине министри који су претходно постали посланици. Као модел двојне извршне власти углавном се наводи полупредсједнички систем Републике Француске.

Судска власт, оличена првенствено у уставном суду, такође се наводи као један од актера јавних политика. Улога уставног суда огледа се у могућности ревизије донесених закона при чему судском одлуком донесени закон може бити поништен уколико је у супротности са одређеном уставном одредбом. Уставни суд је у наведеном смислу нарочито значајан у Републици Њемачкој. У Босни и Херцеговини пресуде уставних судова, ентитетских али и Уставног суда БиХ, такође су утицале да се донесени закони измијене.

„Устав одређује формални устрој власти, специфицира овласти и институције средишње власти те равнотежу између средишње и осталих разина власти. Осим тога, устави одређују права грађана, чиме влади одређују границе и дужности.“⁸⁸ У наведеном контексту поједини теоретичари указују на потребу разумијевања уставне власти, познате као конституционализам. У том смислу, као позитиван примјер, односно, као земља са високо изграђеном уставном влашћу наводе се Сједињене Државе, а као супротан примјер истиче се Велика Британија, као земља у којој још није изграђена уставна власт, односно, није постигнута потпуна владавина закона.

Грађани и посебно организоване групе грађана настоје да артикулишу своје интересе, и да користећи различите канале, утичу на њихову реализацију. У том контексту, треба посматрати њихово организовање у интересне групе које могу заступати радничке, пословне и различите друге интересе социјалне природе. Интересне групе могу бити анонимне, својеврсне *ad hoc* групе које настају у одређеној ситуацији, најчешће као реакција на неки крупан догађај. Ове групе, углавном, не одликује добра организација, већ спонтаност и емотиван набој. Неасоцијативне групе, такође, нису планске и организоване, већ резултат припадности одређеном колективитету, етничком, регионалном или породичном. Много озбиљније, у смислу актера јавних политика, јесу институционалне и асоцијативне групе.

Асоцијативне групе формирају се искључиво ради заступања интереса одређене скупине – нпр. синдикати, привредне коморе, удружења произво-

⁸⁷ Hague, R., Harrop, M., Breslin, S.: *Компаративна владавина и политика*, Факултет политичких знаности Свеучилишта у Загребу, Загреб, 2001, стр. 322.

⁸⁸ Исто, стр. 246.

ђача и етничка удружења. Такве организације имају одређене процедуре за формирање интереса и захтјева, и обично запошљавају стално професионално особље. Асоцијативне групе често су врло активне у заступању интереса својих чланова у политичком процесу.⁸⁹

Интересне групе користе различите канале за приступ политичким елитама како би артикулисале своје интересе, од личних веза, преко масовних медија до тактике насилног приступа, које одликују протести и нереди. Политичке партије (странке) су, такође, значајан канал за приступ и интересне групе га користе. Оно што разликује интересне групе од политичких партија, које су, исто тако, актер јавних политика, јесте конкретан, углавном узак интерес. Интересне групе не желе да дођу на власт, оне углавном немају формално чланство, чланске карте и слично.

„Политичке странке трајне су организације које се натјечу на изборима, најчешће зато што желе заузети најважније положаје у државној власти. За разлику од интересних скупова које желе само утјецати на власт, озбиљне странке желе дохватити полуге моћи или, како је рекао Weber, странке живе у кући моћи.“⁹⁰ Странке регрутују елите, врше артикулацију и агрегацију⁹¹ политичких интереса и настоје да усмјеравају носиоце власти.

Идентификовање *policy* актера свакако је важан посао, али је веома битна њихова узајамна повезаност, односно, интеракција. У сваком случају, подјела коју је сачинио Брикланд потпунија је од традиционалног посматрања креирања јавних политика кроз корелацију изабраних народних представника и бирократије.

О истом проблему говори и Колебах када наводи да људи које смо препознали као доносиоце одлука себе сматрају тек предводницима широког круга људи с различитим нивоима интереса и са сасвим различитим погледима на њих.⁹²

Здравко Петак за актере користи термин *дионица јавних политика* и наводи да су то „појединци или скупине које имају улог у појединој политици, на начин да утјечу на одређену политику или пак да та политика утјече на њихову друштвену позицију“.⁹³

⁸⁹ Алмонд, Г. А., Пауел, Г.Б., Далтон, Р.А., Стром, К.: *Компаративна политика данас: свјетски преглед*, Подгорица: Универзитет Црне Горе, Факултет политичких наука: ЦЕДЕМ – Центар за демократију и људска права, Подгорица, 2009, стр. 94.

⁹⁰ Hague, R., Harrop, M., Breslin, S.: *Компаративна владавина и политика*, Факултет политичких знаности Свеучилишта у Загребу, Загреб, 2001, стр. 211.

⁹¹ У смислу комбиновања политичких захтјева различитих група у политички програм.

⁹² Colebatch, H. K.: *Policy*, Факултет политичких знаности Свеучилишта у Загребу, Загреб, 2004, стр. 24.

⁹³ Петак, З.: *Појмовник*, Хрватска јавна управа, год. 9. (2009), бр. 1, стр. 284, преузето са <http://www.iju.hr> 10. 8. 2013.

Докторска теза Ане Петек, са Факултета политичких знаности Свеучилишта у Загребу гласи: Може ли се *policy* мрежама објаснити креирање јавних политика, нека њихова карактеристика или исходи *policy* процеса, те у којим случајевима је то могуће, а у којима није? Петек тврди да је то могуће, под одређеним, специфичним условима и при томе наглашава важност „структуриране интеракције актера“.⁹⁴

Идеја о *policy* мрежама (иако не и сам термин) настала је у САД педесетих и шездесетих година XX вијека, кроз развој појма подвласти (*subgovernment*), као својеврсне критике плуралистичкога модела. „Подвласт означава образац уобичајених интеракција трију кластера појединаца – представника интересних група, бирократа из државних агенција те политичара у конгресним одборима – као онога што понајвише утиче на рутинске *policy* одлуке у одређеном сектору.“⁹⁵

Можда најпознатија и најчешће коришћена илустрација о подвласти је жељезни троугао, којим се приказује спрега односа и интереса између државних службеника, посланика који се налазе у саставу комисије која одлучује о датом питању и интересних група. Жељезни троугао попримио је изразито негативну конотацију те су неки теоретичари из области јавних политика посегли за синтагмом „проблемске мреже“ чиме су апострофирали и друге актере *policy* процеса.

Тако, Хју Хекло (Hugh Heclo) истиче како жељезни троугао није карактеристичан за многе *policy* секторе, у којима се могу пронаћи отворенији обрасци интеракције, с већим бројем инволвираних актера, посебно представника неекономских интереса (који су доминантни унутар подвласти), попут бораца за заштиту потрошача или гласноговорника друштвених покрета.⁹⁶

Анализа путем *policy* мрежа може се најједноставније појаснити преко њена два основна елемента. „Први је идентификовање *policy* актера, државних и недржавних, или формалних и неформалних, укључених у *policy* процес. Други је одређивање типа њихове структурисане интеракције, под којим се подразумева образац међусобних односа, стабилан кроз вријеме.“⁹⁷

⁹⁴ Петек, А.: *Трансформације политике према особама с инвалидитетом: примјена policy мрежа* (докторска дисертација), преузето са <http://bib.irb.hr/datoteka> 30. 4. 2012.

⁹⁵ Marsh, D., 1998.: *The Development of the Policy Network Approach*, у: Marsh, David (ur.), *Comparing Policy Networks*, Open University Press, Buckingham/Philadelphia: стр. 3-4. Према: Петек, А.: *Policy мреже и проучавање јавних политика - недостаци и предности*, Политичка мисао, Vol. XLV, Загреб, (2008), бр. 2, стр. 57, преузето са <http://bib.irb.hr/datoteka> 30. 4. 2012.

⁹⁶ Према: Петек, А.: *Policy мреже и проучавање јавних политика - недостаци и предности*, Политичка мисао, Vol. XLV, Загреб, (2008), бр. 2, стр. 55-72, преузето са <http://bib.irb.hr/datoteka> 30. 4. 2012.

⁹⁷ Петек, А.: *Policy мреже и регулаторна реформа РХ* (магистарски рад) стр. 15 <http://bib.irb.hr/datoteka> 30. 4. 2012.

1.2.1. Вертикална и хоризонтална димензија у стварању јавних политика

Policy подразумијева одређен ред ствари, укључује стварање поретка, тј. заједничког разумијевања начина на који ће различити учесници *policy* процеса дјеловати у различитим околностима. Актери који се на том подијуму налазе имају различите погледе на ситуацију у којој се налазе и на задатак који треба да реализују.

Стога је неопходно да у процесу стварања јавних политика уочимо двије димензије - вертикалну и хоризонталну. Вертикалну димензију јавних политика можемо тумачити као правило о преношењу легитимних одлука одозго према доле. Легитимни креатори одлука бирају интезитет којим ће створене вриједности пренијети подређенима као смјернице или задатке које треба реализовати.

Здравко Петак такође указује да актере јавних политика треба подијелити у двије основне групе, оне који дјелују унутар вертикалне, и оне који дјелују унутар хоризонталне димензије јавних политика. У прву се убрајају носиоци јавних функција, представници политичких странака, државни службеници, представници регулаторних агенција, судске власти, међународних организација попут Свјетске банке, а у другу групу, указује Петак, убрајају се „пословни људи, грађани погођени неком политиком, представници синдиката, невладиних организација те различите врсте експерата за поједине политике са свеучилишта или из *policy* института“⁹⁸.

О начину протока идеја по вертикалној и хоризонталној равни, Петак истиче да је вертикална димензија вођена логиком власти „по матрицом *заповиједај и надзири*, гдје се као актери стварања политике не појављују, примјерице, само националне владе или регионалне власти, већ и међународне организације попут Свјетске банке или ММФ-а“⁹⁹. За актере који дјелују у хоризонталној димензији, Петак наводи да су вођени матрицом *преговарај и сарађуј*. „Таква димензија стварања неке политике укључује врло разнородне актере, од удружења послодаваца, различитих врста професионалних удружења, активистички оријентисаних невладиних удруга, до родитеља погођених начином на који се проводи образовна политика у некој заједници.“¹⁰⁰

Вертикална димензија обично служи за преношење идеје хијерархије. „У сложеност свијету модерног јавног управљања постоји опасност да се олако претпостави постојање хијерархије.“¹⁰¹

⁹⁸ Петак, З.: *Појмовник*, Хрватска јавна управа, година 9. (2009), бр. 1. стр. 284, преузето са <http://www.iju.hr> 10. 8. 2013.

⁹⁹ Исто, стр. 289.

¹⁰⁰ Исто.

¹⁰¹ Hill, М.: *Процес стварања јавних политика*, Факултет политичких знаности Свеучилишта у Загребу, Загреб, 2010, стр. 237.

Исто тако, може доћи до ситуације да подређени службеници иницирају дјеловања на начин да према вишим инстанцама пошаљу захтјев за одобрење, а креатори одлука и даље су ти који у рукама држе одлуку. Вертикалном димензијом истиче се инструментално дјеловање, рационалан избор и снага легитимних власти. У хоризонталној димензији, политика се огледа у категоријама структурисаног дјеловања. „Она се тиче односа између учесника у процесу стварања јавних политика у различитим организацијама, односно, оних које се налазе изван линије хијерархије власти. Тиме се признаје да на стварање јавних политика утичу и фактори који су изван организацијских граница.“¹⁰²

Двије димензије не егзистирају као алтернатива једна другој. Заједничко разумијевање постигнуто на хоризонталном нивоу мора да буде спроведено инструментима вертикалне димензије – политичким директивама, давањем смјерница, одлуком министра и слично.

За међусобну интеракцију формалних и неформалних актера јавних политика др Петак тврди да она постоји у свим фазама *policy* процеса и да актери на различит начин реагују на информације које долазе из околине која окружује неку политику. „Околина, односно, специфичан контекст у којем се појављују поједини проблеми који оптерећују заједницу (незапосленост, криминалитет, дискриминација итд), директно утиче на актере, али и они истовремено утичу на њу. Стога актери јавних политика нису само заинтересирана страна, односно, актери који утјечу на неку политику, већ и производ те политике.“¹⁰³

Да бисмо додатно истражили шта проучавање процеса стварања политика подразумева, прикладно је започети испитивањем многих различитих приступа укључених у оно што се може назвати „анализом јавних политика“. То нас затим води у нека конкретнија разматрања о усвајању перспективе назначеног процеса. Одатле можемо кренути у оно шта та разматрања значе за начин на који истражујемо јавне политике. Хил у својој књизи заговара стајалиште да морамо и даље покушавати разумјети процес стварања политика - колико год нам се он чинио ирационалним и несавладивим - јер је то пресудан први корак према дјелотворном креирању политика.

1.3. Креирање јавних политика

„Поједини познаваоци јавних политика иако наглашавају да *policy* мреже као концептуални оквир имају највише сличности с фазним моделом *policy*

¹⁰²Colebatch, Н. К.: *Policy*, Факултет политичких знаности Свеучилишта у Загребу, Загреб, 2004. стр. 25.

¹⁰³Петак, З.: *Појмовник*, Хрватска јавна управа, год. 9. (2009), бр. 1. стр. стр. 284, преузето са <http://www.iju.hr> 10. 8. 2013.

процеса, опет указују да фазни модел има бројне недостатке.¹⁰⁴ Међутим, неспорно је да је у процесу стварања јавних политика фазни процес веома важан. Уколико се, на примјер, бавимо неким од прескриптивних облика јавних политика, вероватно ћемо своју активност повезати с једном од фаза процеса стварања политика: било да се ради о помагању у утврђивању дневног реда или у формулисању политика кроз пружање информација, савјетовањем актера о начинима управљања или надзирања процеса провођења.

1.3.1. Фазе у стварању јавних политика

Многе људске активности могуће је подијелити на фазе, од којих ће прва свакако бити одређивање циља, након које слиједи фаза осмишљавања начина на који ће се циљ најлакше реализовати. Слиједи ступање у акцију и затим, оцјена и анализа учињеног, зарад будућих подухвата. Утврђивање дневног реда, односно, агенде, свакако је први потез у стварању јавних политика. Другим ријечима, потребно је идентификовати друштвене проблеме који заслужују реакцију, односно, напор да буду ријешени кроз креирање адекватне јавне политике.

Здравко Петак сматра да се *policy* процес може подијелити на низ сукцесивних фаза, које се разликују према броју актера и типу интеракција које се унутар њих одвијају. „Постоје различите врсте образложења тог процеса, но, најсажетије, тај се процес дијели на постављање дневног реда, формулацију, легитимирање политике, имплементацију и евалуацију.“¹⁰⁵ Петак уједно објашњава да су јавне политике описане као избор, као низање фаза које изражавају рационалистичко разумијевање процеса стварања политика. „Основе таквог приступа поставио је већ и утемељитељ дисциплине Harold Lasswell, разликујући седам фаза у стварању политика. У већини уџбеника из јавних политика слиједи се управо тај приступ, а број фаза осцилира од аутора до аутора.“¹⁰⁶

Ендру Хејвуд указао је да одлуке настају из схватања да постоје проблеми које треба ријешити, као и питања којима се треба позабавити: укратко, „нешто мора да се уради“. Тада политички процес прелази на други скуп одлука о томе шта, како и када тачно треба предузети активност. Међутим, проблем се овдје не завршава. Штавише, и када се одлуке донесу и ступе на снагу, јављају се друга питања и тада морају да се доносе и друге одлуке. Оне се односе на то да ли резултати политике одговарају намјерама због којих је и

¹⁰⁴ Петек А.: *Policy мреже и проучавање јавних политика - недостаци и предности*, Политичка мисао, Vol. XLV, Загреб, (2008), бр. 2, стр. 62, преузето са <http://bib.irb.hr/datoteka/30.4.2012>.

¹⁰⁵ Петак, З.: *Појмовник*, Хрватска јавна управа, год. 9. (2009), бр. 1. стр. 292, преузето са <http://www.iju.hr> 10. 8. 2013.

¹⁰⁶ Исто.

усвојена и да ли садржај и процес креирања политике у будућности може да се побољша.¹⁰⁷

Хејвуд је процес стварања јавних политика¹⁰⁸ подијелио у четири фазе:

- започињање политике;
- формирање политике;
- спровођење политике;
- оцјена политике.

По Хејвуду, јавне политике су дио политике за који је већина људи заинтересована. Он подсјећа да је шездесетих и седамдесетих година двадесетог вијека настала посебна област изучавања - анализа јавних политика. Њен циљ је да истражи како се јавна политика започиње, формулише и спроводи, и како се политички процес може унаприједити. У општем значењу, јавне политике су план дјеловања, на примјер, појединца, групе, предузетника или владе.

Када се одређени скуп мјера означи као јавна политика то истовремено значи да су донијете формалне одлуке и да постоје формална сагласност и одобрење за одређени ток дјеловања. Јавна политика се зато сматра формалним, односно, формулисаним одлукама владиних органа. Можда је на јавне политике боље гледати као на повезан слијед намјера, дјеловања и резултата. „На нивоу *намера*, она се огледа у ставу владе (оно што влада каже да ће учинити). На нивоу *деловања*, исказује се у понашање владе (оно што влада заиста ради). На нивоу *резултата*, одражава се у последицама деловања владе (утицај владе на друштво у целини).“¹⁰⁹

У сваком случају политички процес је механизам којим се креира јавна политика. Креирање политике је, такође, двозначан процес. Прво, подразумијева повезани низ акција или догађаја и почиње настанком идеја и давањем приједлога, наставља се неким видом расправе, анализе и оцјене, а завршава доношењем формалних одлука и њиховим спровођењем на претходно утврђен начин.

Доношење великог броја одлука, свакако је најважнији дио политичког процеса. Иако креирање политике подразумијева започињање расправе, формулисање и спровођење одлука, доношење одлука и закључака обично се сматра најзначајнијом карактеристиком процеса креирања јавних политика. Међутим, није једноставно установити зашто и на који начин су неке одлуке донесене, те који су разлози били пресудни за доношење конкретне одлуке. Одлуке, без обзира да ли их доносе групе, организације или појединци, де-

¹⁰⁷ Хејвуд, Е.: *Политика*, СЛЮ, Београд, 2004, стр. 745-756.

¹⁰⁸ У преводу Хејвудове књиге *Политика* за српско тржиште (СЛЮ, Београд, 2004) преводилац Јован Јовановић израз *јавне политике* превео је са *практичне политике*.

¹⁰⁹ Хејвуд, Е.: *Политика*, СЛЮ, Београд, 2004, стр. 738.

мократске или недемократске институције, имају своје разлоге и околности у којима су донесене.

Објашњавајући своје виђење *policy* процеса, Колебах говори о шест фаза:

- дефинисање проблема;
- утврђивање алтернативних одговора/рјешења;
- вредновање опција;
- одлучивање;
- имплементација;
- вредновање резултата.¹¹⁰

Исти аутор истиче да је *policy* појам друштвених наука, али и да је нешто што људи чине. Односно, за неке људе то је специјализовани облик посла. Постоје људи које можемо назвати *policy* аналитичарима и *policy* менаџерима, а у пракси срећемо и организацијске облике као што су *policy* одјељења, а многи људи, за плату или волонтерски, раде на *policy*-ју. Из даљег текста види се да Колебах говори о јавним политикама. Наиме, када објашњава шта ти људи раде, аутор указује да то зависи о томе да ли се мисли на *policy* као на објект или као на процес. Такође, истиче и да постоји нешто што се назива политикама - национална политика конкуренције, државна политика планирања, политика одржавања школске дисциплине - док „здрава памет“ сугерише да *policy активност* значи стварање тих политика.

То, опет, по Колебаху, претпоставља постојање формалног стајалишта о *policy*-ју и усмјерава пажњу на активности доносилаца одлука који су на власти, те на обим унутар којег је *policy* био проведен (имплементација) односно на обим унутар којег су били постигнути његови циљеви (вредновање).

Неспорно јесте да је процес стварања јавних политика посао у којем учествују многи актери. За многе ангажовање у стварању јавних политика је споредна активност подстакнута указаном потребом или догађајем као што је организовање одређеног јавног догађаја. За друге, креирање јавних политика је главно занимање, плаћена професија. По Колебаху, не треба занемарити значај социологије у разумијевању процеса стварања јавних политика. „Може се тврдити да је анализа политичког понашања политичка социологија.“¹¹¹ Социологија и јесте значајна у процесу стварања и проучавања политика. Политике се осмишљавају у институцијама, у контексту друштвених односа те социологију као науку не треба занемарити у овом контексту.

¹¹⁰ Colebatch, Н. К.: *Policy*, Факултет политичких знаности Свеучилишта у Загребу, Загреб, 2004, стр. 101.

¹¹¹ Hill, М.: *Процес стварања јавних политика*, Факултет политичких знаности Свеучилишта у Загребу, Загреб, 2010, стр. 9.

Мајкл Хил објашњава фазе у креирању јавних политика. При томе се, између осталог, позива на Дејвида Истона (David Easton)¹¹² кога сматра за генератора фазног модела. „Истон тврди да се политичка активност може анализирати као систем од већег броја процеса који морају бити у равнотежи да би активност преживела. Парадигма којом се он користи јест биолошки систем, чији су животни процеси у међусобној интеракцији и у интеракцији с околином те тако стварају промјениво, али зато не мање стабилно стање тела. Политички су системи попут биолошких система, тврди Истон, и постоје у окружењу у којем се налазе и разни други системи, укључујући друштвене и еколошке системе.“¹¹³

Хил закључује да је предност фазног модела у томе што нуди разлагање сложеног и разрађеног процеса на мање сегменте, макар само ради потребе анализе, те да, иако се ради о несумњиво корисном средству, може се пасти у замку да се погрешно протумачи оно што се заиста догађа. Поједностављено, по Хилу, фазни процес стварања политика се заснива на моделу процеса стварања политика у представничкој демократији у којем политичари доносе одлуке, виши државни службеници те одлуке претварају у конкретне законе, а нижи државни службеници спроводе.

1.3.2. Постављање дневног реда (дефинисање проблема, утврђивање приоритета, започињање политике)

Постављање дневног реда (eng. *agenda-setting*) је, свакако, почетна фаза процеса креирања јавних политика у одређеној области. Нека питања се стављају на дневни ред, а нека не. У овој фази се идентификује извјесни друштвени проблем. „Број актера који се појављују у том дијелу *policy* процеса размјерно је велик, јер се не односи само на владине дужноснике и представнике политичких странака, већ и на дионике изван структура власти.“¹¹⁴ Шта су индикатори који указују да постоји одређен друштвени проблем који заслужује да буде предочен доносиоцима политичких одлука? „Ко има могућност и моћ да одређени однос или ситуацију у друштву означи као проблем и као таквог скрене пажњу јавности и креатора политике. Или, ко је тај ко из великог броја друштвених проблема одлучује који ће бити ‘послати’ у јавни дискурс,

¹¹² Дејвид Истон (David Easton), канадски политолог, тренутно савјетник у Одјељењу за политичке науке на Универзитету у Калифорнији. Током каријере је радио као консултант многих истакнутих организација и донатора, и аутор бројних утицајних научних публикација. Био је председник Америчког удружења за политичке науке.

¹¹³ Видјети шире у Hill, M.: *Процес стварања јавних политика*, Факултет политичких знаности Свеучилишта у Загребу, Загреб, 2010, стр. 135-137.

¹¹⁴ Петак, З.: Појмовник, Хрватска јавна управа, година 9. (2009), бр. 1. стр. 293. преузето са <http://www.iju.hr> 10. 8. 2013.

док неки други остају за јавност и политичке управљаче непримећени и као такви невидљиви.¹¹⁵

Др Наил Куртић, професор Филозофског факултета Универзитета у Тузли, у публикацији *БиХ искуства у укључивању грађана у креирање јавних политика* истиче значај јавних консултација, које су, по њему, „скуп планираних и организованих активности које имају за циљ активно укључивање грађана или појединих скупова грађана у креирање јавних политика. Ријеч је о посебном концепту вођења јавне политике који подстиче грађане да се непосредно укључују у креирање појединих одлука законодавних и извршних органа на локалном, регионалном или чак на националном нивоу“¹¹⁶. Указујући на неопходност промовисања јавних консултација, Куртић истиче да су „активности које готово обавезно треба укључити у кампању комуникације: конференције за медије; продукција вијести, репортажа и чланака; иницијативе за интервјуе; иницијативе за учешће у контакт емисијама; билтени за медије, брифинг за уреднике“¹¹⁷.

Наравно да јавност, односно, јавно мњење, има значајну улогу у кандидовању друштвених проблема. Сасвим природно, поставља се питање међусобног утицаја јавног мњења и политичких елита које доносе одлуке. Напоредо с тим, и питање о томе ко утиче, односно, који фактори су пресудни у стварању јавног мњења. „Политичари, интересне групе и сви други који су заинтересовани да свој проблем популаризују и упуте ка влади су свесни значаја медија. Стога они настоје да подстакну медијску пажњу. То се најчешће остварује прављењем медијског догађаја – акције која је креирана да би привукла пажњу јавности и медија.“¹¹⁸

Телевизија је, дакако, најзначајнији медиј. Допире до широког круга публике, ствара и одређени емотивни набој код гледалаца. Регионалне и локалне тв станице пружају могућност грађанима да буду упознати с проблемима који их се непосредно тичу, а пракса је показала да су грађани за те проблеме највише заинтересовани. Радио станице, нарочито локалне, такође су значајан медиј у смислу утицаја на јавно мњење. Новине су у односу на тв и радио станице инфериорне у смислу броја људи до којих непосредно допиру објављене информације, али карактеристика штампаних медија јесте да су и поред малог тиража утицајни, будући да их читају елите. „Министри, њихови

¹¹⁵ Jones, C. O.: An introduction to the Study of Public Policy, Harcou Brace College Publishers, Fort Worth, 1984, стр. 52-72. Према: Станчетић, В.: *Јавне (практичне) политике, појам, анализа, циклус*, стр. 11, преузето са <http://gogol.rs> 10. 8. 2013.

¹¹⁶ Куртић, Н.: *БиХ искуства у укључивању грађана у креирање јавних политика*, Центар за екологију и енергију, Тузла, 2009, стр. 5, преузето са <http://ekologija.ba> 17. 8. 2013.

¹¹⁷ Исто, стр. 17.

¹¹⁸ Станчетић, В.: *Јавне (практичне) политике, појам, анализа, циклус*, стр. 14, преузето са <http://gogol.rs> 10. 8. 2013.

савјетници, чиновници, па чак уредници и новинару на радију и телевизији су по правилу лидери јавног мишљења.¹¹⁹

Власници електронских и штампаних медија, као и уредници информативног програма, кључни су у селекцији информација и одабиру оних које постаје вијести. Уколико се одабрана информација презентује уз одређену драматику и, ако се уз то, публици доставља у континуитету, са „новим детаљима“, ефекат неће изостати. Створиће се притисак који може да буде „окидач“ у смислу иницирања рјешавања кандидованог проблема. Покретач може бити политичка странка која ће се огласити тим поводом у медијима или кроз посланички клуб у скупштини. Такође, интересна група може реаговати јавно или утицати на одређену политичку партију или посланички клуб у истом смислу.

Како анимирати политичку елиту, људе који имају моћ да рјешење одређеног проблема поставе на дневни ред и доносе одлуке? Информације које допиру до политичке елите, осим из јавних извора, јесу и оне које им доставе лични пријатељи, донатори, специјализоване службе, поједини новинари. Позната пракса је да се политичарима повлађује те они знају имати утисак да њихов политички програм, јавне политике за које се залажу, имају велику подршку у јавности. Медији, поред свог значаја у обликовању сфере јавности, имају и улогу медијатора између јавности и политичке елите. Међутим, и политичка елита утиче на обликовање јавног мишљења.

1.3.3. Формулисање политике (формулација, дефинисање расположивих опција јавне политике)

Формулисање јавне политике (engl. *policy formulation*) друга је фаза у креирању јавних политика. У овој фази разматрају се опције, односно, бирају се начини рјешавања проблема који су постављени на дневни ред. У специфичном дискурсу, актери јавних политика дискутују, прихватају и одбацују понуђена рјешења. Одлука о најбољој опцији треба да се заснива на доброј процјени које од понуђених рјешења је најбоље. Веома корисно је када се у овој фази консултују врло битни актери јавних политика, као што су судски органи, како се накнадно не би појавио проблем у смислу имплементације усвојене политике. Исто тако, потребно је провјерити да ли је политика о којој се расправља у складу са уставом и другим законима који уређују исту област.

„Дефинисање опција и формулисање политика такође представља доста сложену фазу, у којој долази до изражаја оцена ургентности решавања проблема и избора оптималних алтернатива.“¹²⁰ Ово је кључна фаза у креирању јав-

¹¹⁹ Куртић, Н.: *БиХ искуства у укључивању грађана у креирање јавних политика*, Центар за екологију и енергију, Тузла, 2009, стр. 18.

¹²⁰ Ђорђевић, С.: *Појам јавне политике и начин дизајнирања политике*, Српска политичка мисао, бр. 3/2010, стр. 96.

них политика. Поједини теоретичари у фази формулисања јавних политика наглашавају значај подфаза као што су: дефиниција проблема; утврђивање могућих политика; евалуација алтернатива и одабир оптималне, односно најповољније опције; израда приједлога јавне политике (*policy paper*).¹²¹

Након поменутог процеса, формулисан документ (закон, уредба, подзаконски акт, декларација итд) званично се усваја. Парламент, влада или локална власт доносе одлуку да се утврђени приједлог прихвати, чиме формулисана јавна политика постаје званична. Најзначајније одлуке доноси парламент и оне су углавном у форми закона. Избор најпогоднијег рјешења поједини познаваоци јавних политика издвајају као посебну фазу у креирању јавних политика.

Оин Јанг и Лиса Квин (Eoin Young and Lisa Quinn) указују на неколико, по њима, важних критеријума, који не би требало да буду занемарени као што су: дјелотворност (у којој мјери дато рјешење може да доведе до жељених резултата, односно, до рјешења постојећег проблема); ефикасност (полазећи од анализе трошкова и користи, узимајући у обзир како финансијске ресурсе тако и утицај на друштво, утврдити које би посљедице дато рјешење имало на циљне групе); праведност (да ли дато рјешење доводи до праведне расподјеле трошкова и користи); изводљивост/спроводљивост (да ли постоји одговарајући политички, административни и правни оквир да се дато рјешење дјелотворно и ефикасно спроведе у дјело); флексибилност (да ли је дато рјешење довољно флексибилно да може да се модификује уколико се промијене околности и да ли дозвољава унапређивање); ефикасност (полазећи од анализе трошкова и користи, узимајући у обзир како финансијске ресурсе тако и утицај на друштво, утврдити које би посљедице дато рјешење имало на циљне групе).¹²²

1.3.4. Имплементација политике (провођење)

Имплементација усвојене јавне политике (енгл. *policy implementation*) подразумева њено провођење у пракси. У којој мјери ће ова фаза бити ефикасна зависи од институција које треба да је проводе. У сваком случају, ради се о питањима која су у надлежности управе. Добра управа више не подразумева органе управе који су у функцији слијепог извршавања наредби и одлука донијетих од стране власти. Све више се говори о извршно-управној грани власти, при чему се прави дистинкција између владе конституисане након проведених избора и коју чине представници власти и широке мреже органа управе и управних организација попуњене државним службеницима. Др-

¹²¹ Станчетић, В.: *Јавне (практичне) политике, појам, анализа, циклус*, стр. 16, преузето са <http://gogol.rs> 10. 8. 2013.

¹²² Јанг, О. и Квин, Л.: *Писање делотворних предлога за јавну практичну политику*, Београдска отворена школа, Београд, 2002, стр. 14-15.

жавни службеници су због своје стручности и искуства увијек у предности у односу на министре, који долазе на важне положаје, не због своје стручности потребне за управљање министарством, већ због политичких вјештина које посједују. Однос између изабраних представника власти и највише ранжираних државних службеника је специфичан, а у сваком случају важан у фази имплементације јавних политика. Управу карактерише неколико тенденција као што су пораст, специјализација, већа примјена и улога информатике у раду управе и слично.

Снежана Ђорђевић сматра да су три аспекта примјене политике нарочито важна. „Организација представља обезбеђивање ресурса, офиса и метода неопходних за реализацију програма. Интерпретација је битан чинилац који значи превођење крутог и формалног језика јавне политике (закона, планова, директива и регулаторних захтева) у језик који сви грађани могу лако разумети. Примена је рутинско обезбеђивање услуга, плаћања и других обавеза према програмским циљевима и инструментима.“¹²³

Званичним усвајањем јавне политике у одређеној области отвара се фаза имплементације која подразумијева широку лепезу активности како би се зацртана политика спровела у пракси. „Тек у имплементацији се могу видјети двије темељне ствари које се очекују од неке јавне политике – каква је врста владавине или било која друга врста интервенције предузета и какве ће посљедице имати на друштво, односно, на одређене друштвене групе.“¹²⁴

У појединим случајевима стварају се нове агенције и друга тијела, која треба да спроведу усвојену политику, што укључује и стварање низа подзаконских аката као што су правилници. На примјер, усвајање Закона о Агенцији за истраге и заштиту БиХ од стране Парламентарне скупштине БиХ подразумијевао је конституисање нове агенције за провођење закона, избор руководства и израду низа подзаконских аката неопходних за функционисање ове агенције.

1.3.5. Евалуација јавне политике (вредновање, оцјена, процјена, надгледање)

Евалуација се сматра завршном фазом у креирању јавних политика и обухвата шири спектар анализа и доношење вриједносног суда о томе како је нека политика имплементирана. Ова фаза се назива још и оцјена, вредновање, контрола политике, и у њој се утврђују резултати, ефективност и ефикасност имплементираних политика. Циљ ове фазе јесте да се провјери да ли је политика дала жељене резултате, треба ли је наставити проводити или су, пак, потребне

¹²³ Ђорђевић, С.: *Појам јавне политике и начин дизајнирања политике*, Српска политичка мисао, бр. 3/2010, стр. 98.

¹²⁴ Петак, З.: *Појмовник*, Хрватска јавна управа, год. 9. (2009), бр. 1, стр. 286, преузето са <http://www.iju.hr> 10. 8. 2013.

њене измјене. „Субјекти евалуације могу бити бројни: скупштина, централна или локалне власти, НГО, интересне групе и think tank организације итд.“¹²⁵

Think tank¹²⁶ су организације које је најједноставније објаснити као независне истраживачке центре, односно, центре за истраживање јавних политика, чија се улога састоји у указивању на правне пропусте. Ово се чини путем приједлога и препорука политичкој елити, али и јавности, са циљем да се укаже на могућа унапређења јавних политика. Жаргонски се често називају „фабрике идеја“, а зависно од тога ко им је оснивач, могу се подијелити на више група: истраживачки центри које оснива влада; независни истраживачки центри које могу да оснивају политичке партије, универзитети, али да буду основани и као невладине организације; истраживачки центри приватних компанија. У Босни и Херцеговини пажњу у том смислу заслужује Агенција за локалне развојне иницијативе – АЛДИ из Горажда и Еда – Развојна агенција Бања Лука, које функционишу као невладине организације чије пројекте финансирају донатори.

Приликом евалуације, често се наилази на отпоре у смислу некооперативности оних који спроводе политику, проблема који настају приликом мјерења остварених резултата, сугестија од стране политичке елите да се јавна политика у одређеној области прикаже успјешном и слично. Еволуација може бити унутрашња и спољна. О унутрашњој евалуацији се ради када влада или орган владе који спроводи одређену јавну политику уједно провјерава њене резултате, а у другом случају евалуацију спроводи тијело изван структура власти.

Потпуна евалуација подразумијева процјену нацрта јавне политике, њене имплементације и утицаја који је постигла. Важно је да су евалуатори легитимни како би њихови налази имали потребан кредибилитет. Квалитет мониторинга који обављају зависиће од релевантних питања и ваљаних извора. Примарни извори су доносиоци одлука, спроводиоци политика, корисници политика. Секундарни извори су, углавном, медијски написи, стручни чланци, као и записници с јавних догађаја.

2. ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ У ОБЛАСТИ БЕЗБЈЕДНОСТИ

Безбједност је одавно искорачила из своје традиционално схваћене форме по којој се ова, све важнија област људске дјелатности, сводила на војно-полицијски оквир. „Прво, концепт сигурности је проширен од сигурности нација према сигурности појединаца и скупина. Друго, ширење од сигурности нација према сигурности међународног сустава, односно, његове физичке околине.

¹²⁵ Ђорђевић, С.: *Појам јавне политике и начин дизајнирања политике*, Српска политичка мисао, бр. 3/2010, стр. 99.

¹²⁶ Ова енглеска ријеч се у многим земљама не преводи.

Треће, сигурност је проширена водоравно и шири се од војне према политичкој, господарској, социјалној и сигурности еко-окружења.¹²⁷

Нови приступи безбједности њен униформисани дио посматрају као појединачне, ни у ком случају фаворизоване сегменте ширег концепта безбједности. „Безбедност у функционалном смислу данас је много шири појам него што је био пре неколико деценија јер подразумева и одређене делатности оних друштвених субјеката и снага којима је, поред њихових основних делатности, придодата, као супсидијарна, и нека безбедносна функција. Превaziђено је старо гледиште о заштитној функцији државе која преко својих субјеката безбедности: војске, полиције и правосуђа, једина остварује функцију безбедности и заштите.“¹²⁸

Безбједност у теоретском смислу, али и као конкретна активност у смислу послова безбједносне природе, одувјек је имплицирала наглашену озбиљност и одговорност, из разумљивих разлога. С друге стране, „безбједност је сувише често илузија, илузија којој повремено иду у прилог лаковерност, наивност или незнање“¹²⁹. Безбједносна култура је проблематика која заслужује много више пажње од оне која јој се даје. „Безбедносна култура, зависно од својих садржаја, може бити веома снажан превентивни чинилац у спречавању друштвених сукоба различитих врста.“¹³⁰

На нови, далеко шири концепт области безбједности, свакако да је утицај имало окончање Хладног рата. „Наш свет је постао мултиполаран, нестабилан, преоптерећен колико обиљем информација толико и њиховом непровереношћу, потресан тектонским поремећајима на нивоу финансијске заједнице и различитим терористичким покретима, обележен еколошким императивом итд. Укратко, права супротност ономе какав је био између 1945. и 1989. године.“¹³¹

Теоретичари Копенхашке школе промовисали су војни, политички, економски, еколошки и социјетални сектор у области безбједности. „У овом контексту, војни сектор подразумева односе моћи, политички односе ауторитета, економски економске односе, еколошки односе човјека и природе, а социјетални сектор односе друштвених група.“¹³²

¹²⁷Таталовић, С.: *Национална и међународна сигурност*, Политичка култура, Загреб, 2006, стр. 14.

¹²⁸Тодоровић, З.: *Конвенционални субјекти безбедности и еколошка сигурност*, докторска дисертација одбрањена на Факултету безбедности Универзитета у Београду 2007, стр. 41.

¹²⁹Митник, К. Д.; Сајмон, В. Н.: *Уметност обмане*, Микро књига, Београд, 2003, стр. 4.

¹³⁰Милашиновић, Р., Милашиновић, С., Путник, Н.: *Теорије конфликта*, Универзитет у Београду – Факултет безбедности, Београд, 2012, стр. 241.

¹³¹Деноел, И.: *Тајна историја 20. века: Мемоари шпијуна у периоду од 1924. до 1989*, СЛЮ, Београд, 2013, стр. 13.

¹³²Панић, Б.: *Социјетална безбедност – безбедност и идентитет*, Безбедност Западног Балкана, часопис Београдске школе за студије безбедности, Београд, година 4, број 13, април-јун

2.1. Приватна безбједност

Дјелатност која се убраја у сектор приватне безбједности све је разноврснија по садржају. Процват ове индустрије огледа се у великом броју компанија чије се пословање сврстава у овај растући сектор, као и у широкој понуди услуга. Узлазна путања ове дјелатности лако је доказива. Конфедерација европских служби безбједности (Confederation of European Security Services - CoESS), европска кровна организација 27 националних удружења за приватно обезбјеђење, основана је 1989. године. CoESS је призната од стране Европске комисије, представља 18 држава чланица ЕУ и укупно 25 земаља. Цијени се да окупља око 60 000 приватних безбједносних компанија које запошљавају укупно 2,2 милиона радника сектора приватне безбједности. Европске приватне службе безбједности остваре годишњи промет од око 34,2 милијарди евра.¹³³ Организација је основана с циљем развоја приватног сектора безбједности у професионалном, нормативном и комерцијалном смислу, односно, да се унаприједи положај сектора приватне безбједности. У појединим земљама број припадника приватног сектора безбједности надмашио је број полицајаца, а у многим се изједначио.¹³⁴

Слична је ситуација и у земљама у окружењу. Према подацима Привредне коморе Србије (резултати анализе Центра за евроатланске студије), у Србији број регистрованих компанија које тренутно раде у овом сектору је већи од 3000. „Имајући у виду да МУП званично запошљава 35 000 полицајаца (овлашћена службена лица), док Војска Србије према званичним подацима обезбјеђује посао за 28 000 лица (не рачунајући цивиле запослене у Министарству

2009, стр. 31.

¹³³ <http://www.coess.org> 27.08.2013.

¹³⁴ „У Аустрији, која броји око 200 компанија (са односом 1 радник у приватној индустрији безбедности на 523 грађана) и Чешкој, која броји око 5.629 компанија (са односом 1 припадник приватне индустрије безбедности на 203 грађана и 1 полицајац на 238 грађана), не постоји кровни закон који би регулисао ову област, већ је делатност компанија регулисана одредбама других закона. Изузетак донекле представљају Шпанија, која броји око 1.299 компанија (са односом 1 радник у приватној индустрији безбедности на 1.260 грађана и 1 полицајац на 565 грађана) и Шведска, која броји око 250 компанија (са односом 1 радник у приватној индустрији безбедности на 467 грађана и 1 припадник полиције на 522 грађана), јер имају специфичне законе који се односе на ову делатност. У законима Немачке, која броји око 3.700 приватних компанија (са односом 1 радник у приватној индустрији безбедности на 484 грађана) и Белгије, која броји око 1.300 приватних компанија (са односом 1 радник у приватној индустрији безбедности на 526 грађана), Велике Британије, која броји око 2.500 приватних компанија (са односом 1 радник у приватној компанији на 170 грађана), и Словачке (са односом 1 радник у приватној индустрији безбедности на 314 грађана), представљају изузетке у начину регулисања овог сектора.“ De Waard, Jaap: *The Private Security Industry in an International Perspective*, *European Journal on Criminal Policy and Research*, 7 (2), 2009, стр. 8. Према: Нови век, тромесечник Центра за евроатланске студије - ЦЕАС, бр. 2, новембар 2012, текст аутора Јана Литавског *Изазови приватног сектора безбедности у новом веку*, стр. 9, преузето са <http://ceas-serbia.org> 27. 8. 2013.

одбране – МО), бројчана предност приватног сектора безбедности је очигледна.¹³⁵ Центар за евроатланске студије из Београда у јавност је изашао са алармантним подацима који документују надмоћ приватног у односу на јавни сектор безбједности.¹³⁶

Сектор приватне безбједности представља већи број актера и низ различитих дјелатности. Све већа присутност приватне безбједности у друштвеном животу манифестује се кроз рад приватних агенција за обезбјеђење објеката и личности, приватних детективских агенција, компанија за производњу и уградњу алармних уређаја и низу сродних послова. Сектор приватне безбједности могли бисмо сагледати и у ширем смислу. „У најширем смислу, актере који спадају у приватни сектор безбедности чини различити спектар људи, организација и активности. Неки од њих су веома значајни и легитимни, док су неки нелегитимни и спадају у тзв. сиву зону безбедности. У приватни сектор безбедности могли бисмо да сврстамо плаћенике, добровољце, стране службенике етаблиране у националним армијама, разне врсте приватних армија и милиција, господаре ратова, компаније које се баве индустријом одбране, приватне агенције за безбедност, приватне војне компаније, као и многе друге актере.“¹³⁷

Сарадња сектора јавне и приватне безбједности временом је постала неминовна. У појединим европским земљама, та сарадња је правно заснована кроз јасан законски оквир. Тако је у Великој Британији кроз три закона дефинисан однос приватне и јавне безбједности: Кривични закон о нередима, Акт о приватној безбједности, Акт о реформи полиције.¹³⁸

Велике приватне компаније, у намјери да заштите свој капитал од различитих облика угрожавања, посежу за услугама приватних компанија које се баве

¹³⁵ У корак са приватним сектором безбедности – Анализа Центра за евроатланске студије – ЦЕАС, јул 2013, страна 7, преузето са <http://ceas-serbia.org> 27. 8. 2013.

¹³⁶ Испред ове невладине агенције у јавности се огласила Јелена Милић: „С обзиром на то да Министарство унутрашњих послова запошљава 35.000 полицајаца, а српске оружане снаге запошљавају 28.000 војника, надмоћ приватног сектора безбедности, који запошљава између 25.000 и 60.000 људи који поседују, како се процењује, 47.000 комада оружја, постаје очигледна“. SETimes, <http://www.setimes.com> 17. 8. 2013. аутор текста Ивана Јовановић

¹³⁷ Нови век, тромесечник Центра за евроатланске студије - ЦЕАС, бр. 2, новембар 2012, текст аутора Јана Литавског *Изазови приватног сектора безбедности у новом веку*, стр. 2, преузето са <http://ceas-serbia.org> 27. 8. 2013.

¹³⁸ „Кривични закон о нередима (1998), који утврђује главне носиоце, специфична овлашћења и одговорност у пословима сузбијање криминала и јавних нереда, консолидацију и развој добре праксе; Акт о приватној безбедности (2001), који утврђује послове лиценцирања и услове за обављање послова безбедности (обука, регистрација особља, као и мониторинг; Акт о реформи полиције (2002) који утврђује да послове безбедности, поред професионалних полицајаца, обављају и 'службеници за подршку локалне заједнице', који су запослени у полицији, углавном на пословима одржавања реда, али немају статус полицијских службеника.“ Дапчевић-Марковић, Љиљана: *Право приватне безбедности*, Факултет за пословни менаџмент – Бар, Подгорица, 2010.

пословима из области безбједности. Те компаније су, по правилу, мобилније и флексибилније од државних безбједносних служби, свој рад прилагођавају потребама власника компаније, односно, оног ко користи њихове услуге. Стога су приватне безбједносне компаније постале веома присутне у великим корпорацијама. То је уједно и разлог што се у дискурсу о приватној безбједности донекле увријежио термин *корпоративна безбједност*. Док поједини аутори између приватне и корпоративне безбједности стављају знак једнакости, други праве јасну дистинкцију између ова два појма у смислу да је приватна безбједност шири појам, док за корпоративну безбједност наводе да је „у савременим условима постала стратешка функција пословних субјеката и, као таква, дефинише интегрисану безбедносну политику корпорације и њено јединствено спровођење у пракси“.¹³⁹ Потпуно оправдано поставља се питање одређења дијапазона послова приватног сектора безбједности у једној корпорацији. Претјерана ревност безбједносног сектора може се негативно одразити на продуктивност. Увјерени смо да је у истакнутом односу кључна ријеч баланс, односно, равнотежа. „Безбедност предузећа је питање равнотеже. Услед сувише слабе заштите, компанија постаје рањива, али и претерано наглашавање безбедности смета при пословању – кочи раст и просперитет предузећа. Изазов је наћи равнотежу између безбедности и продуктивности.“¹⁴⁰ Оправдано је корпоративну безбједност окарактерисати и као сегмент економског сектора безбједности.

„Приватну безбједност бисмо могли дефинисати као планску и организовану, самосталну или заједничку дјелатност и функцију појединаца, организација, приватних или професионалних агенција, усмјерених на сопствену заштиту или заштиту других, као и заштиту одговарајућих лица, простора, објеката, пословања или дјелатности, а који нису покривени ексклузивном заштитом државних органа.“¹⁴¹ Међутим, данас приватне компаније имају на располагању оклопна возила, артиљеријска оруђа, опрему за електронско извиђање, те их називају „приватним војним компанијама“ па се користе да за рачун појединих држава ратују у кризним свјетским жариштима, као што су Ирак и Авганистан. Најпознатија у том смислу је америчка фирма Academi (раније „Blackwater USA“) која има широк опсег операција у Ираку. Познате су и „Phoenix CP“ коју су основали бивши официри британске специјалне јединице SAS, као и „Cubie Defence Applications“. „Према попису добављача који је 2006. године издало Министарство одбране САД, у Ираку је било преко 100.000 приватног особља које је радило заједно са 130. 000 америчких војника.“¹⁴²

¹³⁹Триван, Д.: *Корпоративна безбедност*, Досије, Београд, 2012, стр.85.

¹⁴⁰Митник, К. Д.; Сајмон, В. Н.: *Уметност обмане*, Микро књига, Београд, 2003, стр. 10.

¹⁴¹Даничић, М. и Стајић, Љ.: *Приватна безбедност*, Висока школа унутрашњих послова, Бања Лука, 2008, стр. 11.

¹⁴²Merle, R.: *Census counts 100,000 contractors in Iraq*, Washington Post, 5. December : DI, 2006. Према Вилијамс, П. Д.: *Увод у студије безбедности*, текст аутора Авант Д., Д.: *Приватна бе-*

Занимљива је анализа Јана Литавског¹⁴³ који цијени да у сектору приватне безбједности највише пажње треба посветити трима категоријама: плаћеници, приватне компаније за безбједност и приватне војне компаније. Плаћенике је тешко разликовати од добровољаца, сем у једном - мотиву. Док је код плаћеника новац изразити мотив, код добровољаца је то идеологија. „Плаћеници су добровољци који се обично регрутују из трећих земаља, а остварују финансијску добит за учешће у борбеним јединицама или самостално обављање посебних задатака.“¹⁴⁴ И друге дефиниције плаћеника су сличне. „Плаћеници су индивидуе које се боре за финансијску добит у страним ратовима (ратови које не воде државе чији су они држављани), њих примарно ангажују оружане групе, а повремено и државе.“¹⁴⁵

Приватне војне и приватне безбједносне компаније разликују се по дјелатности. Док је код првих приоритетан ангажман у војним формацијама, односно, учешће у директним борбеним дејствима, код безбједносних компанија то је физичка заштита и обезбјеђење лица те заштита хуманитарних радника и заштита конвоја. Приватне војне компаније пружају обуку и тренинг, одржавају и поправљају опрему, пружају услуге деминирања терена. Приватне безбједносне компаније баве се детективском и истражном дјелатношћу, обављају физичко-техничке послове, постављају опрему за видео надзор објеката и баве се инсталирањем техничке заштите. Термин „приватне безбедносне компаније“ користи се од 2006. године, али се још није издвојила препознатљива дефиниција. Годард (Goddard) дефинише приватну безбједносну компанију као „регистровану цивилну компанију која је специјализована у пружању уговорних услуга комерцијалне природе домаћим и страним клијентима ради заштите људи, хуманитараца или индустријских комплекса у оквирима закона државе у којој се таква делатност одвија“.¹⁴⁶ Једна од познатијих дефиниција приватних војних компанија гласи: „Компаније које пружају, за профит, услуге које су претходно спадале у домен државних војних снага, а обухватају војну обуку и тренинг, обавештајни рад, логистику и

збедност, Службени гласник –Факултет безбедности, Београд, 2012, стр. 550.

¹⁴³ Нови век, тромесечник Центра за евроатланске студије - ЦЕАС, бр. 2, новембар 2012, текст аутора Јана Литавског *Изазови приватног сектора безбедности у новом веку*, преузето са <http://ceas-serbia.org> 27. 8. 2013.

¹⁴⁴ Bryden, A. and Caparini, M. (editors): *Private Actors and Security Governance*, Ulrich Schneckener: *Fragile Statehood. Armed Non – State Actors and Security Governance*, LIT&DCAF, Geneva, 2006. стр. 27.

¹⁴⁵ Schreier, F. and Caparini, M.: *Privatising Security: Law, Practice And Governance Of Private Military And Security Companies*, Occasional Paper – №6, DCAF, Geneva, 2005, стр. 20.

¹⁴⁶ Goddard, S.: *The Private Military Company: A Legitimate International Entity Within Modern Conflict*, A thesis presented to the Faculty of the U. S. Army Command and General Staff College, Fort Leavenworth, Kansas, USA, 2001. стр. 34, према *Нови век*, тромесечник Центра за евроатланске студије - ЦЕАС, бр. 2, новембар 2012, текст аутора Јана Литавског *Изазови приватног сектора безбедности у новом веку*, преузето са <http://ceas-serbia.org> 27. 8. 2013.

офанзивно вођење оружане борбе, као и пружање безбедности у конфликтним зонама¹⁴⁷. Приватне војне компаније у Сједињеним Државама су формирале и свој синдикат под називом *International Stability Operations Association*¹⁴⁸.

Најпознатије међународне приватне безбједносне компаније присутне су у БиХ гдје регрутују заинтересоване за обављање безбједносних послова у Ираку и Авганистану. Пошто немају отворена представништва у БиХ, њихов рад није правно регулисан, али се толерише од стране државних органа.¹⁴⁹ Поводом све већег одласка добровољаца из БиХ на ратиште у Сирији у Федерацији БиХ покренута је политичка иницијатива за доношење Резолуције којом се грађани позивају да не учествују у војним јединицама и ратовима на подручју других држава. Лидер Странке за бољу будућност (СББ), партије која је покренула поменуту иницијативу, Фахрудин Радончић је том приликом изјавио: „Држављани БиХ не би требали учествовати у било којем ратном сукобу, било гдје у свијету. У том смислу се појавила идеја да се законски регулише једна врста забране да грађани БиХ могу учествовати у страним војним снагама или на ратиштима изван БиХ“¹⁵⁰. Повод за поменуту политичку иницијативу био је сиријско ратиште, а иницијатива је уродила плодом јер је на основу исте донесен закон којим је одлазак држављана БиХ на страна ратиште санкционисан.

Оно што је специфично за БиХ јесте да не постоји кровни закон којим би био регулисан рад „домаћих“ приватних безбједносних компанија. Постоје ентитетски закони, као и посебан закон који је усвојио парламент Брчко дистрикта, што ствара тешкоће привредном друштву које је регистровано у једном, а жели да прошири послове из сектора приватне безбједности на територији другог ентитета или Дистрикта.

¹⁴⁷Schreier, F. and Caparini, M.: *Privatising Security: Law, Practice And Governance Of Private Military And Security Companies*, Occasional Paper – №6, DCAF, Geneva, 2005, стр. 26.

¹⁴⁸<http://www.stability-operations.org/>

¹⁴⁹Све више држављана БиХ одлучује се да ризикује свој живот и преко неке од страних агенција оде да ради у неку од земаља у којима траје рат и то за плату од двије до седам хиљада марака. Постоје разни послови којима се баве држављани БиХ, а у посљедње вријеме најчешће су то послови обезбјеђења америчких база или неких америчких официра у Авганистану. Постоји неколико фирми које организују одлазак у Ирак или Авганистан, али то су углавном америчке компаније које немају своја представништва у БиХ. Једна од њих је и америчка агенција „Флуор“, која регрутује држављане БиХ у Тузли и Бањој Луци, иако нема регистровано представништво у БиХ. - Онај ко жели да се пријави да иде у поменуте земље на интернету може да пронађе имејл адресаре „рекрутора“, који једном или два пута годишње долазе у БиХ, углавном у Тузлу, гдје се јављају кандидатима који су задовољили њихове услове - испричао је „Гласу Српске“ један од држављана БиХ који је на тај начин ишао да ради у Авганистану и Ираку. Глас Српске, 25. 4. 2010. текст *Ризикују живот за 5000 марака*, аутор Горан Обрадовић, преузето са <http://www.glassrpske.com> 8. 9. 2013.

¹⁵⁰Радио Слободна Европа, прилог *Иницијатива за резолуцију о неучешћу у туђим ратовима*, аутор Џенана Халимовић, емитован 3. 9. 2013, преузето са <http://www.slobodnaevropa.org> 8. 9. 2013.

2.2. Јавна безбједност

Јавна безбједност је потпоље у области безбједности и уједно, законом утврђеним пословима управе, сврстава се у унутрашње послове, као дио те цјелине. Питања из сектора јавне безбједности уређује држава кроз доношење прописа (закона и подзаконских аката). „Област јавне безбедности обухвата безбедносна и друга питања значајна за остваривање јавне безбедности, која су уврштена и уређена законима из те области.“¹⁵¹

Као предмет проучавања, јавна безбједност се тек однедавно појављује под овим именом. На појединим факултетима проучава се као наставни предмет Јавна безбједност¹⁵², али је из наставног плана и програма, као и учбеника¹⁵³ по којима се изводи настава, видљиво да се ради о садржају који се раније на високошколским установама проучавао у склопу предмета Увод у полицијске науке¹⁵⁴ и Наука о полицији, а данас као Право унутрашњих послова¹⁵⁵ и Полицијско право¹⁵⁶.

Како смо већ навели, дјелокруг јавне безбједности регулисан је законодавним оквиром, а обухвата безбједносна и друга питања (питања из надлежности полиције, односно, министарства унутрашњих послова). Проблематика коју обухвата јавна безбједност је прилично широка. Сем оних која се односе на општу безбједност грађана, то су и питања која се тичу организације полиције, њене дјелатности, статуса и контроле.

С обзиром на степен угрожености, односно, заштићености грађана од опасности, стање у јавној безбједности може бити различито оцијењено, као повољно или неповољно. Јавна безбједност се манифестује кроз два основна облика: као јавни, општи интерес, у смислу безбједности грађана; као индивидуална, лична безбједност појединца. Служба јавне безбједности, некада организацијска јединица министарства унутрашњих послова, старала се о личној и имовинској безбједности грађана и имала надлежност у погледу

¹⁵¹ Милетић, С., Талијан, М.: *Јавна безбедност*, Факултет за правне и пословне академске студије, Нови Сад, 2011, стр. 9.

¹⁵² Студенти основних академских студија – Безбедност и криминалистика, Факултет за правне и пословне академске студије - др Лазар Вркатић у Новом Саду, на другој години студија похађају наставу из предмета Јавна безбедност. На факултету за безбједност и заштиту у Бањој Луци Јавна безбједност се као предмет проучава у V семестру студија.

¹⁵³ Види шире у: Милетић, С., Талијан, М.: *Јавна безбедност*, Факултет за правне и пословне академске студије, Нови Сад, 2011.

¹⁵⁴ Види шире у: Милосављевић, Б.: *Увод у полицијске науке*, Полицијска академија у Београду, Београд, 1994.

¹⁵⁵ Види шире у: Милетић, С., Југовић, С.: *Право унутрашњих послова*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2009.

¹⁵⁶ Види шире у: Милетић, С.: *Полицијско право*, Београд: Полицијска академија, 2003. и Митровић, Љ.: *Полицијско право: (право унутрашњих послова)*, Дефендологија центар за безбједносна, социолошка и криминолошка истраживања, Бања Лука, 2008.

одржавања јавног реда и мира, сузбијања и документовање кривичних дјела, као и прикупљања доказног материјала за кривично гоњење починилаца. Термин *полиција јавне безбједности*, иако постоји оправдање за тај назив с обзиром на то да постоји судска полиција, гранична и комунална, показао се као неодржив. Више није у употреби ни термин *служба (ресор) јавне безбједности*, као назив за организацијску јединицу министарства унутрашњих послова. Задржао се искључиво појам *полиција*.

Етимолошки гледано, ријеч полиција¹⁵⁷ потиче од грчке ријечи *polis*, која је означавала град-државу. Сродан му је и појам *polity*, „код Аристотела један од три пожељна облика државе; чини се да га је Аристотел сматрао најбољим. Има многе одлике уставне демократије“.¹⁵⁸ „Кратка етимолошка анализа са дивергентним поимањем полиције указује да и овај као и многи други појмови припадају истој старогрчкој породици *polis* и *politeia*“.¹⁵⁹

Све дефиниције дају два основна одређења полиције - као дјелатности и као посебне организације. У старом Египту, владари су били установили закон и судове које су донијели владини службеници¹⁶⁰, те су постојале морнаричке патроле и царинарнице ради заштите трговине. Октавијан Август је први римски владар који је успоставио полицијске снаге као заштитни механизам, који је постојао у виду гарде, чији је превасходни задатак био да владара штити од атентатора, али и да у Риму одржавају потребан ниво безбједности.¹⁶¹

Своју изворну улогу у смислу унутрашње заштите државе полиција добија почетком XVI вијека у Француској, иако је у вријеме апсолутистичких монархија дошло до претапања појмова управе и полиције. Стога, Еуген Пусић указује: „У доба настајања науке о управи, тј. у другој половини XVIII стоље-

¹⁵⁷ У *Речнику српског језика* полиција се објашњава као „орган јавне управе који чува ред, постојеће уређење и поредак; службеници те управе; зграда у којој је та управа“. (*Речник српског језика*, Матица српска, Нови Сад, 2007. стр. 966). У Вујаклијином *Лексикону страних речи и израза* за полицију, уз објашњење да ријеч потиче од грчког израза *politeia* и латинског *politia*, наводи се њено значење: „државна управа; устав, држава, огранак државне власти који се стара о одржавању јавног поретка, личне и имовне безбедности; делатност те власти и особље у њеној служби; зграда у којој се налази та власт; редарство“. (Вујаклија, М.: *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд, 2003. стр. 703)

¹⁵⁸ Риз, В.: *Речник филозофије и религије: источна и западна мисао*, Дерета, Београд, 2004, стр. 667.

¹⁵⁹ Маслеша, Р.: *Теорије и системи сигурности*, магистрат, Сарајево, 2001, стр. 174.

¹⁶⁰ Према: Маслеша, М.: *Теорије и системи сигурности*, магистрат, Сарајево, 2001, стр. 167.

¹⁶¹ „Значај полицијских послова порастао је у Риму због све већег броја узрока, а првенствено због величине империје и разноликог састава њеног становништва, карактера државног уређења и огромног броја робова, због пораста градске популације и сл. За обављање полицијских (и других) послова створена је отуда читава мрежа органа са различитим задужењима. Најприје су *едили* били задужени за одржавање реда и мира, за сигурност путева и борбу против честих пожара. Имали су помоћнике и робове „као полицијску трупу.“ (Еренрајх, Ј.: *Полиција у Старом Риму*, часопис Полиција, год. 15 (1928), стр. 716-721. Према: Милосављевић, Богољуб: *Увод у полицијске науке*, Полицијска академија у Београду, Београд, 1994. стр. 27)

ћа, полиција је, поред војске, готово искључиви облик појављивања државне власти. Стога и наука о управи неријетко почиње као наука о полицији“.¹⁶²

Као модернија дефиниција полиције може се узети дефиниција енглеског аутора Мавбија (R. Mawby) из 1885. године према којем полиција представља „онај дио друштвене организације који се непосредно брине око одржавања доброг поретка, односно превенције и откривања повреде тог поретка“. Лепен (L. Lepine) је 1905. године полицију дефинисао као „организовано тијело службених лица са примарним задацима заштите поретка и обезбјеђења лица и имовине“, а амерички аутор Фосдек (R. Fosdick) 1915. године је полицију дефинисао као „уставом конституисане снаге за заштиту појединаца у оквиру њихових законских снага“.¹⁶³

Према теоретичарима који се баве системима безбједности, данас је полиција „одговорна за спровођење закона које је донела демократски изабрана законодавна власт и има виталну функцију у пружању јавне безбедности“,¹⁶⁴ а полицију бисмо могли дефинисати као „сложен, специфичан, динамичан извршни орган владе који је у складу са законским овлашћењима задужен за одржавање унутрашње сигурности у друштву, користећи се легитимном употребом средстава принуде, придржавајући се строго етичко-професионалних принципа у вршењу својих дужности“¹⁶⁵. Ендрју Хејвуд сматра да је полиција настала у XIX вијеку „као последица великих друштвених немира и политичког незадовољства које је изазвала индустријализација“.¹⁶⁶

Рад полиције, поред уставних и овлашћења која проистичу из закона, може бити регулисан и подзаконским актима које доноси влада или ресорни министар. „Сви такви прописи могу се, према материји коју уређују, оквирно разврстати на: опште или основне прописе о органима државне управе, организационе прописе, прописе којима се уређују правила за поступање (процедуралне прописе), прописе којима се утврђују поједина овлашћења органа државне управе и на оне којима се уређује положај запослених у органима државне управе.“¹⁶⁷

Држава је организација с монополом физичке принуде и то је једно од битних обиљежја које државу разликује од других организација. Носиоци принуде су државни органи. „Принуда више није једнако присутна у свим дјелатностима управе као што је то било некад. Међутим, у управним ре-

¹⁶² Пусић, Е.: *Наука о управи*, Школска књига, Загреб, 2002. стр. 46.

¹⁶³ Према: Маслеша, Р.: *Теорије и системи сигурности*, магистрат, Сарајево, 2001, стр. 174.

¹⁶⁴ Даниловић, Н.: *Савремени системи безбедности и заштите*, скрипта, Слобомир II универзитет, Бијељина, 2007, стр. 167.

¹⁶⁵ Маслеша, М.: *Теорије и системи сигурности*, магистрат, Сарајево, 2001, стр. 176.

¹⁶⁶ Хејвуд, Е.: *Политика*, СЛЮ, Београд, 2004. стр. 718.

¹⁶⁷ Милосављевић, Б.: *Увод у полицијске науке*, Полицијска академија у Београду, Београд, 1994. стр. 99.

сорима специјализираним за примјену принуде – војска и полиција у свим облицима – принуда је постала дјелотворнија, потпунија, истанчанија.¹⁶⁸ У том смислу говоримо о принудном карактеру полицијске функције.

По Хејвуду, постоје три различита приступа природи полиције и улози коју она има у друштву: либерални, конзервативни и радикални. Према либералном гледишту, полиција је, у суштини, неутрално тијело, чији је задатак да одржава унутрашњи ред заштитом права и слобода. Конзервативно гледиште наглашава улогу полиције у очувању ауторитета државе и обезбјеђивању да се њена овлашћења остварују у читавој заједници. Радикално виђење моћи полиције је знатно критичкије. Према њему, полицијске снаге су средство репресије у корист државе, а не у интересу становништва и служе елитама, а не масама.¹⁶⁹

2.3. Војна безбједност

Оружане снаге прате историју људског друштва и широко су прихваћене као заштита сваке државе. „Војска је кроз историју прошла исте фазе развитка као и држава, што значи да се историја државе врло често поклапа са историјом војске и обрнуто (*vice versa*).¹⁷⁰ Наравно да су историјске прилике, технолошки напредак и развој друштвених односа утицале и на мјесто, улогу и значај оружаних снага у друштву. Данас само мали број држава нема властите оружане снаге. „Развој савремених оружаних снага може се пратити све до периода који је уследио после средњег века, када су европске силе почеле да развијају стандардизоване облике војне организације, углавном засноване на сталној војсци.“¹⁷¹ Војска је специфична институција, са чврстом хијерархијом и дисциплином као наглашеним карактеристикама.

„Вештина вођења борбе старо је достигнуће човечанства. Војна професија, међутим, скорашња је творевина савременог друштва.“¹⁷² За развој одбрамбеног система, нарочито за вођење рата, троше се велика финансијска средства. Оружане снаге су велика, за многе државе и највећа ставка у државном буџету. „Држава која жели мир мора бити добро наоружана да би учинила ту жељу снажном. Слабе државе маме да буду нападнуте. Тенденција је политичара

¹⁶⁸ Пусић, Е.: *Наука о управи*, Школска књига, Загреб, 2002. стр. 99.

¹⁶⁹ Погледати шире у: Хејвуд, Е.: *Политика*, СЛЮ, Београд, 2004. стр. 719-720.

¹⁷⁰ Гађиновић, Р.: *Безбедносна функција државе*, Институт за политичке студије, Београд, 2012, стр. 209.

¹⁷¹ Хејвуд, Е.: *Политика*, СЛЮ, Београд, 2004, стр. 695.

¹⁷² Хантингтон П., С.: *Војник и држава: теорија и политика цивилно-војних односа*, Центар за студије Југоисточне Европе – Београд, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Дипломатска академија Министарства спољних послова Србије и Црне Горе, Издавачко графичко предузеће Прометеј – Земун (извршни суиздавач), Београд, 2004, стр. 21.

цивила да стичу јавну наклоност ограничавајући војни буџет и истовремено водећи авантуристичку спољну политику.¹⁷³

Рат је у развоју људског друштва у континуитету присутан. „Ратни сукоби представљају веома оштре, интензивне и насилне оружане конфликте између антагонистичких друштвених снага (класа, етничких и верских група, држава или савеза држава) у којима се тежи или физичком уништењу противника или његовом присиљавању да прихвати наметнуте услове мира.“¹⁷⁴ Сем разарајуће, рат има и друге карактеристике. „Они који се баве безбедношћу не могу да игноришу рат: он је проузроковао огромне патње, али и подстакао технолошке иновације и понекад деловао као катализатор друштвених и политичких реформи.“¹⁷⁵ Први свјетски рат, дуго памћен под називом Велики рат, донио је до тада невиђена разарања и страдања људи. „Модерна технологија омогућила је војницима да убијају са, до тада непревазиђеном, ефикасношћу: модерни национализам је убризгао како цивилима тако и војницима решеност да се боре све док непријатељ не буде потпуно потучен.“¹⁷⁶ По броју држава које су у рату учествовале, по људским жртвама и уопште, разарању и страдању становништва, највећи сукоб у историји људског друштва био је несумњиво Други свјетски рат.

Након Другог свјетског рата, свијет је пролазио кроз хладноратовско надметање политичко-војних блокова. „Политичко-безбедносна ситуација која је настала после завршетка Хладног рата, у великој мери је изменила улогу и мисије војске и оружаних снага широм света. У овом периоду, оружане снаге су добиле нова задужења, а морале су да наставе да извршавају и старе задатке, само на другачији начин.“¹⁷⁷

Хладноратовски период дао је посебан значај војним снагама. Оне више нису биле искључиво механизам за вођење рата или средство за „одвраћање од агресије“. Војне снаге су постале снажна интересна група, у теоретским расправама етаблирао се назив „војно-индустријски комплекс“¹⁷⁸ као ознака за растуће војне потенцијале. „Амерички и совјетски обрасци цивилно-војних односа били су слични у много погледа. У обе земље доминација једне анти-милитаристичке идеологије постављала је препреке на путу ка војном профе-

¹⁷³ Исто, стр. 77.

¹⁷⁴ Милашиновић, Р., Милашиновић, С., Путник, Н.: *Теорије конфликта*, Универзитет у Београду – Факултет безбедности, Београд, 2012, стр. 208.

¹⁷⁵ Вилијамс, Пол Д.: *Увод у студије безбедности*, текст приређивача: Рат, Службени гласник – Факултет безбедности, Београд, 2012, стр. 215.

¹⁷⁶ Пери, М.: *Интелектуална историја Европе*, СЛЮ, Београд, 2000, стр. 510.

¹⁷⁷ Даниловић, Н.: *Савремени системи безбедности и заштите*, скрипта, Слобомир П Универзитет, Бијељина, 2007, стр. 146.

¹⁷⁸ Војно-индустријски комплекс: симбиозни однос између оружаних снага и индустријских грана повезаних са одбраном, заснован на заједничкој тежњи да се повећају војни издаци. Хејвуд, Е.: *Политика*, СЛЮ, Београд, 2004, стр. 705.

сионализму. У обе земље, такође, професионални официјерски код кад би се и појавио, изазивао је подозрење, размишљање, и реализам.¹⁷⁹

Од завршетка Другог свјетског рата, када војна безбједност почиње да се проучава као научна дисциплина, „па све до осамдесетих година прошлог века, појам безбедности био је готово синоним за слободу државе од војних претњи. Стратешки мислиоци бавили су се превасходно анализом војних способности и политикама одбране своје и других држава ради повећања националне безбедности. До пре само неколико деценија говорити о „војној безбедности“ звучало би готово као плеоназам“.¹⁸⁰

Дисолуција Совјетског Савеза окончала је биполарну подјелу свијета и потиснула наведену представу о војној безбједности. Улога и мисија оружаных снага је знатно измијењена. Прекид биполарне конфронтације умањео је и опасност од нуклеарног рата. Наступила је ера новог свјетског поретка у којој је постојала само једна глобална сила и више регионалних геополитичких играча. Бжежински је заступао став да су Сједињене Државе прва, једина и посљедња глобална сила.¹⁸¹ Наравно да су се велике промјене у међународним односима одразиле и на схватање новог лица безбједности. „Од краја осамдесетих година, појам безбедности се почео ширити из војне у невојне области као што су људска права, климатске промене, политичка или економска стабилност и др. Такође, појам безбедности се и продубио, због тога што се пажња са државе померила на појединца, друштво, регион, међународни систем и глобално друштво.“¹⁸²

Промјене у поимању безбједности подстакле су и „ресетовање“ безбједносне политике, коју „у ширем значењу дефинирамо као дјелатност за припрему осигуравања пред изворима будућег угрожавања у природи, друштву и међу друштвима. У ужем значењу, представља збир свих мјера, дјелатности и поступака намијењених успостављању и дјеловању система националне сигурности“.¹⁸³ Створена је нова безбједносна архитектура.

Након ратова на подручју СФРЈ, рушења Кула близнакиња и војне интервенције на Авганистан и Ирак, дискурс војне безбједности добио је нови оквир. „Када је ријеч о сектору војне безбедности, мисли се, пре свега, на

¹⁷⁹ Хантингтон П., С.: *Војник и држава: теорија и политика цивилно-војних односа*, Центар за студије Југоисточне Европе – Београд, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Дипломатска академија Министарства спољних послова Србије и Црне Горе, Издавачко графичко предузеће Прометеј – Земун (извршни суиздавач), Београд, 2004, стр. 507.

¹⁸⁰ Ејдус, Ф.: *Међународна безбедност: теорије, сектори, нивои, Службени гласник и Београдски центар за безбедносну политику*, Београд, 2012, стр. 125.

¹⁸¹ Шире у: Бжежински, З.: *Велика шаховска табла*, ЦИД, Подгорица, 2001.

¹⁸² Ејдус, Ф.: *Међународна безбедност: теорије, сектори, нивои, Службени гласник и Београдски центар за безбедносну политику*, Београд, 2012, стр. 128.

¹⁸³ Гризолд, А., Таталовић, С. и Цвртила, В.: *Сувремени системи националне сигурности*, Свеучилиште у Загребу, Факултет политичких знаности, Загреб 1999, стр. 11.

динамику између политичких јединица, углавном држава, у којој постоји претња или употреба војне силе. У војном сектору, дакле, доминантни су односи војне моћи између националних држава. Главни референтни објекат у сектору војне безбедности је територијални интегритет и суверенитет државе. Претње по овај референтни објекат могу долазити од других држава или, пак, од недржавних актера.¹⁸⁴ Пол Вилијамс у студији „*Rat*“ усмјерава нашу пажњу на концепт бојног поља, који је, по њему напуштен. „Напади 11. септембра, на пример, показали су да данашња бојна поља могу да буду западни (или други) градови, док је „рат против терора“ који предводе САД – сада жигосан као „дуги рат“ – схваћен као бојно поље које се дословно протеже преко целог глобуса.“¹⁸⁵

Првенствено одговоран за спољну безбједност земље, односно заштиту од сваког вида агресије и стране војне интервенције, сектор војне безбједности треба да има спреман одговор на потенцијалне оружане и безбједносне пријетње. Иако постоји више различитих схватања концепта војне безбједности, сви без изузетка садрже инкорпорирану идеју да је сектор војне безбједности у функцији државе и да му је примаран задатак да сачува територију, становништво и ресурсе. „Из претходног произилази да је одбрамбени систем као релативно аутономна институција и инструмент политичких структура власти, односно, као дио друштва који располаже са посебним војно-технолошким и другим потенцијалима, задужен да штити темељне вриједности државе (независност, самосталност, територијална цјеловитост, суверенитет) од вањске агресије и других облика пријетњи страних оружаних и других снага које су уперене према назначеним вриједностима.“¹⁸⁶ Најважнији актер безбједносне политике у сектору војне безбједности је несумњиво држава, односно, кључне државне институције креирају јавну политику у сектору безбједности.

Могло би се рећи да елите, политичке и војне, имају ексклузивно право да процијене степен угрожености државе и да се, користећи полуге власти, определијеле за начин реаговања. „Функционални актери у војном сектору, односно, они актери који не учествују директно у секуритизацији, али је олакшавају, могу бити разнородни. То су, пре свега, безбедносне установе попут војске и полиције које су задужене за имплементацију безбедносне политике. Међутим, то могу бити и други субјекти, попут делова бирократије, војно-индустријског комплекса, медија, независних истраживачких института или других утицајних лобија.“¹⁸⁷

¹⁸⁴ Ејдус, Ф.: *Међународна безбедност: теорије, сектори, нивои*, Службени гласник и Београдски центар за безбедносну политику, Београд, 2012, стр. 129.

¹⁸⁵ Вилијамс, П. Д.: *Увод у студије безбедности*, текст приређивача: *Rat*, Службени гласник – Факултет безбедности, Београд, 2012, стр. 218.

¹⁸⁶ Маслеша, Р.: *Теорије и системи сигурности*, магистрат, Сарајево, 2001, стр. 176.

¹⁸⁷ Ејдус, Ф.: *Међународна безбедност: теорије, сектори, нивои*, Службени гласник и Београдски центар за безбедносну политику, Београд, 2012, стр. 129.

Како је напуштен ранији концепт бојног поља, тако је напуштено и традиционално схватање рата. Говори се о старим и новим ратовима, о сукобима високог, средњег и ниског интензитета. Сукоби ниског интензитета су облик неконвенционалног рата, у теорији се називају и видом асиметричног рата. У асиметричном рату није по сриједи директан, фронталан конфликт зараћених страна, већ се оружани сукоби изводе индиректно, уз употребу герилских снага. Претходно се настоји придобити јавно мишљење код циљане публике што подразумева извођење информацијских операција. „Доминантна војна претња у данашње време није више оружаном угрожавању до кога доводе државни актери, већ оно до кога доводе недржавни актери. Оружани сукоби између државних и недржавних актера обухваћени су појмовима као што су четврта генерација ратова, тј. мали герилски ратови.“¹⁸⁸ Треба напоменути да се и поред промјене у схватању војне пријетње сектор војне безбједности и данас сматра окосницом студија безбједности.

Сектор војне безбједности у БиХ треба посматрати у ширем контексту узимајући у обзир историјске околности и политички миље. Босна и Херцеговина је земља настала дисолуцијом СФР Југославије. Због националних подјела, вођен је четворогодишњи рат, крвав сукоб зараћених страна током којег су формиране оружане снаге сукобљених народа. Потписивањем мировног споразума у америчкој војној бази Рајт-Петерсон код Дејтона (Охајо) завршен је овај трагични сукоб, а Босна и Херцеговина је добила уставно уређење садржано у Анексу IV. Иако је Дејтонским мировним споразумом безбједност дата у надлежност ентитетима, Републици Српској и Федерацији БиХ, у наредним деценијама ставови релевантних политичких субјеката су се приближили у схватању да би одвојене војске биле велика препрека у интеграционим процесима, те је спроведена реформа у сектору војне безбједности. Резултат реформе су Оружане снаге БиХ са јединственом командом и три војне компоненте: српском, хрватском и бошњачком.¹⁸⁹

2.4. Политичка безбједност

Аристотелово одређење политике и државе¹⁹⁰ биће полазно становиште у нашем приступу политичкој безбједности. Од Аристотела, полис је кључни појам политике. „Према схватању овог античког филозофа, политика пред-

¹⁸⁸ Ејдус, Ф.: *Међународна безбедност: теорије, сектори, нивои, Службени гласник и Београдски центар за безбедносну политику*, Београд, 2012, стр. 143.

¹⁸⁹ Видјети шире у Ћеранић, П.: *Оружане снаге Босне и Херцеговине - пријетња или заштита грађана*, часопис Актуелности, бр. 10, издавач: Banja Luka College, Бања Лука, јули 2009, ISSN 0354 - 9852, УДК: 351.78 : 355 . 1(497.6) стр. 214-225.

¹⁹⁰ „Будући да видимо како је сваки град неко заједништво и да је свако заједништво сложено поради неког добра (јер се ради онога што им се чини добро сви чине све), бјелодано је да сва (заједништва) теже неком добру, а највише пак, и оному које је најпоглавитије од свих (добара),

ставља настојање слободних људи да уреде свој заједнички живот у оквиру полиса, односно, државе. Када је реч о политичкој безбедности, има се на уму управо овакво Аристотелово схватање, које политику везује за послове политичке заједнице, односно, државе.¹⁹¹ Стога се за постулат у одређењу политичке безбједности узима стабилност државе, односно, њена заштићеност од спољних и унутрашњих пријетњи.

Спољне пријетње могу бити друге државе или терористички напади. „Питање шта је тероризам, а шта није, већ дуже времена заокупља теоретичаре, експерте и политичаре. Можда би се експерти и сложили око јединствене дефиниције да питање тероризма у себи не садржи у великој мери и политичку компоненту.“¹⁹²

Без обзира на наведено, на држави је да заштити свој територијални интегритет и становништво. Наравно, немају све државе исти одбрамбени капацитет. „Стања несигурности у слабир државама резултат су три међусобно повезана фактора: повијесног процеса изградње државе; структура и процеса постојећег међународног састава те сигурносних стратегија које су прихватиле елите слабих држава.“¹⁹³ Многе државе су суочене с пријетњама које стварају сецесионистички покрети, организовани криминал, пролиферација оружјем, подривање економске основице друштва и други видови политичке нестабилности. Унутрашњи политички сукоби, политичко насиље и међунационалне тензије које су земљу знале увести у грађански рат (примјер бивше СФРЈ) за посљедицу су имали велике жртве и дугорочну политичку нестабилност. „Политичке претње безбедности могу долазити изнутра или споља. Унутрашње претње потичу од недржавних актера, који их, пре свега, усмеравају ка унутрашњем легитимитету државе, на једном делу територије или, пак, на целој територији.“¹⁹⁴ Наравно да унутрашња нестабилност може да буде подстицана од спољних актера, као што су друге државе или политички покрети који примјењују тероризам као метод за реализацију политичких циљева.

Напади на америчке симболе, Свјетски трговински центар и Пентагон, питање тероризма поставили су у први план међународних односа и у средиште дискурса о безбједности. Првобитно од Бушове администрације прокламован

оно што је заједништво које је од свих најпоглавитије и у себи садржава сва остала. А то је оно названо држава и државно заједништво.“ Аристотел: *Политика*, Глобус, Загреб, 1988, стр. 1.

¹⁹¹ Ејдус, Ф.: *Међународна безбедност: теорије, сектори и нивои*, Службени гласник и Београдски центар за безбедносну политику, Београд, 2012, стр. 146.

¹⁹² Трифуновић, Д.: *Нови облици тероризма у Босни и Херцеговини*, докторска дисертација, одбрањена на Факултету безбедности Универзитета у Београду 2007. године, стр. 26.

¹⁹³ Collins, A.: *Сувремене сигурносне студије*, текст аутора Jackson, R.: *Сигурност режима*, Политичка култура, Загреб, 2010, стр.187.

¹⁹⁴ Ејдус, Ф.: *Међународна безбедност: теорије, сектори и нивои*, Службени гласник и Београдски центар за безбедносну политику, Београд, 2012, стр. 150.

термин „глобални рат против терора“ промијењен је у „рат против исламофашизма“. „У својим најекстремнијим облицима, у неким утицајним америчким круговима, тај рат је схваћен као „четврти светски рат“ и исто исто толико је ствар опстанка цивилизације колико су то били претходни светски ратови, укључујући „трећи светски рат“ против Совјетског савеза.“¹⁹⁵ Постоји више дефиниција тероризма, али ниједна није општеприхваћена. „Често се појам тероризма замењује појмом терора и обратно, те је неопходно дати теоријско разграничење између ова два појма. Терор и тероризам су облици насиља примењени од стране малих група, иако у пракси постоје и другачији примери. Појам терора везује се за групу на власти која путем страховладе и другим насилним методама жели да задржи власт, док се појам тероризма везује за групе које имају за циљ смену власти, било да је она демократска или крајње недемократска.“¹⁹⁶

Проблем у дефинисању тероризма потиче и од дуплих стандарда који су незаобилазни кад је ријеч о тероризму. Често онај ко је за једне терориста, за друге је борац за слободу. „Ретко који појам данас има већу политичку, а мању аналитичку моћ од тероризма. Политички, прогласити неки акт насиља или неку организацију терористичком значи одузети јој било какав легитимитет.“¹⁹⁷ Данас се тероризам најчешће повезује с дјеловањем Ал Каиде, организацијом која има неколико прокламованих политичких циљева од којих је примарни стварање калифата, јединствене муслиманске државе у читавом исламском свијету; повлачење америчких трупа са Блиског истока, и уопште, Арабијског полуострва; уништење државе Израел; промјена власти у арапским монархијама.¹⁹⁸ „Циљ исламског фундаментализма је јединствена религијска заједница оживотворена у облику калифата са врховним правним законом утемељеним на шеријату, а циљ екстремно религијског дјеловања је успостављање система у коме би академске слободе и свјетовно судство били укинута, тероризмом као средством за успостављање тог система.“¹⁹⁹ Ни комунистички покрет није се либио од употребе терора. Бројне паралеле могу се постићи између организовања и начина дјеловања Ал Каиде и комуниста. Идеологи Ал Каиде проучавају разлоге због којих је комунизам успио и одржао се на Куби, а није, рецимо, у Боливији.

¹⁹⁵ Вилијамс, П. Д.: *Увод у студије безбедности*, текст аутора Роџерс, П.: *Тероризам*, Службени гласник – Факултет безбедности, Београд, 2012, стр. 238.

¹⁹⁶ Трифуновић, Д.: *Нови облици тероризма у Босни и Херцеговини*, докторска дисертација, одбрањена на Факултету безбедности Универзитета у Београду 2007. године, стр. 26.

¹⁹⁷ Ејдус, Ф.: *Међународна безбедност: теорије, сектори и нивои*, Службени гласник и Београдски центар за безбедносну политику, Београд, 2012, стр. 153.

¹⁹⁸ Шире у Потежица, О.: *Вехабије - Између истине и предрасуде*, Ф. Вишњић, Београд, 2007.

¹⁹⁹ Нухић, М.: *Третман вјерског екстремизма у међународном праву оружаних сукоба са посебним освртом на исламски фундаментализам*, магистарски рад одбрањен на Слобомир П Универзитету, Бијељина, 2009, стр. 140.

За потребе нашег истраживања, издвојићемо свега неколико дефиниција за које цијенимо да ће бити корисне у сагледавању овог аспекта сектора политичке безбједности. „Тероризам, све више, постаје вишедимензионални политички феномен, који у својим новим појавним облицима доживљава друштвену и политичку кулминацију.“²⁰⁰ За Радослава Гађиновића, аутора књига *Тероризам у политичкој и правној теорији и Савремени тероризам*²⁰¹ тероризам је „организована примена насиља (или претња насиљем) од стране политичких мотивисаних извршилаца, који су одлучни да изазивањем страха, зебње, дефетизма и панике намећу своју вољу органима власти и грађанима“²⁰². Дарко Трифуновић, један од коаутора књиге *Тероризам и вехабизам*²⁰³ у својој докторској дисертацији под називом *Нови облици тероризма у Босни и Херцеговини* наводи да се анализом садржаја дефиниција тероризма може закључити да су у већој или мањој мјери заступљени следећи појмови:

1. пријетња
2. насиље, сила
3. страх
4. политички аспект - ефект - циљ
5. психолошки ефект и неконтролисана реакција
6. насумичан избор мета и жртава
7. намјерно испланирана и системски организована акција
8. начин борбе
9. противправни акт.

Према Трифуновићу, „из наведених кључних елемената тероризма може се закључити да тероризам представља противправни акт насиља усмереног против одређене државе са намером да се изазове страх или колективна штета, како би се остварио одређени политички циљ. Реч је о намерној употреби силе, а тероризам се користи као начин борбе за остварење поменутих политичких циљева“.²⁰⁴

По Гађиновићу, тероризам има више облика: конвенционални, неконвенционални, еколошки (нуклеарни, хемијски, биолошки), самоубилачки.²⁰⁵

²⁰⁰ Стајић, Љ.: *Основи безбедности*, Драганић, Београд, 2006, стр. 241.

²⁰¹ Гађиновић, Р.: *Савремени тероризам*, Графомарк, Београд, 1998. Гађиновић, Р.: *Тероризам у политичкој и правној теорији*, Евго-Giunti, Београд, 2010.

²⁰² Гађиновић, Р.: *Савремени тероризам*, Графомарк, Београд, 1998, стр. 31. и Гађиновић, Р.: *Тероризам у политичкој и правној теорији*, Евго-Giunti, Београд, 2010, стр. 73.

²⁰³ Трифуновић, Д., Стојаковић, Г., Врачар М.: *Тероризам и вехабизам*, Филип Вишњић, Београд, 2011.

²⁰⁴ Трифуновић, Д.: *Нови облици тероризма у Босни и Херцеговини*, докторска дисертација, одбрањена на Факултету безбедности Универзитета у Београду 2007. године, стр. 27.

²⁰⁵ Гађиновић, Р.: *Тероризам*, Драслар партнер, Београд, 2005, стр. 123-133. Према Трифуновић, Д. *Нови облици тероризма у Босни и Херцеговини*, докторска дисертација, одбрањена на Факултету безбедности Универзитета у Београду 2007. године, стр. 32.

Треба истаћи да је једна од најпознатијих дефиниција тероризма она коју користи америчка влада. Према овој дефиницији, тероризам је „унапред осмишљено политички мотивисано насиље усмерено против неборбених циљева које врше недржавне групе или тајни агенти како би извршили утицај на публику“.²⁰⁶ У одређењу тероризма, свакако да је незаобилазан елемент политичка мотивисаност извршилаца терористичког акта. Други елементи су примјена насиља, остављање утиска на публику, стварање притиска на државне институције како би се повиновале декларисаним захтјевима терориста. „Тероризам је, свакако, феномен који се може изучавати са више аспеката. Два елемента су, међутим, заступљена у највећем броју дефиниција тероризма: политичност феномена и систематско посезање за организованим насиљем. Тероризам је, дакле, на првоме месту политички чин, на основу којег је увек могуће препознати мотивацију идеолошке природе.“²⁰⁷ Ипак, „много је контраверзи око тога ко је терориста“.²⁰⁸ Према Драгану Симеуновићу, аутору запажене књиге *Тероризам*²⁰⁹ постоји више класификација тероризма: према главним циљевима, према методама и средствима дјеловања, те према типу актера.

Обиљежавање стогодишњице почетка Првог свјетског рата 2014. године наметнуће нову-стару расправу о томе да ли је Сарајевски атентат био терористички или револуционарни чин. Наравно да тај догађај са становишта Аустрије и Србије има опречно тумачење. Интернет је простор у којем се групе које практикују технике тероризма врло добро сналазе. Бројни интернет сајтови су у функцији виртуелног свијета радикалних исламских идеологија и служе за комуникацију и пропагирање конкретних акција.

Ради свеобухватнијег сагледавања свих сегмената политичке безбједности треба навести актере јавних политика у овом сектору безбједности. „Секуритизирајући актери у политичком сектору безбедности су, пре свега, државе и политичке елите. За разлику од војног сектора где су држава и њени званични представници кључни секуритизирајући актери, у политичком сектору то могу бити и опозиционе политичке снаге.“²¹⁰ Политичке партије, биле у позицији или опозицији, остају важни актери у креирању јавних политика. Када су у питању спољне пријетње, углавном се о њима постигне консензус најзна-

²⁰⁶ US Department of State, 2011, преузето из Ејдус, Ф.: *Међународна безбедност: теорије, сектори и нивои*, Службени гласник и Београдски центар за безбедносну политику, Београд, 2012, стр. 155.

²⁰⁷ Путник, Н.: *Сајбер простор и безбедносни изазови*, Универзитет у Београду – Факултет безбедности, Београд, 2009, стр. 151.

²⁰⁸ Вилијамс, П. Д.: *Увод у студије безбедности*, текст аутора Роџерс, П.: *Тероризам*, Службени гласник – Факултет безбедности, Београд, 2012, стр. 240.

²⁰⁹ Симеуновић, Д.: *Тероризам*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2009.

²¹⁰ Ејдус, Ф.: *Међународна безбедност: теорије, сектори и нивои*, Службени гласник и Београдски центар за безбедносну политику, Београд, 2012, стр. 147.

чајнијих политичких партија. Често спољне пријетње за резултат имају веће политичко јединство. Насупрот томе, унутрашње пријетње могу да доведу до озбиљног политичког мимоилажења између политичких партија. Институција која треба да има одговоре на безбједносне пријетње политичке природе јесте служба која се бави заштитом уставног поретка, а која у низу земаља садржи обавјештајно-безбједносну компоненту, док су у другим земљама те компоненте одвојене. „Обавештајна служба је, међутим, увек јасно детерминисана делатност. Да би се схватила суштина обавештајне службе, неопходно је објаснити карактер политике и политичке власти као сфере друштвеног отуђења човека у сваком друштву. Обавештајна служба се мора посматрати као део државног апарата или, боље рећи, инструмент државне власти, чија је сврха постојања срачуната на одржавање постојећег друштвеног поретка, односно, очување интереса владајуће класе.“²¹¹ Овим службама државно руководство треба да постави јасне смјернице за рад, односно, да изради обавјештајно-безбједносну платформу као оквир за дјеловање, како службе не би саме себи давале задатке и дефинисале политичке циљеве с обзиром на „урођену“ тежњу ка самосталности.²¹² „Неспорна је чињеница да, без обзира на то какав је карактер обавештајне службе, политичка нужност њене егзистенције ни до данас није доведена у питање.“²¹³

Објашњавајући врсте политичких пријетњи, Филип Ејдус у књизи *Међународна безбедност: теорије, сектори и нивои* интерпретира виђење Бери Бузана који разликује намјерне и структурне политичке пријетње. Намјерне пријетње су оне које један политички актер свјесно и плански упире против другог актера. Најчешће намјерне пријетње, према Бузану, јесу оне које се заснивају на расцјепу државе и нације. Основа намјерне пријетње може да буде и идеолошке природе. Трећи облик намјерне пријетње усмјерен је против принципа на којима се заснива међународни поредак, као што су то принципи суверене једнакости, равнотеже снага или територијалног интегритета. За разлику од намјерних пријетњи, структурне пријетње, по Бузану, јесу оне које произилазе из ситуације, а не из посебних намјера које један актер има против другог. Структурне пријетње се, опет, дијеле на оне које представља дух времена (конзервативни, изолационистички, аутократски, глобалистички); оне које проистичу из различитих идеолошких принципа на којима су државе организоване; пријетње које произилазе из процеса регионалних интеграција или представљају пријетњу самом процесу регионалних интеграција.²¹⁴

²¹¹ Милашиновић, Р.: *Амерички поход на свет*, ЗАД, Београд, 1996. стр. 191-192.

²¹² Шире у Перанић, П.: *Ко контролише обавјештајне службе: модели контроле обавјештајне службе*, Бесједа, Бања Лука, 2008.

²¹³ Милашиновић, Р.: *ЦИА Моћ и политика*, Југоштампа, Београд, 1979, стр. 5.

²¹⁴ Шире у Ејдус, Ф.: *Међународна безбедност: теорије, сектори и нивои*, Службени гласник и Београдски центар за безбедносну политику, Београд, 2012, стр. 151-153.

2.5. Социјетална безбједност

Гравитацијски центар у поимању социјеталне безбједности је друштво, односно, колективитет. Безбједносна динамика у први план истиче друштво, а не државу. При томе се указује на језик, религију, културу и начин живота као примарне друштвене вриједности које могу бити угрожене, а не на суверенитет, појам у уској корелацији са државом. „То је област коју покрива сектор социјеталне безбједности. Друштво на окупу држи осећање колективног идентитета. Безбедносне претње не морају обавезно бити усмерене према држави, њеним границама, установама или, пак, њеном благостању. Оне могу бити уперене и према колективном идентитету.“²¹⁵

Социјеталну безбједност ни у ком случају не треба доводити у везу са социјалном сигурношћу или било којим видом социјалне и цивилне заштите. Нити се ради о систему социјалног осигурања, нити о концепту цивилне заштите, механизму који се покреће у случајевима већих елементарних непогода, као што су поплава, пожар и земљотрес. „Социјетална безбједност се односи на способност друштва да очува своје суштинске особине услјед промјењивих околности и упркос могућим или стварним пријетњама.“²¹⁶

Питање социјеталне безбједности често је иницирано „крупнијим“ помјерањем на геополитичкој сцени. Као веома значајно, питање социјеталне безбједности се јавило и као реакција како на интеграционе тако и на дезинтеграционе процесе у новијој европској историји. „На Западу је процес интеграције у Европску унију (ЕУ) значао значајан помак политичких лојалности или према горе на разину саме ЕУ или према доље, на разину регија, чиме се слаби традиционална веза између државе и друштва. На Истоку, слом неких бивших социјалистичких држава јасно је показао сукоб између оданости држави (Федералистичка Југославија) и оданост њезиним конститутивним групама (Србима, Хрватима, босанским Муслиманима).“²¹⁷

Свакако да постоји више разлога да се социјетална безбједност тумачи као безбједност колективитета, као безбједност друштва. Међутим, „колективитет“ и „друштво“ нису једносложне категорије. „Колективни идентитет који се сматра угроженим може бити национални, етнички, верски, родни, сексуални, расни, племенски, цивилизацијски или било који други који великом броју појединаца омогућава да замисле заједницу којој припадају.“²¹⁸

²¹⁵Ејдус, Ф.: *Међународна безбедност: теорије, сектори, нивои*, Службени гласник и Београдски центар за безбедносну политику, Београд, 2012, стр. 178.

²¹⁶Houg, P.: *Understanding Global Security*, New York: Routledge, 2004, str. 106.

²¹⁷Collins, A.: *Сувремене сигурносне студије*, текст аутора Roe, P.: *Друштвена сигурност*, Политичка култура, Загреб, 2010, стр. 193-194..

²¹⁸Ејдус, Ф.: *Међународна безбедност: теорије, сектори, нивои*, Службени гласник и Београдски центар за безбедносну политику, Београд, 2012, стр. 182.

Безбједност колективног идентитета је нарочито актуелна у времену у којем ентитет доживљава пуну афирмацију. „Попут државне сигурности друштвеној сигурности мора се приступити као сигурности друштава која су више од зброја њихових појединаца и друштвених скупина те су стога другачија од њих. Према томе, друштво се сматра ентитетом које посједује властиту стварност.“²¹⁹ Наравно да се на Балкану ентитет и колективни идентитет доживљавају кроз призму националних осјећаја. „Међутим, иако се национални идентитет по правилу представља као спона која умрле, живе и нерођене припаднике одређене замишљене заједнице повезује од праисконског времена до судњег дана, познато је да се ради о сасвим модерном историјском феномену.“²²⁰

Дисолуција СФРЈ одвијала се управо по шаву социјеталне безбједности, односно, неријешених проблема између колективитета, а велики проблем из домена социјеталне безбједности „представљају националистичке силе које су се отргле контроли у току демократских револуција од 1989. до 1991. у земљама бивше источне и југоисточне Европе. Уколико оне доведу до раздора између етничких и/или верских или културних група праћеног насиљем (феномен за који постоји већ десетине примера), може се са сигурношћу рећи да то постаје озбиљан проблем социјеталне безбедности, при чему се безбедност једне групе претвара у угрожавање безбедности друге групе“.²²¹

У Босни и Херцеговини политичке елите сва три конститутивна народа често покрећу питања из миљеа социјеталне безбједности у смислу угрожености писма, језика, културе, и уопште, националног идентитета. Једно од спорних питања јесте назив језика којим говоре Бошњаци. Политички став бошњачких лидера је усаглашен и слови да Бошњаци говоре босанским језиком. Будући да то доживљавају као још један индикатор мајористичких намјера, Срби негирају право да језик којим говоре Бошњаци проистекне из имена заједничке државе, Босне и Херцеговине, с обзиром на имплицирану тврдњу да један од три конститутивна народа има више права на заједничку државу.²²² У БиХ званично нико од релевантних политичких фактора не спори становништву исламске вјероисповијести да се изјашњавају као Бошњаци, а не као раније Муслимани. Међутим, нови назив за националну припадност

²¹⁹Collins, A.: *Сувремене сигурносне студије*, текст аутора Рое, Р.: *Друштвена сигурност*, Политичка култура, Загреб, 2010, стр. 195.

²²⁰Ејдус, Ф.: *Међународна безбедност: теорије, сектори, нивои*, Службени гласник и Београдски центар за безбедносну политику, Београд, 2012, стр. 182.

²²¹Људска безбедност I, зборник текстова који је приредила Драгана Дулић, текст аутора Meller, B.: *Национална, социјетална и људска безбедност*, стр. 76. Фонд за отворено друштво, Београд, 2006.

²²²„Предсједник Републике Српске Милорад Додик изјавио је да у БиХ не постоји консензус о ‘босанском’ језику и да је инсистирање Бошњака на томе само један у низу покушаја и тежњи за централизацијом БиХ.“, Независне новине, текст Додик: *Српска неће прихватити босански језик јер он није никада историјски постојао*, преузето са <http://www.nezavisne.com> 7. 9. 2013.

(Бошњаци) није прихваћен само у БиХ, већ и у Србији и Црној Гори, што ствара многе дилеме и недоумице.²²³

„Решавање социјалних питања и очување културне и верске самобитности појединих друштвених заједница је под називом „социјетална безбедности“, такође, посебно истицано у последњој деценији XX stoleћа. Појединачно и заједно, наведени унутрашњи чиниоци данас у стварности пресудно одређују како националну, тако и уско схваћену државну безбедност. У овом случају, може да се говори, примера ради, и о мање или више израженој напетости која постоји у односима друштва и државе. Кад је у питању безбедност, реч је о односу социјеталне и уско схваћене државне и/или националне безбедности.“²²⁴

Много неспоразума и пријетњи по социјеталну безбједност конститутивних народа БиХ настаје услед различитог приступа Дејтонском мировном споразуму. Док је политички став Републике Српске да БиХ може опстати само у оном облику у којем је креирана Анексом IV Дејтонског споразума, који представља уставно рјешење за БиХ, бошњачке политичке партије Дејтонски споразума сматрају искључиво као привремено и превазиђено политичко рјешење, односно, за документ који је био неопходан да би се зауставио рат, и да је потребно приступити доношењу новог Устава БиХ. Измјена Устава БиХ је постала актуелна након доношења пресуде Сејдић – Финци²²⁵ од стране Европског суда за људска права. Имплементација поменуте пресуде је услов за даље интеграционе процесе БиХ у ЕУ, а и пријетња да би БиХ, ако

²²³ „Да, научно гледано, босански језик не постоји слаже се и шеф Катедре за српски језик Филолошког факултета Универзитета у Београду, проф. др Вељко Брборић. Он, међутим, увођење овог језика у просветни систем Србије сматра непотребним и погрешним потезом државних власти.

- Право Бошњака у Босни и Херцеговини је да свој језик називају бошњачким и то право им нико не оспорава. Ни у БиХ Срби и Хрвати не говоре тим језиком (бошњачким), већ српским, односно, хрватским језиком - објашњава проф. Брборић. - Република Србија је дозволила да Муслимани у Србији свој језик назову босанским и тиме направила озбиљан пропуст. Последице могу бити несagleдиве и ово може додатно закомпликовати националну тензију која у Санџаку постоји.

Исту тезу о босанском/бошњачком језику заступа и писац Владимир Кеџмановић. Он наводи да је држава пре увођења у наставу, одобравања уџбеника и разматрања њиховог садржаја, требало озбиљно да се позабави називом језика.

- Лингвистички гледано, језик који се говори у Босни је српски, а политички могу да га зову како год хоће. Али ми не треба да бринемо шта ради Босна - сматра Кеџмановић. - Наша држава мора да буде доследна - ако га говоре и уче Бошњаци у једном делу наше земље, онда језик мора да се зове бошњачки, јер језици називе добијају по народима.“ *Новости*, текст *Подвала звана босански језик*, преузето са <http://www.novosti.rs> 7. 9. 2013.

²²⁴ Симић Р., Драган: *Наука о безбедности*, Јавно предузеће Службени лист- Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Београд, 2002. стр. 40-41.

²²⁵ *Сејдић и Финци против Босне и Херцеговине* је назив судског предмета који је вођен пред Европским судом за људска права у Стразбуру, по тужби Дерве Сејдића и Јакоба Финџија који су као припадници националних мањина били онемогућени да буду бирани у Предсједништво Босне и Херцеговине и Дом народа Босне и Херцеговине.

не испоштује рок за њену имплементацију, могла бити суспендована из Савјета Европе. Пресуда Сејдић – Финци задира у уставну материју, она нарушава темељне постулате БиХ – консензус и паритет.

2.6. Економска безбједност

Нафтни шок, што је назив за свјетску нафтну кризу изазвану 1973. године, одразиће се на међународне односе јер се нафтни произвођачи нису слагали са политиком земаља увозница нафте. Својом одлуком да смање производњу нафте за 5% како би подигле цијену нафте, земље чланице ОПЕС-а ће постићи циљ – цијена нафте је са 5 долара по барелу (159 литара) за неколико дана повећана на 5, а наредне године је достигла 12 долара по барелу.²²⁶ Нафтни шок је уједно створио рефлексију у области безбједности, у смислу да се од тада све више говори, а потом и са научног угла посматра нова синтагма - економска безбједност. „Све до седамдесетих година прошлог века економски проблеми, иако имплицитно присутни у свим безбедносним разматрањима, нису били експлицитно везивани за проблематику националне безбедности. Међутим, нафтни шок 1973. године драматично је показао чврсту повезаност између спољне политике и националне безбедности с једне, и економске политике, с друге стране.“²²⁷ Да је економска безбједност израз који је све више у употреби, али да је још слабо развијен концепт у политичкој економији, упозорава Кристофер Дент (Christopher M. Dent)²²⁸: „Политолози који још увијек дјелују унутар оквира традиционалних сигурносних студија више се баве оним што називам економско-сигурносном везом, а не економском сигурношћу као таквом“²²⁹. Исти аутор указује да постоје различита тумачења економске безбједности: „Анализе микроразине које се концентрирају на ‘локализоване’ чимбенике, попут појединаца, кућанстава и локалних заједница, док се економска сигурност на макроразини концентрира на националне државе (или остале ентитете способне за вођење вањске економске политике) и њихове активности у међународном економском саставу“.²³⁰ Правећи дистинкцију између два поменута дискурса о економској безбједности Кристофер Дент напомиње да је далеко важнији други дискурс, у оквиру којег дефиниција економске безбједности гласи: „Очување структуралног интегритета и способности стварања просперитета те интереса политичко – економског енти-

²²⁶ Видјети шире у Jean – Jacques, Servan – Schreiber: *Свјетски изазов*, Глобус, Загреб, 1981.

²²⁷ Ејдус, Ф.: *Међународна безбедност: теорије, сектори и нивои*, Службени гласник и Београдски центар за безбедносну политику, Београд, 2012, стр. 160.

²²⁸ Један од аутора радова које је Alan Collins приредио и објавио у књизи *Сувремене сигурносне студије*, Политичка култура, Загреб, 2010.

²²⁹ Collins, A.: *Сувремене сигурносне студије*, текст аутора Christopher, D. M.: *Економска сигурност*, Политичка култура, Загреб, 2010, стр. 234.

²³⁰ Исто, стр. 233.

тета у контексту различитих вањских ризика и пријетњи с којима се суочава међународни економски сустав²³¹, уз појашњење да потрага за економском безбједношћу у основи усмјерава циљеве спољне економске политике²³². С обзиром на то да теоретичари наука безбједности из различитих углова приступају сектору економске безбједности, у појмовном одређењу ове синтагме остаје доста недореченог. На то указује и Филип Ејдус који се у покушају да пронађе адекватну дефиницију економске безбједности позива на оквир који је у овом смислу поставио Винс Кејбл (Vincent Cable)²³³ по којем се у ширем одређењу економска безбједност односи на тежњу ка слободи од економских пријетњи, док у ужем смислу постоји пет различитих значења економске безбједности. У првом смислу, под економском безбједношћу се подразумијевају производња и трговина, које директно утичу на одбрамбену способност државе.²³⁴ Друго значење економске безбједности односи се на инструменте економске политике, који се користе као офанзивно или дефанзивно средство безбједносне политике.²³⁵ Треће одређење економске безбједности јесте да се способност да се одржи одређени ниво економског развоја у функцији осигурања унутрашње безбједносне стабилности или побољшања међународне војнополитичке позиције неке државе. Четврто значење економске безбједности односи се на економску безбједност појединца. У наведеном смислу, појам економске безбједности приближава се значењу блиских појмова као што су људска безбједност и социјална безбједност. Пето тумачење економске безбједности односи се на глобалну економску, социјалну и еколошку стабилност.²³⁶

У контексту економске безбједности посебан осврт заслужује појам људске безбједности који у посљедње вријеме привлачи велику пажњу у друштвеним наукама. Међутим, и границе овог појма су растегљиве те „до данас не постоји стварна сагласност о томе шта може или мора да конституише жичу онога што се и даље лабаво одређује као студије о људској безбедности“.²³⁷ Постоје различите концепције људске безбједности, од оних које се тичу угрожавања и ускраћивања основних људских права до шире схваћеног гледишта које обухвата разне облике економске штете која се може нанијети животу

²³¹ Исто.

²³² FEP – *Foreign Economic Policy*

²³³ Cable, V.: What is International Economic Security, *International Affairs* Vol. 71, No. 2 (1995): 305 – 324. Према: Ејдус, Ф.: *Међународна безбедност: теорије, сектори и нивои, Службени гласник и Београдски центар за безбедносну политику*, Београд, 2012, стр. 161-164.

²³⁴ Производња и трговина војном технологијом и наоружањем

²³⁵ Бојкот, рестрикција снабдијевања енергентима, санкције

²³⁶ Cable, V.: What is International Economic Security, *International Affairs* Vol. 71, No. 2 (1995): 305-324. Према: Ејдус, Ф.: *Међународна безбедност: теорије, сектори и нивои, Службени гласник и Београдски центар за безбедносну политику*, Београд, 2012, стр. 161-164.

²³⁷ Вилијамс, П. Д.: *Увод у студије безбедности*, текст аутора Хамсон, Фен О.: *Људска безбедност*, Службени гласник – Факултет безбедности, Београд, 2012, стр. 306.

појединца, укључујући и посљедице које стварају силе глобализације. Ејдус концепт људске безбједности посматра у вертикали: људска безбједност – национална безбједност – регионална безбједност – глобална безбједност.

Завршетак Хладног рата дао је замах интересовању за економску безбједност. Престанак биполарне подјеле свијета створио је простор за силе глобализације и растућу глобалну економију. Економија постаје саставни дио безбједносне политике. „Недавни пораст интереса за економску сигурност на макроразини увелико је резултат постхладноратовског раздобља. Према томе, он произлази из одговарајућих помака с геополитике на геоекономију, с војних суперсила на економске суперсиле те с политичко-идеолошког натјецања на економско натјецање.”²³⁸ Значај економске безбједности постаје уочљив у дјеловању и јавним иступима америчких предсједника. Економски аспект је неизоставни дио сваке стратегије националне безбједности. „У сијечњу 1993, амерички предсједник Bill Clinton проширио је чланство Вијећа за националну сигурност како би укључио, између осталог, министра финансија и новостворени уред Предсједниковог помоћника за економску политику, признајући на тај начин већу улогу економских питања у обликовању политике националне сигурности.”²³⁹ Терористички напад 11. септембра на Свјетски трговински центар указао је да је проширен распон мета које су терористима привлачне и да удари на „економске“ мете стварају исти ефекат као и напад на амбасаде, војне базе и слично. Потреба за економском безбједношћу дала је смјернице америчкој спољној политици. „На пример, у Стратегији националне безбедности САД из 1991. године први пут се јасно и недвосмислено каже како су ’национална безбедност и економска снага неодољиви’.”²⁴⁰

Кристофер Дент, истичући значај сила спољне економске политике (FEP – *Foreign Economic Policy*), кроз осам различитих тумачења економске безбједности даје оквир за њену анализу: безбједност снабдјевања, безбједан приступ тржишту, кредитна сигурност, безбједност технолошко-индустријске способности, друштвено-економска сигурносна парадигма, прекогранична безбједност заједница, системска безбједност, сигурност савеза.²⁴¹

Када је ријеч о државама као што је Босна и Херцеговина, главна економска пријетња безбједности је сиромаштво. Сиромаштво треба прихватити као опасност и узрок слабљења државе и породице, основне друштвене ћелије. „Ако безбедност схватимо као нешто што се *a priori* односи на људска бића,

²³⁸Collins, A.: *Сувремене сигурносне студије*, текст аутора Christopher, D. M.: *Економска сигурност*, Политичка култура, Загреб, 2010, стр. 235.

²³⁹Исто, стр. 235.

²⁴⁰National Security Strategy of the United States, Avgust 1991. Према: Ејдус, Филип: *Међународна безбедност: теорије, сектори и нивои*, Службени гласник и Београдски центар за безбедносну политику, Београд, 2012, стр. 160.

²⁴¹Collins, A.: *Сувремене сигурносне студије*, текст аутора Christopher D. M.: *Економска сигурност*, Политичка култура, Загреб, 2010, стр. 242-251.

постаје јасно да сиромаштво има непосредну важност за студије безбедности; заиста, сиромаштво и људска несигурност су у многим аспектима синоними.²⁴² Појава која је узрочно-последично повезана са стварањем све ширег слоја осиромашеног становништва јесте економски криминал. „Економски криминал обухвата криминално понашање и делатности које настају у економским односима и у вези са тим односима у привредној и ванпривредној делатности, усмерени су против економског система без обзира на заступљене облике својине, а као такви су инкриминисани кривичним законодавством.“²⁴³ Једна од манифестација економског криминала је корупција. Корумпираност државне администрације постала је један од кључних сегмената економског криминала у БиХ и узрок економске нестабилности земље. Економска нестабилност БиХ лоше се одражава на безбједносну ситуацију у многим секторима. Наредна „карика у ланцу“ економске нестабилности у БиХ јесте организовани криминал. „Организовани криминал је посебно деструктиван по економско-финансијску безбедност државе и друштва. Привредни и буџетски системи трпе огромну штету због сиве економије, прања новца и утаје пореза, што угрожава националну безбедност стварањем социјалне напетости, незадовољства, политичке нестабилности, буџетског дефицита.“²⁴⁴ Према ранг листи конкурентности земаља коју је израдио Свјетски економски форум, БиХ је веома слабо позиционира.²⁴⁵ Земља у којој је организовани криминал попримио озбиљне размјере има урушену економију. Сем тога организовани криминал попут хоботнице настоји да буде инкорпориран у виталне државне институције, као што су влада, посебно су у том смислу привлачни органи правосуђа и полиција. „Организоване криминалне групе из региона западног Балкана, иако недорасле снази руске или кинеске мафије, у току балканских сукоба ојачале су, консолидовале се и успоставиле блиску ‘сарадњу’ са мафијом и са међународно организованим криминалом у запад-

²⁴² Вилијамс, П. Д.: *Увод у студије безбедности*, текст аутора Томас, К.: *Сиромаштво*, Службени гласник – Факултет безбедности, Београд, 2012, стр. 329.

²⁴³ Мијалковић, С.: *Национална безбедност*, Криминалистичко – полицијска академија, Београд, 2011, стр. 209.

²⁴⁴ Мијалковић, С.: *Организовани криминал као претња националној безбедности*, часопис *Безбедност*, бр. 1-2, Министарство унутрашњих послова Републике Србије, Београд, стр. 124. http://prezentacije.mup.gov.rs/upravazaoobrazovanje/aktuelno/bezbednost_1_2_2009.pdf 04.10.2013.

²⁴⁵ „Политичка нестабилност и несигурност власти кључни су разлози за лош пласман БиХ на листи конкурентности земаља коју је израдио Свјетски економски форум (ВЕФ). БиХ је пала за два мјеста и сада је на 109. позицији од укупно 133 државе које су укључене у истраживање. Годишину раније била је на 107. мјесту. Према анализи објављеној на интернету, испитаници су у истраживању најгоре оцјене БиХ давали управо у сегменту политике, док су класични економски показатељи као што је макроекономска стабилност, инфлација, стање и доступност радне снаге исказани као предности БиХ. Но, политичке власти добиле су тако лоше оцјене да су увелико срозале позицију државе на листи.“ Дневни аваз, 10.09.2009. текст *Политичка нестабилност земље главни проблем*, аутор Т. Лазовић

ноевропским земљама попут Француске, Италије и Белгије, угрожавајући новонастале балканске државе па и саму Европску унију.²⁴⁶

2.7. Енергетска безбједност

Енергија, односно, облици енергије који су доступни као комерцијална роба, било да се ради о електричној енергији, топлотној енергији, природном гасу, биогориву, нафти и нафтним дериватима – постали су питање нарочите важности у безбједносној концепцији многих држава. „Термин који се до прије неколико година готово није помињао изван стручних аналитичких кругова, сада је добио истакнуто место у расправама важних политичара. ‘Енергетска безбедност’, рекао је председник Џорџ В. Буш у марту 2001. године, треба да буде ‘приоритет наше спољне политике’ и кључни елеменат домаће политике.”²⁴⁷ У сваком друштву потреба за енергијом је велика, што је друштво развијеније та потреба је више изражена. „Управо зато, политика у области енергетике спада у ред најважнијих стратешких питања савремених друштава – како појединачних држава, тако и међународне заједнице, савеза и односа на којима почива. Као једно од значајнијих питања у функцији развојних могућности, привредне, економске, војне и технолошке моћи једне земље, питање енергетске политике данас се све више претвара у сложену калкулацију нужности и ограничења.”²⁴⁸ Енергетска безбједност се може објаснити и као „непрекидна физичка расположивост енергената по цени која је приступачна, уз поштовање животне средине. Главни циљ је да се повећа енергетска безбедност и она чини темељ оснивања Међународне агенције за енергетику (International Energy Agency – IEA)”²⁴⁹.

Глобално загријавање и уопште, климатске промјене, нагнале су развијеније државе да ураде релевантна истраживања свјетских залиха фосилних горива. Истраживања су показала да су према досадашњој динамици експлоатације ресурси ограничени и да ће на Арабијском полуострву налазишта пресушити у наредних 15 година.²⁵⁰ Стога се јавила свијест о потреби за

²⁴⁶ Достић, С., *Безбедност граница као део савременог система супротстављања организованом криминалу*, докторска дисертација, одбрањена на Факултету безбедности Универзитета у Београду 2012. године, стр. 3.

²⁴⁷ Према: Вилијамс, П. Д.: *Увод у студије безбедности*, текст аутора Клер Т., М.: *Енергетска безбедност*, Службени гласник – Факултет безбедности, Београд, 2012, стр. 602.

²⁴⁸ Надић, Дарко, Милашиновић, Срђан: *Политичка екологија енергетске безбедности*, Журнал за криминалистику и право број 3/09, Криминалистичко – полицијска академија, Београд, 2009. стр. 137, преузето са <http://www.kpa.edu.rs> 07.09.2013.

²⁴⁹ Димитријевић, Д.: *Трендови еколошке безбедности у XXI веку*, Факултет безбедности, Београд, 2010. стр. 149.

²⁵⁰ Према Дејани Димитријевић, ауторки књиге *Трендови еколошке безбедности у XXI веку* (Факултет безбедности, Београд, 2010) фосилна горива ће остати доминантан извор енергије до 2030.

разноликости енергената и улагања у алтернативне изворе енергије, као што су соларна, биоенергија и коришћење снаге вјетра. То је, свакако, један од аспеката енергетске безбједности, онај који се тиче обезбјеђења и сагледавања дугорочности постојећих ресурса. „Енергетска безбедност се може дефинисати као стање у коме једна нација и сви грађани и предузећа имају приступ довољним количинама енергије по разумној цени, без ризика у снабдевању у блиској будућности.“²⁵¹

Други аспект енергетске безбједности јесте неометан проток енергената, односно, безбједност снабдијевања. Данас опскрба гасом, нафтом, електричном енергијом и угљем подразумијева постојање енергетске мреже – гасовода, нафтовода и морских путева. Јасно је да и пројектовани нафтоводи као што су Јужни ток и његов пандам Набуко нису искључиво у функцији снабдијевања енергентима подручја кроз која су трасирани, већ су и у функцији геополитичког одмјеравања снага. „Некадашња трка у наоружању, замењена је трком за обезбјеђењем потребних количина енергената. Енергетска безбедност је у толикој мери постала изазов за постојеће државе да обезбјеђење енергетске стабилности превазилази интерес сваке државе понаособ.“²⁵² Америчка доктрина да се не смије дозволити да Европска унија зависи од руских енергената за резултат је имала пројектовање Набука – цјевовода којим треба да потече гас и нафта из базена Каспијског мора, иако се поуздано не зна постоје ли довољне и дугорочне залихе, чије су, ко ће финансирати полагање цијеви и слично. Када је ријеч о Јужном току, у наведеном смислу све је извјесно – иза пројекта стоји руска држава.

Осим економског и политичког, полагање цјевовода има и војни аспект, односно војну димензију, у смислу да земље полажу право на заштиту нафтовода и гасовода у које су инвестирале новац, како они не би постали терористичка или војна мета. Војна димензија у сектору енергетске безбједности први пут је дошла до изражаја током 1979. и 1980. године. Исламска револуција, збацивање с власти иранског шаха кога су подржавале САД, догодила се 1979. године. Талачка криза била је увод у дугорочно нарушене односе САД и Исламске Републике Иран. Америчка администрација је у више наврата покушала извести војну интервенцију – директно и преко свог тадашњег савезника, државе Ирак, али без успјеха. Друга ситуација, из 1980. године односи се на упад совјетских војних снага у Авганистан, када су совјетске трупе биле на 500 километара од Индијског океана и близу поморског пута Хормуз – у оба случаја била је извјесна совјетска пријетња по безбједност испоруке нафте из Персијског залива у САД. Говорећи о пријетњама по енергетску безбједност САД, амерички предсједник Картер је том приликом рекао:

²⁵¹ Савковић, М.: *Да ли је Србија енергетски безбедна?*, *Безбедност Западног Балкана*, бр. 4 (2007), стр. 32

²⁵² Лазић, С.: *Енергетска безбедност Европске уније као чинилац њених односа са Русијом*, магистарски рад одбрањен на Факултету безбедности Универзитета у Београду 2009, стр. 5.

„Нека наша позиција буде апсолутно јасна: покушај било које спољне силе да задобије контролу над регионом Персијског залива сматраће се нападом на виталне интересе Сједињених Америчких Држава, и такав напад ће бити сузбијен свим нужним средствима, укључујући војну силу“²⁵³. На наведено начело, које ће остати упамћено као Картерова доктрина, позваће се и амерички председник Буш уочи војне интервенције у Персијском заливу, познате као Први персијски рат.

Ограниченост свјетских залиха фосилних горива, првенствено нафте, сектору енергетске безбједности непрекидно даје на значају. „Привредном, политичком и војном моћи располажу они који имају све мање енергије (а енергија им треба за даљњу политичку експанзију), док енергетске резерве имају они који би хтјели да ограниче садашњу политичку моћ, и уопште сам процес глобализације. Тако у сржи савременог глобалног политичког сукоба лежи енергија, и то је садржај енергетског парадокса савремене цивилизације.“²⁵⁴

Амерички рат против терора, многи су протумачили као рат за нафту. Арапска прољећа називају се и америчким прољећима због очите америчке подршке обарању арапских режима, а потом запосједања и обезбјеђења нафтних поља, као што је то био случај у Либији. „Повећано војно присуство на ободима каспијског региона током „рата против тероризма“, омогућило је САД да се укључе у надметање над ресурсима басена и истовремено отворило питање о смерницама америчке спољне политике у том делу света. Администрација бившег председника Буша је посебно истакла два кумулативна спољнополитичка циља у централној Азији: први ограничење кинеског геополитичког успона у региону и други, ширење сопственог утицаја у руском ‘задњем дворишту’“²⁵⁵. Када се анализирају ратишта на којима су ангажовани припадници вехабијског покрета, увиђа се да је то увијек у зони интереса НАТО пакта, односно, Западних војних сила, првенствено САД и Велике Британије. На ободу Каспијског мора одавно је присутна британска нафтна компанија Шел. Уједно, Доку Умаров, некадашњи вођа побуњеника у руској кавкаској републици Дагестану, никада се није нашао на листи тражених терориста које периодично објаве САД. Док се с једне стране боре за фундаменталистичке циљеве – примарни је стварање глобалне исламске државе, уме или калифата,

²⁵³ Carter, J. (1980): State of the Union Address, 23. January: www.jimmycarterlibrary.gov Према: Вилијамс, П. Д.: *Увод у студије безбедности*, текст аутора Клер Т. М.: *Енергетска безбедност*, Службени гласник – Факултет безбедности, Београд, 2012, стр. 607.

²⁵⁴ Деканић, И., Колунџић, С., Карасалиховић, Д.: *Стољеће нафте: веза између нафте, новца и моћи која је промијенила свијет*, друго измијењено и допуњено издање, Наклада Задро, Загреб, 2004, стр. 16. Према Лазић, С.: *Енергетска безбедност Европске уније као чинилац њених односа са Русијом*, магистарски рад одбрањен на Факултету безбедности Универзитета у Београду 2009, стр. 14.

²⁵⁵ Надић, Д., Милашиновић, С.: *Политичка екологија енергетске безбедности*, Журнал за криминалистику и право број 3/09, Криминалистичко – полицијска академија, Београд, 2009. стр. 146, преузето са <http://www.kpa.edu.rs> 7. 9. 2013.

исламски борци се уједно боре за интересе НАТО пакта, односно, Запада. Када убијају руске војнике и полицајце, без обзира што се у руским униформама у највећем броју случајева налазе такође Муслимани, фундаменталисти се у медијима Запада приказују као борци за слободу. Изгледе да их прогласе терористима имају ако се запуте у Ирак или Авганистан и пуцају на америчке војнике. Тако су подјеле и сукоби у исламском свијету осмишљено стављени у функцију борбе за контролу над енергетским ресурсима.

Тешко је замислити свијет који основне енергетске потребе неће заснивати на експлоатацији нафте. Иако се даје све већи значај алтернативним изворима енергије, стање није ни приближно такво да се може очекивати безболан прелаз са „тешког муља“ на енергију коју ће производити снага вјетра или сунца. Међутим, више није питање да ли ће изворишта нафте пресушити, већ када и у којим околностима ће се то догодити. „Дан послије“, у овом смислу, америчка администрација одавно има на уму те се из Ирака годинама сирова нафта транспортује до Тексаса и истаче у пресахле бушотине. Циљ је да глобална сила добије што више времена за трансфер на алтернативне, односно на обновљиве изворе енергије. „Надзор над енергијом доноси политичку моћ. Свако ко посегне за том моћи, мора се суочити и са политичким посљедицама које та моћ доноси, па и са одговорношћу за негативне импликације надзора над главним токовима нафте и гаса. Према томе, суптилан однос између енергетског утицаја оних који располажу нафтом и гасом и политичке моћи којом располажу, биће главни изазов њихових политичких стратегија.“²⁵⁶

2.8. Еколошка безбједност

Назив екологија (грч. *oikos* = станиште, дом) дао је Ernest Haeckel, 1866. године у дјелу *Општа морфологија организама*, дефинишући је као науку о међуодносима између организма и околине, органске и неорганске природе.²⁵⁷ Човјек је од паметивијека био повезан са животном средином, с тим што се узајамни однос временом мијењао. Од борбе с природом до уочавања потребе за очувањем животне средине постоји прилична временска дистанца. Наиме, човјекове производне активности довеле су до великог економског развоја. „Као неразумни господар технологија које настају моћима људског ума и са дубоким јазом између технологије и хуманости, човек је ушао у нови миленијум у коме ствари стоје много горе него што су стајале на крају прошлог.“²⁵⁸ Економска експанзија, нарочито у посљедњих 150 година, почела је да угрожава све компоненте животне средине: атмосферу, хидросферу, литосферу, зе-

²⁵⁶ Лазиф, С.: *Енергетска безбедност Европске уније као чинилац њених односа са Русијом*, магистарски рад одбрањен на Факултету безбедности Универзитета у Београду 2009, стр. 12.

²⁵⁷ Недовић, Б.: *Екологија животне средине*, Универзитетска књига, Бања Лука, 1999, стр. 5-6.

²⁵⁸ Андески, М.: *Екологија и одрживи развој*, ЦЕКОМ, Нови Сад, 2006, 135.

мљиште, организме. „Животна средина је одувек утицала на безбедност људи и политичких заједница. Ипак, она је дуго била посматрана као скуп задатих услова, у којима се постижу други циљеви и задовољавају друге потребе, попут увећања моћи и безбедности, достизања мира или просперитета.“²⁵⁹

Глобална економија унијела је растуће промјене у људским животима. Уједно, због подмирења све већих потреба, иста та економија подразумијевала је посезање за новим и све већим ресурсима. „У приступу еколошке економије, економски систем се посматра као подскуп ширег екосистема. Посматрано из те перспективе, економско вредновање изражено у ценама може само несавршено да обухвати сложеност еколошких процеса и заиста понекад може довести до озбиљних конфликта са захтевима екосистема.“²⁶⁰ Непланска употреба природних ресурса, и при томе потпуна незаинтересованост за могуће посљедице по животну средину, створила је велике пријетње. „Јер та глобална економија, све већи вјештачки контекст наших живота, јесте оно што мења биосферу и прети да покрене драматичне климатске поремећаје који су 2003. године бринули саветнике Пентагона; индустрија и потрошачки стил живота данас су узрок претњи животној средини.“²⁶¹

Облици и узроци угрожавања животне средине постали су бројни. „Трећа генерација људских права посебно се односи на заштиту животне средине, здравство и културу. Међутим, под заштитом животне средине не подразумева се само заштита живота и здравља људи већ и очување биљне вегетације и животињског света.“²⁶² Поражавајуће је да је човјек својим незнањем и безобзирношћу довео у питање свој опстанак на планети. „Открићем нових извора енергије започиње индустријска револуција која је створила услове за масовно искоришћавање животне средине. Она је нападнута најјаче, смишљено и организовано. Уз то, створени су велики индустријски центри у Енглеској, Немачкој, САД, који су представљали стетиште највеће беде радништва. Ипак, индустријализација која је произвела низ негативних последица у животној средини, донела је и прве идеје да се она заштити и да се урбана средина заштити од прекомерног загађења.“²⁶³

Угрожавање животне средине постала је велика безбједносна пријетња, што је развило потребу за новим сектором у области безбједности – еколошком безбједношћу. „Због значаја који је животна средина добила у савреме-

²⁵⁹ Ејдус, Ф.: *Међународна безбедност: теорије, сектори, нивои*, Службени гласник и Београдски центар за безбедносну политику, Београд, 2012, стр. 193.

²⁶⁰ Слијепчевић, Ђ., Марковић, Д., Илић, Б., Ристић, Ж.: *Екологија и економија*, Универзитет у Бањој Луци, Економски факултет, Бања Лука, 2013, стр. 159.

²⁶¹ Вилијамс, П. Д.: *Увод у студије безбедности*, текст аутора Сајмон, Д.: *Промена животне средине*, Службени гласник – Факултет безбедности, Београд, 2012, стр. 355.

²⁶² Љуштина, А.: *Еколошки деликти и полиција*, Задужбина Андрејевић, Београд, 2010. стр. 11.

²⁶³ Тодоровић, З.: *Конвенционални субјекти безбедности и еколошка сигурност*, докторска дисертација одбрањена на Факултету безбедности Универзитета у Београду 2007, стр 26.

ном безбедносном дискурсу и пракси, говори се о сектору еколошке безбедности. У овом сектору кључни су односи човека и природе.²⁶⁴

Свијест о томе да човјек својим поступцима угрожава животну средину јавља се тек крајем XIX вијека. Екологија је, тако, постепено изашла из свог првобитног биолошког одређења и добила своје мјесто најприје у социологији, а затим се развијала као самостална научна дисциплина. Еколошка заштита постала је „мултидисциплина, а њена мултидисциплинарност проистиче из чињенице да здравље, животна средина и социјални услови представљају комплекс области и проблема који су у сталној интеракцији“.²⁶⁵

Растући еколошки проблеми, нарушавање еколошке равнотеже – временом су постали политички проблем. „Област, као и сам израз ‘еколошка безбедност’, релативно су млади. Прва озбиљна настојања да се питања животне средине интегришу у концепт безбедности започела су осамдесетих година и била су праћена извесним негодовањима и супротстављеним ставовима.“²⁶⁶ Отпори су долазили од оних који су безбједност схватили у уском, војно-полицијском клишеу, али нису могли зауставити ново, „проширено“ поимање безбједности, која је подразумијевала нову грану, нови сектор – еколошку безбједност. „Дакле, од почетка деведесетих еколошка сигурност је важан концепт у сигурносним студијама, а све више и у студијама о околишу. Међутим, значење еколошке сигурности је неодређено, вјероватно због неодређености њезиних двају основних појмова – *околиш* и *сигурност*“.²⁶⁷

„Појмовно, еколошку безбедност можемо одредити као стање – достигнути ниво заштитености еколошких вредности унутар друштвене заједнице у односу на спољне и унутрашње изворе и облике угрожавања у оквиру модела интегралне (националне) безбедности на ком је заснован систем интегралне безбедности.“²⁶⁸ Еколошка безбједност подразумијева идентификовање еколошких пријетњи, њихових извора и починилаца. „Војне претње су повремене и неуобичајени догађаји; еколошка деградација је дуготрајан процес обично случајно изведен из рутинских економских активности.“²⁶⁹ Истраживања односа животна средина – национална безбједност показала су да промјене у животној средини утичу на националну безбједност. Посебне промјене у

²⁶⁴ Ејдус, Ф.: *Међународна безбедност: теорије, сектори, нивои*, Службени гласник и Београдски центар за безбедносну политику, Београд, 2012, стр. 198.

²⁶⁵ Љуштина, А.: *Еколошки деликти и полиција*, Задужбина Андрејевић, Београд, 2010, стр. 11.

²⁶⁶ Бошковић, М.: *Изазови индустријског друштва: нове технологије и еколошка безбедност*, Факултет безбедности, Београд, 2010, стр. 25.

²⁶⁷ Collins, A.: *Сувремене сигурносне студије*, текст аутора Barnett, J.: *Еколошка безбедност*, Политичка култура, Загреб, 2010, стр. 216.

²⁶⁸ Тодоровић, З.: *Институције еколошке безбедности*, Задужбина Андрејевић, Београд, 2009, стр. 15.

²⁶⁹ Вилијамс, П. Д.: *Увод у студије безбедности*, текст аутора Сајмон, Д.: *Промена животне средине*, Службени гласник – Факултет безбедности, Београд, 2012, стр. 343.

животној средини дешавају се током вођења рата. „У погледу свих ових истраживања, без обзира на њихов утјецај на политику, води се расправа око употребљивости концепта еколошке сигурности. Гледано из еколошке перспективе, постоји забринутост да је концепт довео до питања милитаризације околиша.“²⁷⁰

Према Дејани Димитријевић, ауторки књиге *Трендови еколошке безбедности у XXI веку* најважније еколошке пријетње су: глобално загријевање, раст становништва и губитак биодиверзитета, индустријска контаминација ваздуха и океана, еколошке избјеглице, дефорестација, безбједност хране, оскудица и загађење воде, укључујући деконтаминацију подземних вода, климатске промјене, ерозија земљишта и осиромашење озонског омотача.²⁷¹ Димитријевићева у наведеном смислу највише пажње придаје глобалном загријавању, еколошким избјеглицама и еколошком тероризму те безбједности воде и хране, као и опасностима које пријете из примјене нанотехнологије²⁷². Указујући на могућност неочекиваних климатских промјена, ауторка скреће пажњу на двије. „Једна од најдраматичнијих промена био би убрзан колапс леденог појаса западног Антарктика, који би могао да доведе до катастрофалног пораста нивоа мора и промена у циркулацији океана. Друге промене би могле да доведу до слабљења или промена правца Голфске струје, који би западну хемисферу учинили ненасељивом.“²⁷³

Први Заливски рат у јавну употребу је увео појам „еколошки тероризам“. Ирачке снаге су оптужене да су намјерно изазвале два огромна изливања нафте у Персијски залив те да је, потом, Садам Хусеин наредио минирање више стотина нафтних изворишта. Од тада еколошки тероризам привлачи све већу пажњу. У овом контексту треба навести и разлику између еколошког тероризма и екотероризма која се прави у научним круговима. Док се за еколошки тероризам истиче да представља деструкцију и пријетњу животној средини, „екотероризам или еколошки екстремизам, укључује употребу силе против политичких, друштвених или економских ресурса да би се постигао циљ заштите животне средине“²⁷⁴. Под еколошким тероризмом могла би се подвести и употреба муниције са осиромашеним уранијумом. Истражива-

²⁷⁰Collins, A.: *Савремене сигурносне студије*, текст аутора Barnett, J.: *Еколошка безбедност*, Политичка култура, Загреб, 2010, стр. 211.

²⁷¹Димитријевић, Д.: *Трендови еколошке безбедности у XXI веку*, Факултет безбедности, Београд, 2010. стр. 27.

²⁷²„Ова хетерогена технологија дефинисана је по скали ‘нано’ – означава једну милијардину (милијардити део) метра (0,000000001) и, сходно томе, омогућава манипулацију супстанцијама на атомском нивоу (Drexler et al., 1993). Концептуално говорећи, нанотехнологија представља способност контроле и коришћења атома и молекула у размери која се креће од 1 nm до 100 nm.“ Димитријевић, Д.: *Трендови еколошке безбедности у XXI веку*, Факултет безбедности, Београд, 2010. стр. 165.

²⁷³Исто, стр. 30.

²⁷⁴Исто, стр. 75.

ња о посљедицама употребе муниције са осиромашеним уранијумом, па и плутонијумом, донијела су застрашујуће анализе. НАТО је ову муницију користио током бомбардовања српских положаја у БиХ и током бомбардовања положаја Војске Србије на Косову. Муниција са осиромашеним уранијумом користи се због веће пробојности зрна или граната који их имају као пуњење. Наиме, осиромашени уранијум за 70% има већу густину од густине олова. У односу на пројектил од олова, онај са осиромашеним уранијумом наилази на мањи аеродинамички отпор те има већу пробојну моћ. Тек након што су италијански војници, који су на Косову били у саставу мисије КФОР-а, због боравка у зонама у којима је употријебљена поменута муниција по повратку кући оболијевали и умирали, италијанска влада и медији су реаговали и тако пробудили пажњу шире јавности. „Како је званично објављено, од последица тровања осиромашеним уранијумом умрло је 45 италијанских војника који су служили на Косову и Метохији у саставу КФОР-а, док је њих чак 515 оболело од рака.“²⁷⁵ У Босни и Херцеговини проблемима који се тичу употребе осиромашеног уранијума, у смислу збрињавања заостале муниције и пројектила, у надлежности је Регулаторна агенције за радијацијску и нуклеарну безбједност БиХ.

Друштвени покрети који су се развили као одговор на угрожавање животне средине били су основа за појаву политичких партија „зелених“. „Партије ‘зелених’ представљају сасвим нов облик политичког организовања, заснован на идеологији која умногоме одступа од ‘класичних’, традиционалних партија левице и деснице.“²⁷⁶ Сектор еколошке безбједности, сигурно је, има своје етаблирано мјесто у области безбједности. „Еколошка сигурност једно је од кључних нових сигурносних питања које је помогло проширити значење сигурности у постхладноратовском раздобљу. Она је резултат напора еколошких покрета да се скрене позорност на еколошка питања и оспоре праксе националне сигурности, све већег признавања да еколошки проблеми захтијевају заједнички приступ сигурности и раста мултилатералних еколошких споразума те стратешког вакуума насталог с крајем Хладог рата.“²⁷⁷

²⁷⁵ Лист *Политика*, текст *Уранијумска муниција испљивана из америчких авиона А – 10*, преузето са <http://www.politika.rs> 7. 9. 2013.

²⁷⁶ Цветковић Н., В.: *Ризик, моћ, заштита: Увођење у науку безбедности*, Јавно предузеће Службени гласник и Универзитет у Београду – Факултет безбедности, Београд, 2010. текст аутора: Радовић, И.: *Човек и животна средина – еколошки и друштвени аспекти безбедности*, стр. 669.

²⁷⁷ Collins, A.: *Сувремене сигурносне студије*, текст аутора Barnett, J.: *Еколошка безбедност*, Политичка култура, Загреб, 2010, стр. 229.



ИСКУСТВА И ДОСТИГНУЋА У ФОРМУЛИСАЊУ И ИМПЛЕМЕНТАЦИЈИ ЈАВНИХ ПОЛИТИКА У ОБЛАСТИ БЕЗБЈЕДНОСТИ ЗЕМАЉА ЕУ

Опредијелили смо се за три високо развијене земље Европске уније, а које уједно, имају међусобно различите политичке системе, у смислу тежишта власти. У једној од њих, извршна власт ја најзначајнија, у другој законодавна, трећа је земља с предсједничким системом власти. Земље које смо одабрали политички су и економски међу најмоћнијим земљама свијета, а њихови системи безбједности су међу најбоље организованим системима на планети. За анализу јавних политика у области безбједности могле су бити одабране и друге земље, али цијенимо да ће наш избор пружити више могућности за анализу јавних политика из области безбједности, која је по основу њих уређена. Државне институције наведених земаља, укључујући и оне које чине област безбједности, сматрају се међу најефикаснијима на свијету, и многим земљама су послужиле као модели. Спољна политика сваке од земаља чије јавне политике анализирамо у функцији је ширења утицаја своје државе, што наилази на различите реакције у свијету, у смислу прихватања или одбијања. Стога је и област безбједности, односно јавне политике које је креирају, веома осјетљива тема, те је њихова анализа драгоцјено истраживачко искуство. Повремено спољна политика Велике Британије, али и Француске и Њемачке, зна да буде веома агресивна. Стога су стизале пријетње, али и теористички напади који су, што и јесте једна од одлика терористичког акта, погађали цивиле и однијели многе животе²⁷⁸, или су пак мета били војници у цивили.²⁷⁹ Како успоставити равнотежу између офанзивне спољне политике и бе-

²⁷⁸ Серија координираних самоубилачких напада погодила је Лондон 7 јула. 2005. (често познат као 7/7). Опет је у питању био јавни превоз и то током јутарњег „шпица“. Тог јутра, четири припадника милитантских група активирало је узастопно четири бомбе (свака је експлодирала на 50 секунди), три у возовима лондонске подземне железнице, а четврта је експлодирала касније у даблдекер аутобусу на тргу Тависток. Живот је изгубило 56 особа, укључујући и четири бомбаша, а око 700 је било повређено. Експлозије спаковане у ранчевима су направљене у кућној радиности од органских пероксида, презето са <http://www.b92.net> 17. 9. 2013.

²⁷⁹ 21. 5. 2013. године у југоисточном дијелу Лондона дошло је до крвавог напада којег су британске власти оквалификовале као тероризам. Наиме, двојица мушкараца у послеподневним

збједности земље, свакако је једна од важних тема којом се бави извршна али и законодавна власт. У том контексту су јавне политике у области безбједности, њихово креирање и имплементација, посебно важне.

1. ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ УК ВЕЛИКЕ БРИТАНИЈЕ И СЈЕВЕРНЕ ИРСКЕ

1.1. Основни подаци о земљи

Велика Британија, водећа трговинска сила и финансијски центар, има другу по величини економију у Европи, одмах после Немачке. Током протекле двије деценије, Влада Велике Британије је у великој мјери смањила удио јавног власништва и остварила евидентан раст социјалних програма. Пољопривреда је интензивна, високо механизована и ефективна по европским стандардима, тако да Британија производи 60% својих потреба за храном, користећи мање од 2% радне снаге. Велика Британија има велике резерве угља, природног гаса и нафтних ресурса, али су резерве нафте и природног гаса у паду, а Велика Британија је постала велики увозник енергије у 2005. години. Услуге, посебно банкарство, осигурање, и пословне услуге, износе чине далеко највећи дио БДП-а, док индустрија наставља да значајно опада. Након изласка из рецесије у 1992. години, британска економија имала је најдужи период експанзије током којег је по привредном расту Британија надмашила већину земаља Западне Европе. У 2008. години, међутим, глобална финансијска криза погодила је економију, а посебно тежак је био удар на финансијски сектор. Оштар пад цијена некретнина, висок дуг потрошача, глобална економска криза погоршава британске економске проблеме, гура економију у рецесију у другој половини 2008. године, а што је изазвало да влада спроведе низ мјера за стимулisaње привреде и стабилизацију финансијског тржишта.²⁸⁰ Пораст јавног дуга и пад животног стандарда довело је до пораста расположења за излазак из ЕУ а што је, на крају, за резултат имало спровођење референдума о том питању (Брегзит или Брексит) 23. јуна 2016. године.

1.2. Политичко уређење

Велика Британија нема писани устав. Уставно уређење и законодавна регулатива проистиче из низа повеља, закона и других докумената. Најважнији акти

су сатима на подручју Woolwicha мачетама напали и убили британског војника који је има само 20 година. Нападаци су ходали у традиционалној муслиманској одјећи, а док су мушкарца убијали мачетама викали су 'Бог је велик'. <http://www.jutarnji.hr/teroristicki-napad-na-ulicama-londona-17-9-2013>.

²⁸⁰ <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/uk.html> 1. 10. 2013.

на којима се заснива државно уређење Велике Британије су: Велика повеља слободе (*Magna carta libertatum*) донесена 1215. године; *Habeas Corpus act*²⁸¹ из 1679. године; Закон о правима (*Bill of Rights*) из 1689. године.

Први значајан правни документ била је *Велика повеља слобода* (*Magna Cartha Libertatum*) из 1215. године, којом је висока аристократија ограничила краљеву самовласт у убирању пореза. Од доношења овог акта порез се могао убирати само уз сагласност Великог савјета²⁸² (*Magnum Concilium*) који је постепено еволуирао у парламент. Први изабрани парламент конституисан је 1265. године. Испрва је парламент био једнодоман, да би у XIV вијеку постао дводоман. У Горњем дому (Дом лордова) били су представници високог племства, а у Доњем дому (Дом комуна) сједили су представници нижег племства и територијалних јединица Краљевства (грофовија и округа). Наредни битан документ је *Петиција о правима* (*Petition of Rights*) из 1628. године, у којој су дефинисана нека од права поданика на која краљ није могао утицати. На примјер: забрана опорезивања без сагласности парламента, забрана призвољног лишавања слободе, забрана безразложног и неоснованог уплитања у имовинска питања и сл. *Петиција о правима* се у великој мјери позива на *Велику повељу слобода* (*Magna Cartha Libertatum*). *Habeas corpus act* усвојен 1679. године је такође важан уставни документ чија се улога састоји у томе да сачува право појединца на слободу и забрани самовољна и неоснована хапшења од стране државе. У случају да неко буде оптужен, могао је бити притворен само у случају да је претходно осуђен. Кроз историју се *Habeas corpus act* спомиње као један од најважнијих докумената који се тичу чувања људске слободе. Значај *Закона о правима* (*Bill of Rights*) документа који је усвојен 1689. године је у томе што се од његовог доношења регулишу основна права енглеских грађана, као што су то право на приговор или право да грађанин носи оружје. *Закон о правима* такође дефинише и обавезу круне да за важна питања тражи сагласност народа, којег представља парламент.²⁸³

Парламент Велике Британије сачињавају: Горњи дом или Дом лордова (*House of Lords*), Доњи дом или Дом комуна (*House of Commons*) и спикер. У односу на ранији развојни период, када је круна (краљ) била стварни носилац извршне власти, она је задржала симболичан значај. Међутим, треба истаћи да и данас монарх има низ функција (именује првог министра, даје племићке титуле, поставља високе официре у морнарици и ваздухопловству итд).

„Британски парламент је најстарији на свету. Традиционално је једно од основних начела неформалног устава начело парламентарне супрематије. Према њему, законе може да доноси само парламент. Сувереност парламента се састоји у његовом овлашћењу да доноси законе којима може да обликује

²⁸¹ У преводу са латинског *Закон о парламенту Енглеске*, али се латински назив задржао у пракси

²⁸² Велики савјет се називао и Краљев савјет

²⁸³ Шије у Кузмановић, Р.: *Упоредни политички системи*, Нови глас, Бања Лука, 1991. стр. 217-232.

уређење Велике Британије како жели. Каже се да је парламент правно суверен, док је народ политички суверен.²⁸⁴

Данас је Велика Британија уставна монархија са дводомним парламентом. Горњи Дом или Дом лордова чине представници насљедне аристократије као и истакнуте личности из политичког и друштвеног живота које стичу титуле по основу положаја или на основу краљичиних именовања. Број чланова Горњег дома није сталан. Горњи дом има врло ограничене законодавне компетенције и представља све мање значајну институцију британског политичког живота, као и краљевска породица, односно монарх.

Дом лордова врло је масован и има око 1100 чланова аристократије различитих звања са доживотним мандатом. У њему је око 800 насљедних чланова које зову и свјетовни лордови (*Temporal lords*), око 300 доживотних перова²⁸⁵, 16 принчева краљевске крви, 26 духовних представника тзв. духовних лордова (*Spiritual lords*), 16 шкотских представника (перова), 9 судских (правних) лордова и низ других чланова. Свега једна четвртина, односно између 200 и 250 чланова Дома лордова присуствује сједницама парламента. Дом лордова је временом губио свој утицај а од 1911. године и званично није равноправан са Доњим домом. Иако Дом лордова на својим сједницама расправља о већини питања о којима расправља и Дом комуна, једини утицај Дома лордова, односно Горњег дома је да привремено обустави доношење неког закона (суспезивни вето, не и апсолутни). Осим овога, Горњи дом има утицај кроз неколико комитета те утицај преко највишег суда у Енглеској, који је, у ствари, један од комитета Дома лордова, мада ће ова институција ускоро постати самосталан Врховни суд. Сматра се да Дом лордова све више постаје превазиђена, архаична институција, тако да је 1983. године било предложено да се укине, што је тада, вјероватно захваљујући традицији која у Енглеској има изузетно значајну улогу, одбијено.

Доњи дом састоји се од 651. члана. Сматра се да овај дом представља стуб британског парламента. Његови чланови - посланици се бирају општим непосредним тајним изборима на пет година. У Шкотској се бира 71 посланик, у Велсу 35, у Сјеверној Ирској 12, а у Енглеској 533. Основне функције Дома комуна су да доноси законе, изгласава буџет, конституише и контролише владу. Посланици у парламенту често постављају актуелна питања на које треба да одговори влада. Бирају се на мандат од пет година из реда грађана по општем и једнаком бирачком праву. На челу Доњег дома или Дома комуна се налази

²⁸⁴ Иваниш, Ж., Младеновић, М., Драгишић, З.: *Политички систем*, Факултет цивилне одбране Универзитета у Београду, Београд, 2006, стр. 208.

²⁸⁵ Пер (*peer*) јесте особа која је носилац једне или више племићких титула и која је земљопосједник, а може бити и директни сродник монарха. Иако се члановима породице пера обраћа са лорд (*Lord*) и леди (*Lady*), нико од њих није пер. Све њихове титуле су тзв. титуле учтивости, укључујући и титулу супруге, иако се она често назива переса. У перству постоји пет титула (почевши од највише ка најнижој): војвода, маркиз, гроф, висконт, барон.

спикер који је, у ствари, предсједник парламента. Уз њега су још помоћници, записничари те остали чланови. Доњи дом чине представници политичких партија изабраних на изборима и ово тијело има сва законодавна права. Већ много година не мијења се број изборних јединица. У Великој Британији примјењује се већински систем по којем је у једној изборној јединици побиједио кандидат који је освојио највећи број гласова, односно, онај који је успио да освоји релативну већину. Овакво изборно правило фаворизује двостраначки систем (као и у Сједињеним Државама), те се у Британији на власти смјењују двије странке: Конзервативна и Лабуристичка. Рад у Парламенту одвија се по давно утврђеним и строгим правилима, а највећи дио рада у Доњем дому одвија се у комисијама, које се састоји се од 10 до 50 посланика. Ови одбори разматрају питања до у детаље, нарочито она која се тичу актуелних владиних политика, расправљају о предложеним законима, али и о ширим темама као што су економија.²⁸⁶

Спикер (предсједник Доњег дома) британског парламента предсједава сједницама Доњег дома, изабран је од стране посланика и једини је овлашћен за односе с јавношћу. Тек након избора спикера дозвољен је разговор у парламенту, а прије него се то деси дозвољена је искључиво невербална комуникација. У прошлости, у доба сукоба монарха и парламентарца, често су најгласнији критичари рада монарха били изложени монарховој освети што је условило конституисање институције спикера. Спикер одржава ред у парламенту, даје ријеч посланицима. Спикер упознаје јавност са садржајем сједница британског парламента, он утврђује кворум, спикеру се вјерује. Спикер има три замјеника (потпредсједника Доњег дома) која, такође, бира Доњи дом. У вршењу своје дужности, спикер не смије да испоји своју страначку припадност, већ треба да манифестује политичку непристрасност. Док врши своју дужност, спикер не смије обављати страначке функције. У парламенту постоји институција „бича“ (*Whips*). То су представници странака чија је улога да пазе како су чланови њихових странака гласали, односно, „бичеви“ су задужени за страначку дисциплину. Уочи сједнице дају брифинг осталим посланицима, упознају их са дневним редом и начином гласања.

Опозиција је организована и чине је посланици странке која је изгубила изборе, али има посланике у парламенту који парирају владиним рјешењима. Лидер највеће опозиционе странке је вођа званичне опозиције, а то је у Доњем дому и Дому лордова тренутно Лабуристичка партија (од 2015. године лидер ове партије је Џереми Корбин). Службени лидер опозиције бира „владу у сјени“ чији је задатак да прати рад државних органа.

Влада Велике Британије има низ специфичности у односу на владе других земаља. Влада је снажна полука британског политичког система, везана је за Круну и за Доњи дом. Некада је влада била дио Великог савјета, који постоји

²⁸⁶ <http://www.parliament.uk/business/commons/what-the-commons-does/> 17. 9. 2013.

и данас, али само симболично. Са Доњим домом везе су двосмјерне. Владу бира Доњи дом. Странка која је освојила највише посланичких мјеста освојила је и право да њен представник (најчешће председник странке) постане премијер, односно, да представи нови владин састав. Краљица има обавезу да му понуди положај првог министра, тј. председника владе. Након што добије мандат, мандатар листу министара понуди Доњем дому на усвајање, што се и догоди, али Доњи дом није обавезан да усвоји комплетну листу. Сви министри су обавезно чланови Доњег или Горњег дома, односно, посланици. Влада, односно, Кабинет Уједињеног краљевства (*Cabinet of the United Kingdom*) носилац је извршне власти и формално извршно тијело Крунског савјета²⁸⁷.

„Извршна власт у Великој Британији концентрисана је у рукама Владе (кабинета), на чијем се челу налази премијер, као најмоћнија политичка личност у држави. Влада се састоји од три групе чланова: прву групу чине министри најважнијих ресора, који су уједно и чланови Кабинета; другу групу чини 30 министара који нису чланови Кабинета; а трећу групу чине државни подсекретари. Владу бира парламентарна већина, али након тога парламент нема утицај на рад Владе.“²⁸⁸

Британска влада зна бити веома бројна, али нису сви министри истог значаја. Садашњи први министар (премијер, председник владе) јесте Борис Џонсон, лидер Конзервативне партије.²⁸⁹ Његов Кабинет састоји се од 121 министарства, али уз првог министра још 21 министарство чини Кабинет министара, односно, Кабинет Уједињеног краљевства, док су остали министри одсјека, односно, одјељења. Први министар је одговоран за све одлуке и јавне политике које креира његов Кабинет. Он надзире рад државне управе, свих министарстава и агенција.²⁹⁰

Џонсон је ватрени заговорник изласка Британије из ЕУ. Спорења о сврсисходности британског чланства у ЕУ трају од приступања ове земље Европској економској заједници 1973. године. Идеја о референдуму постала је изгледна након побједе Конзервативаца на општим изборима 2015. године и Закона о референдуму о Европској унији 2015. који је на иницијативу ове партије

²⁸⁷ Крунски савјет, зове се и Тајни савјет Уједињеног Краљевства (*Privy Council of the United Kingdom, Her Majesty's Most Honourable Privy Council*) јесте формално власт у Уједињеном Краљевству. Крунски савјет је савјетодавно тијело британске краљице. Његови чланови су, углавном, истакнути политичари, бивши или актуелни чланови Дома комуна или Дома лордова. Чланство обухвата све чланове Кабинета, бивше и садашње, спикера, лидере свих политичких странака, архиепископа и разне више судије, као и друге високепозициониране јавне личности. Њихова је улога да савјетује краљицу у вршењу дужности монарха. Преузето са <http://www.parliament.uk/site-information/glossary/privy-council/> 17. 9. 2013.

²⁸⁸ Драгишић, З.: *Систем националне безбедности Републике Србије*, Универзитет у Београду – Факултет безбедности, Београд, 2011, стр. 84.

²⁸⁹ Борис Џонсон је 24. 7. 2019. године именован за премијера Велике Британије. Претходно је био министар спољних послова, а нешто раније градоначелник Лондона.

²⁹⁰ <https://www.gov.uk/government/organisations/cabinet-office> 17. 9. 2013.

усвојио британски парламент. Референдум (Брегзит или Брексит – кованица настала од енглеских ријечи Британија и exit) одржан је 23. јуна 2016. године. Излазак је изгласан са 51, 89% гласова подршке. Џонсон се залаже за што бржи излазак Велике Британије из ЕУ без договора са Бриселом јер је увјерен да се изгледи за економију погоршавају у земљи и иностранству.²⁹¹

1.3. Елементи система безбједности

Велика колонијална освајања која су у име Краљевине предузеле британске трупе подразумијевале су организовану и увјежбану војску, али и осмишљену политику владања. Наравно да је област безбједности у томе имала значајно мјесто. „УК Велике Британије специфична је држава, и по географској структури, а и по својој дугој колонијалној и ратној традицији. Резултат тога је увијек актуелно питање националне сигурности, које представља окосницу националног интереса, односно, рада на дјелотворном спречавању свих врста угрожавања УК или његових европских савезника.“²⁹² Улога коју је имала у дужем временском периоду – најјача поморска сила и апсолутна доминација у трговини, што јој је давало велику економску моћ, омогућили су Великој Британији и велику војну моћ, све до завршетка Првог свјетског рата. „Дакле, све до Првог свјетског рата, она је имала економску војно-поморску премоћ и изван европских простора. Међутим, Велика Британија, а што се односи и на остале европске државе, са својим геополитичким и економским аспирацијама нису могле остварити своје планиране доминирајуће циљеве.“²⁹³ Други свјетски рат донијеће велика разарање и страдања становништва, чега неће бити поштеђена ни Британија.

Период војног и економског стагнирања Британија ће превазићи ступањем у НАТО и Европску економску заједницу. „Важан преокрет у опоравку наступа у осамдесетима, доласком на власт Конзервативне странке, када је слиједила убрзана приватизација компанија, које је претходна лабуристичка влада национализовала. Данас је УК по расту, продуктивности и конкуритивности међу водећим свјетским индустријским земљама.“²⁹⁴ Као најближи амерички савезник у Европи Велика Британија је с прилично резерви улазила у прецесе нове европске политичке и безбједносне архитектуре. У Британији је присутно континуирано преиспитивање чланства у ЕУ, не само од стране власти већ и од јавности.

²⁹¹ <https://www.theguardian.com/business/2019/aug/28/uk-economy-falters-as-slowng-global-growth-adds-to-recession-risk> 28. 8. 2019.

²⁹² Гризолд, А. – Таталовић, С. – Цвртила, В.: *Сувремени системи националне сигурности*, Загреб, 1999, стр. 152.

²⁹³ Маслеша, Р.: *Теорије и системи сигурности*, Магистрат, Сарајево, 2001. стр. 518.

²⁹⁴ Гризолд, А. – Таталовић, С. – Цвртила, В.: *Сувремени системи националне сигурности*, Загреб, 1999, стр. 153.

1.3.1. Полицијски систем

Организација полиције у Великој Британије прати политичку, односно, уставну структуру земље и њену административну организацију, што значи да је полиција у Великој Британији децентрализована. Сјеверна Ирска и Шкотска имају одвојене полицијске организације у односу на Енглеску и Велс, тако да полицијско устројство УК Велике Британије и Сјеверне Ирске чине полиције: Енглеске и Велса, Шкотске, Сјеверне Ирске. У Енглеској, Шкотској и Велсу основне административне цјелине су грофовије и градови, што датира од 1889. године, када су основани изборни савјети грофовија, а највећи градови добили самосталан статус, као градови – грофовије, надлежни за обављање локалне власти. На исти начин, организована је и полиција те је тако полиција Енглеске и Велса према територијалној организацији подијељена на грофовије и градове, што значи да је организација полиције установљена у складу са територијалном организацијом на административне округе.

Можемо говорити о неколико организацијских нивоа полицијских снага: окружна (грофовијска) полиција; полиција великих градова; комбинована полиција; метрополитенска полиција; остале полицијске снаге. Организација грофовијске полиције је директно везана за административне округе, чија је искључива надлежност унутар граница грофовија. На челу ових полицијских снага, налази се шеф полиције, којег именује Комисија за полицију. Састав Комисије за полицију грофовије чине двије трећине локалних одборника, а једну трећину судије локалног суда опште надлежности.

Организација полиције у Шкотској има велике сличности са организацијом полиције у Енглеској и Велсу. Разлика је у томе што у организацијској структури Шкотска нема Метрополитенску полицију, него само грофовијску, градску и комбиновану. У Ирској су полиција и војска биле дужи временски период међусобно увезане. Споразумом између Енглеске и Ирске из 1921. године Ирска је подијељена на независну републику на југу, док је сјеверни, знатно мањи дио, ушао у састав Велике Британије. Тада долази до реорганизације тадашње Краљевске Ирске полиције, тако да је на сјеверу 1922. године основана Краљевска улстерска полиција Сјеверне Ирске.²⁹⁵

Већ смо констатовали да је полиција децентрализована, а треба напоменути да Велика Британија нема националне полицијске снаге. Међутим, постоји институција која обавља послове министарства унутрашњих послова. То је *Home Office* којим руководи *Home secretary*²⁹⁶, односно *Secretary of State for the Home Department*.²⁹⁷

²⁹⁵ <http://www.psnipolice.uk/> The Police Service of Northern Ireland 18. 9. 2013.

²⁹⁶ Од 24. 7. 2019. године на тој дужност налази се Прити Пател (*Priti Patel*).

²⁹⁷ <https://www.gov.uk/government/people/theresa-may> 18. 9. 2013.

Значајан докуменат који је обиљежио даљи развој полиције британски парламентарци усвојили су 1829. године. Роберт Пил, тадашњи министар унутрашњих послова, тада је парламенту Велике Британије представио Повељу - документ којим се конституише полиција у ширем подручју Лондона, односно Акт о Метрополитен полицији. Доношењем Закона о полицији за подручје Лондона, основана је Метрополитен полиција (*Metropolitan police или Scotland Yard*) која је у складу са новом организацијом почела са радом даље 1829. године. Прихваћеним Законом о полицији назначени су и принципи по којима организација полиције треба бити по узору на војне формације, са континуираним радом, а надзор над радом полиције треба да обавља влада.

У Метрополитен полицији конституисани су основни принципи рада полиције који, између осталог, подразумевају да сходно усвојеним принципима, обука и утисак који се остави код грађана представљају значајне елементе у раду полиције. Исто тако, сваки полицајац добио је свој број. Један од принципа је и да полицијски штабови треба да буду смјештени у центру града и на тај начин доступни грађанима. Ангажман полицајаца треба да се одвија на селективној основи, полицијски досијеи треба да представљају фундамент у бољем оперативном покривању терена, а одсуство криминала ће бити најбољи показатељ о стручности и способности полицијских снага.²⁹⁸

Метрополитен полиција и данас је најорганизованија и најбоље оспособљена европска полиција у кадровском и техничком погледу, као и другим сегментима релевантним за ефикасно извршавање задатака из области безбједности. Метрополитен полиција задужена је за шире подручје Лондона (1572 квадратна километра, 7 512 400 становника²⁹⁹) и не обухвата уже подручје Лондона (*square mile*³⁰⁰) које је у надлежности Полиције града Лондона (*City of London Police*). На челу Метрополитен полиције налази се комесар (*Commissioner of police of the metropolis*) са пет помоћника, којег, на приједлог министра унутрашњих послова, именује краљица. Комесар је за свој рад одговоран министру унутрашњих послова. Метрополитен полиција има 31460 униформисаних полицајаца.³⁰¹

1.3.2. Национална криминалистичка агенција (National Crime Agency – NCA)

Национална криминалистичка агенција (NCA) конституисана је 7. октобра 2013. године Законом о судовима (*Crime and Courts Act 2013*) као агенција за борбу против тешког и организованог криминала, трговине људима, оружјем и дрогом. Уједно, ова агенција је овлашћена за сузбијање сајбер криминала

²⁹⁸ [http://www.met.police.uk/History of the Metropolitan Police](http://www.met.police.uk/History%20of%20the%20Metropolitan%20Police) 18. 9. 2013.

²⁹⁹ Према попису из 2006. године

³⁰⁰ Квадратна миља

³⁰¹ <http://www.met.police.uk> 18. 9. 2013.

као и међународног економског криминала.³⁰² Претеча Националне криминалистичке агенције била је Агенција за организовани криминал - SOCA (*Serious Organized Crime Agency*) конституисана 2006. године, након што је Парламент Велике Британије усвојио Закон о полицији за организовани криминал (*Serious Organized Crime and Police Act 2005*). Иако је у медијима представљена као британски ФБИ, показало се да је SOCA била много ближа америчким агенцијама које се баве нелегалном трговином наркотицима, цигаретама, алкохолом и оружјем.³⁰³ Све су то били разлози за њено трансформисање у NCA. Националном криминалистичком агенцијом руководи генерални директор а ту дужност од 4. јануара 2016. године обавља Лина Венс (Lynne Owens), особа са дугогодишњим полицијским искуством.³⁰⁴

1.3.3. Обавјештајно-безбједносни систем

Иако Велика Британија већ деценијама није колонијална и свјетска сила, она је држава са најдужом традицијом владавине закона и одговорног односа према државним пословима. Уједно, Велика Британија је држава и са најдужом традицијом институционализоване обавјештајне активности. Ипак, и у Великој Британији доношење посебних закона којима се регулише област рада обавјештајних служби, новијег је датума.

Обавјештајно-безбједносни систем Велике Британије уређен је када су усвојена два законска акта: Закон о служби безбједности (*The Security Service Act*) од 27. априла 1989. године и Закон о обавјештајним службама од 26. маја 1994. године. Врх пирамиде обавјештајно-безбједносног система Велике Британије представља влада.

Са аспекта цивилне контроле система безбједности најзанимљивија је Служба безбједности (*Security Service* - MI5). Почетне организацијске форме дјеловања контраобавјештајне службе уочавамо почетком 1909. године. Наиме, велики обавјештајни интерес Њемачке и присуство њених обавјештајаца на простору Велике Британије с тежиштем на војно-поморске луке, створио је потребу за конституисањем организације која је претеча MI5 - Биро тајне службе (*The Secret Service Bureau*). Захваљујући Бироу тајне службе у току Првог свјетског рата откривено је 35 њемачких агената који су дјеловали на територији Велике Британије.

Стварање схватања о значају обавјештајне димензије и други разлози безбједносне природе довели су до тога да MI5 од 15.10.1931. године, преузме одговорност за супротстављање свим пријетњама националној безбједности,

³⁰² <https://www.nationalcrimeagency.gov.uk/> 28. 8. 2019.

³⁰³ DEA (Drug enforcement administration) и ATF (Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives)

³⁰⁴ <https://www.nationalcrimeagency.gov.uk/who-we-are/our-leadership/senior-leader-biographies/director-general-lynn-owens> 28. 8. 2019.

када је MI5 промијењен назив у Служба безбједности (Security Service) али је назив MI 5 остао у незваничној употреби.

У периоду између два свјетска рата, MI5 се бавио комунистичком пријетњом која је долазила из Совјетског Савеза, и нацистичком Њемачком. У току Другог свјетског рата, MI5 је имала истакнуту улогу. Посебно ефикасан се показао *Double cross system*, односно, стварање двоструких агената чији рад је био дјелотворан током припреме за искрцавање на Нормандију.

Шеф Службе безбједности има функцију сталног подсекретара у Министарству унутрашњих послова али се широј јавности презентује да је то генерални директор. Служба је статутарно везана за Министарство унутрашњих послова али се истиче да није дио тог министарства.³⁰⁵ Директор је одговоран за законитост одвијања свих планираних и одобрених обавјештајних операција. Служба безбједности је 1993. године објавила брошуру под називом *MI5 - The Security Serious, London edit by HMSO, 1993*.³⁰⁶

Завршетак Хладног рата донио је преусмјеравање безбједносне политике коју је водио MI5. У први план су поново дошле терористичке пријетње из Северне Ирске и држава из којих су долазиле терористичке пријетње, каквом је оцијењена Либија, док је на власти био пуковник Гадафи. Дешавања у Сјеверној Ирској и међународни тероризам постали су приоритети у раду. Служба је добила и прву жену директора.

Успон исламског тероризма крајем деведесетих, што је кулминирало у нападу на Куле близнакиње 2001. године, довело је до великих промјена у конципирању операција MI5. У MI5 од 1990. године сматра се да главна терористичка пријетња за Британију, осим повремених активности ИРА, долази од блискоисточног тероризма који је под покровитељством држава, а посебно из дјеловања иранског Министарства за обавјештајне послове и безбједност (МОИС), чији је главни циљ у Британији, цијени се, био и остао британски писац Салман Рушди.

Служба безбједности је у годишњем извештају за 1997-98. годину, а који је завршен у јулу 1998. године била прва која је указала на Осаму бин Ладена, и везано за Ладенове активности, тражила интензивнију сарадњу са Сједињеним Државама. Убрзо након тога, 7. августа 1998. године, Ал Каида спроводи свој први велики терористички напад. Огромне бомбе у камионима које су возили бомбаши самоубице готово су демолирале америчку амбасаду у Најробију (Кенија) и оштетили амбасаду у Дар ес Саламу у Танзанији. Борба против тероризма је приоритет који је влада поставила, а што се одразило на повећање буџета MI5, што је, опет, омогућило раст броја запослених са 2 000

³⁰⁵ <https://www.mi5.gov.uk/people-and-organisation> 28. 8. 2019.

³⁰⁶ Шире у Савић, А. - Делић, М. - Бајагић, М.: *Безбедност света од тајности до јавности*, Институт безбедности: Виша школа унутрашњих послова: Полицијска академија, Београд, 2002, стр. 130-136.

(колико их је било до 11. септембра 2000. године) на око 3600 у периоду 2010-2011. године, са циљем да се досегне број од 3800. Данас се 60 % активности MI5 односи на праћење и неутралисање терористичких активности.³⁰⁷

Осим MI5 у Великој Британији постоје слједеће обавјештајне и безбједносне службе: Тајна обавјештајна служба у Министарству иностраних послова (SIS – *Secret Intelligence Service*, Foreign Office - MI6); Владин Комуникацијски главни штаб у Министарству спољних послова (GCHQ – *Government Communications Headquarters*); Обавјештајна служба у Министарству одбране (*Defense Intelligence DI*).

Тајна обавјештајна служба *Secret Intelligence Service* – SIS (MI6 је остао уобичајен, незамјењив назив за све који се налазе изван обавјештајне структуре) налази се у саставу Министарства иностраних послова, које служба користи за прилично аутономно дјеловање. Централа је у Лондону, а инсталирана је у готово свим британским дипломатским представништвима. Служба је задужена за обавјештајни рад у иностранству. Завршетак Хладног рата наметнуо је промјене и овој служби у смислу организацијске структуре и погледа на безбједносне пријетње. „Послије пада Берлинског зида 1989. године SIS је развио припреман одговор на обавештајне изазове који су постали доминантни: регионална нестабилност, тероризам, пролиферација оружја за масовно уништење и организовани међународно криминал.“³⁰⁸ Појачано је интересовање за нове облике безбједности, који се више не могу тражити искључиво у војним активностима противника. „Може се рећи да су циљеви (задачи) ове службе стратешког карактера и у непосредној вези са дугорочним спољнополитичким интересима Велике Британије. Дугорочни обавјештајни рад (*long-term intelligence*), односно ‘рад на дуге стазе’ основно је обележје рада MI6, и у том контексту ова служба има подршку не само других државних већ и приватних институција.“³⁰⁹ Служба придаје пажњу односима с јавношћу, што обавља преко посебног сервиса Министарства (*FCO Press Office*) и свог официра задуженог за контакте с медијима.

Владин штаб за комуникације (*Government Communications Headquarters* – GCHQ) јесте агенција која се бави електронским прикупљањем података и њиховом обрадом. Нови видови комуникација пред ову службу поставили су и нове изазове којима она одговара користећи савремену технологију за праћење SIGINT сигнала. Према Закону о обавјештајним службама из 1994. године, GCHQ постала је самостална организација која се организационо налази у саставу Министарства за иностране послове и Комонвелт. Мото ове агенције

³⁰⁷ <https://www.mi5.gov.uk/home/mi5-history/mi5-today.html> 18. 9. 2013.

³⁰⁸ <https://www.sis.gov.uk/our-history.html> 20. 9. 2013.

³⁰⁹ Савић, А. - Делић, М. - Бајагић, М.: *Безбедност света од тајности до јавности*, Институт безбедности: Виша школа унутрашњих послова: Полицијска академија, Београд, 2002, стр. 127.

гласи „Чувамо безбједност нашег друштва и у ери интернета“ (*Keeping our society safe and successful in the Internet age*)³¹⁰.

Војна обавештајна служба (*Defence Intelligence - DI*) јесте интегрални дио Министарства одбране и њена обавеза је да обезбиједи стратешке обавештајне информације за потребе Министарства одбране и оружаних снага, што подразумева благовремене информације, процјене и савјете, како би се донијеле исправне одлуке и креирала квалитетна политика у сектору војне безбједности.

1.3.4. Одбрамбени систем

Одбрамбени систем В. Британије успостављен је кроз Министарство одбране и креира се сходно стратегији националне безбједности која се реализује на нивоу државе. Велика Британија се залаже за флексибилнију одбрамбену политику, тако што охрабрује своје коалиционе партнере у стварању савеза који ће бити гарант регионалне и глобалне безбједности. Влада је преко министра одбране, који је цивилно лице, одговорна за стање и борбену готовост оружаних снага. Законским актима је наглашено да оружане снаге не смију бити укључене у политичке активности.

Три рода војске чине окосницу оружаних снага Велике Британије. То су ваздухопловство (*Royal Air force*), морнарица (*Royal Navy*) и копнена војска (*British army*). Оружане снаге попуњавају се искључиво професионалцима, Британија нема обавезу служења војног рока. Приликом пријема у војну службу потписује се уговор који може трајати од 3 до 22 године, након чега се остварује право на војну пензију. Војници се током војне службе могу усавршавати на три војна колеџа за подофицире: *Britannia Royal Naval College* (поморске снаге); *Royal Military Academy Sandhurst* (копнене снаге) и *Royal Air Force College Cranwell* (ваздухопловне снаге). Виши степен школовања за официре остварује се у престижним војним школама као што су *Royal College of Defence Studies* у Лондону.

Копнене снаге су најбројније, распоређене су на британском тлу али и у бројним базама широм свијета. Намијењене су самосталном борбеном дјеловању и садејству са другим родовима оружаних снага. Ратном морнарицом командује начелник штаба ратне морнарице, који је уједно и савјетник министра одбране за поморска питања. Ратна морнарица у свом саставу има и морнаричко ваздухопловство, које је одвојено од RAF-а. Краљевске ваздухопловне снаге (RAF) састоје се од три компоненте, односно, јединице: за подршку хеликоптерским дјеловањем; за ваздухопловне операције и поморска дјеловања; за транспорт и операције снабдијевања горивом у ваздуху.

³¹⁰ <http://www.gchq.gov.uk/Pages/homepage.aspx> 20. 9. 2013.

Британија се данас суочава са широким спектром безбједносних пријетњи у чијем сузбијању значајну улогу има унутрашња кохезија свих сектора у области безбједности. НАТО савез у Европи и партнерство са САД као глобалном силом су носећи стубови британске одбрамбене политике.

1.4. Креирање јавних политика

На владином сајту стоји објашњење да је *policy* „изјава о томе шта влада покушава да постигне и зашто“ те да је политика владе збир свих појединачних јавних политика. Збир јавних политика које влада спроводи дефинише позицију владе која разматра и рјешава широк круг политичких питања.³¹¹

Јавне политике се, углавном, креирају кроз доношење закона. Парламент доноси нови закон или прави измјене постојећег, након што нацрт закона прихвати већина у оба дома, и затим формално буде прихваћен од стране владајућег монарха (акт познат као Краљевски пристанак). У највећем броју случајева влада предлаже законе, али закони могу бити предложени и од стране посланика. Хитна питања као што су терористичке пријетње, потреба да влада ажурира старе законе и судску праксу у судовима, доприносе потреби за новим законима.

Министарства у Вајтхолу, израђују приједлоге закона који се подносе парламенту, а проценат амандмана који се усвајају без подршке владе врло је мали. Осим тога влада, а не парламент, утврђује буџет за државне програме.³¹²

Прије него се нацрт³¹³ закона пусти у парламентарну процедуру, обављају се консултације са стручњацима, воде се дискусије са заинтересованим странама, невладиним организацијама и интересним групама. Нацрти закона или приједлози за измјене закона могу бити садржани у владиној „Бијелој књизи“ која се назива и „Зелена књига“. „Зелена књига“ јавности не смије бити доступна прије него нацрти закона уђу у парламентарну процедуру. Прије него се поставе на дневни ред сједнице парламента, нацрте закона разматрају парламентарне комисије, често састављене од посланика оба дома. Закони који се усвоје могу важити за цијелу територију Велике Британије или само за један њен дио (Велс или Шкотску, на примјер). Закон може да ступи на снагу одмах, на одређени датум почетка, односно, у фазама.

Практична имплементација закона је у надлежности одговарајућег владиног министарства. На примјер, закони који се односе на питањима транспорта

³¹¹ <https://www.gov.uk/government/policies> 19. 9. 2013.

³¹² Алмонд, Г. А., Пауел, Г.Б., Далтон, Р.А., Стром, К.: *Компаративна политика данас: свјетски преглед*, Подгорица: Универзитет Црне Горе, Факултет политичких наука: ЦЕДЕМ – Центар за демократију и људска права, Подгорица, 2009, стр. 199.

³¹³ Умјесто „нацрта“ више се користи израз „запис“ (*Bill*), а буквалан превод би био „нацрт записа закона“ (*A Draft Bill*)

ће бити под управом Министарства за саобраћај. Парламент или нека од парламентарних комисија може да истражи да ли и како влада спроводи закон. У парламентарној процедури, нацрт закона пролази кроз три читања, односно, расправе (усаглашавање и доношење амандмана).

Прва функција Доњег дома јесте да одмјерава политичку репутацију. Чланови парламента континуирано оцјењују своје колеге као министре и потенцијалне министре. Министар може формално добити повјерење на гласању, али и изгубити статус зато што су његови или њени, аргументи побијеђени у дебати. Друга функција Доњег дома огледа се у томе што чланови парламента који припадају владајућој партији имају приступ министрима у влади. Трећа функција парламента јесте да о питањима о којима расправља обезбјеђи публицитет. Критичко разматрање закона представља четврту функцију Доњег дома. Чланови парламента могу да затраже да влада предузме нешто у вези с одређеним питањем. Процедура рада Доњег дома приморава министра да детаљно објасни и брани приједлог закона. Пето, чланови парламента могу да разматрају како министарства у Вајтхолу спровode јавне политике.³¹⁴

Владе постају све гломазније. Стога креирање јавних политика подразумева интеракцију владе, односно, премијера и министара, стручних владиних тијела и парламента. Међутим, улога премијера је најзначајнија.

1.4.1. Актери јавних политика

У центру британског креирања јавних политика су премијер, кабинет и систем комитета који дјелују при кабинету. Значајна концентрација власти смјештена је у канцеларији премијера који има директну релацију са свим министрима. Традиционално, премијери су ближе укључени у одбрану, спољне послове и економску политику него у друге секторе. Парламент има мало директног учешћа у формулисању политике. Улога парламента је у томе да усвојене политике детаљно испита и законе измијени.³¹⁵

Институција цивилног друштва у Британији је вијековима присутна. Лидери невладиних организација широко су укључени у јавни живот Велике Британије. Неке од тих организација оснива и финансијски стимулише британска влада. Ради се о тзв. квазиаутономним невладиним организацијама, од којих неке пружају јавне услуге. Сем организација овог типа у јавном животу присутно је низ добротворних организација и непрофитних удружења грађана. Најзначајнија радничка организација је Конгрес синдиката, који окупља различита струковна синдикална удружења.

³¹⁴ Алмонд, Г. А., Пауел, Г.Б., Далтон, Р.А., Стром, К.: *Компаративна политика данас: свјетски преглед*, Подгорица: Универзитет Црне Горе, Факултет политичких наука: ЦЕДЕМ – Центар за демократију и људска права, Подгорица, 2009, стр. 199.

³¹⁵ Theodoulou, S. : *Policy and politics in six nations: A Comparative Perspective on Policy Making*, Prentice Hall Upper Saddle River, 2002, стр. 57.

Већина интересних група настоји да оствари четири циља:

- информисаност о политикама владе и промјенама у њима;
- спровођење утврђених политика са разумијевањем;
- утицај на креирање политике;
- симболичан статус, на примјер, додавање одреднице „краљевски“ називу групе.³¹⁶

Британски изборни систем може се окарактерисати геслом „побједник носи све“ с обзиром на то да се ради о већинском, а не пропорционалном систему. Наиме, у изборним јединицама побјеђује кандидат који је добио највећи број гласова, тако да листа на којој се он налази добија све предвиђене посланичке мандате. На тај начин, политичка сцена у Британији састоји се од свега неколико партија.

Број партија које се надмећу за гласове варира од три до пет у различитим дијеловима Уједињеног Краљевства. У Енглеској се за гласове боре три странке – Лабуристичка, Конзервативна и Либерално-демократска. У Шкотској и Велсу уобичајено постоје четири партије, а мандате освајају и Шкотска национална партија и Велшка национална партија. У Сјеверној Ирској за мјеста у парламенту обично се бори пет партија.³¹⁷

Лабуристи су традиционално ближи радничким слојевима друштва и синдикалним организацијама те на неки начин слове као партија левнице, док су Конзервативци више усредсређени на средњу друштвену класу. Наведена подјела може се схватити само условно, пошто је нпр. Тони Блер, као лидер лабуриста настојао да придобије средњи друштвени слој, у чему је и успио.

1.5. Јавне политике у области безбједности

Крај Хладног рата је, на што смо већ указали, наметнуо неминовну потребу реструктурисања политике британске националне безбједности. Највећа пријетња није долазила из СССР-а, али су се појавиле нове, регионалне и глобалне безбједносне пријетње попут међународног тероризма. Чврсто савезништво са Сједињеним Државама и инкорпорираност у НАТО, у којем Британци виде кровног европског заштитника, остала су стратешка одређења одбрамбене политике. „Надаље, према британским ставовима, обликованима почетком деведесетих, у свим активностима на подручју одбране и сигурности (кроз НАТО али и изван њега) ваља сачувати сљедеће специфичне британске интересе: укљученост САД у европска сигурносна питања; одржавање специфич-

³¹⁶ Алмонд, Г. А., Пауел, Г.Б., Далтон, Р.А., Стром, К.: *Компаративна политика данас: свјетски преглед*, Подгорица: Универзитет Црне Горе, Факултет политичких наука: ЦЕДЕМ – Центар за демократију и људска права, Подгорица, 2009, стр. 211.

³¹⁷ Исто, стр. 214.

ног односа САД и Уједињеног Краљевства; задржавање слободе политичкога и војног дјеловања у будућем еуропском сигурносном систему.³¹⁸

С обзиром на предности које у одбрамбеном, и шире, у безбједносном смислу Великој Британији пружа то што се налази на острву, Британија није имала проблеме попут низа европских држава, које су током два свјетска рата биле под страном окупацијом. Острвски положај определијелио је Британију да развија снажне поморске снаге. Развој нуклеарног оружја релативизовао је географске предности, а Британија је гарант своје безбједности видјела у приступању НАТО савезу и стратешкој сарадњи у области безбједности са Сједињеним Државама. Политичка оријентација утицала је и на креирање јавних политика у области безбједности. „Основне детерминанте постхладноратовске националне сигурносне политике која је попримила европску оријентацију, могли бисмо сажети у доминантним сљедећим ставовима:

- осигурати заштиту и сигурност Уједињеног Краљевства и његових ови-
сних територија, чак и тамо гдје не постоји већа вањска пријетња;
- осигурати се против било какве веће пријетње Уједињеном Краљевству
и његовим савезницима;
- допринијети промовирању сигурносних интереса Уједињеног Краљев-
ства кроз одржање међународног мира и сигурности.³¹⁹

Држећи се процјене да је могућност од великих сукоба, с каквима се Бри-
танија суочавала у прошлости, искључена, британска политика у области без-
бједности преструктурисала се у смислу праћења и реаговања на нове без-
бједносне пријетње као што су: „извори нестабилности у Европи, које могу
представљати пријетњу сигурности УК; извори нестабилности, што их пред-
стављају неки политички режими у свијету, који индиректно угрожавају си-
гурност УК; пролиферација нуклеарнога, кемијскога и биолошкога оружја, те
конвенционалнога оружја: режими који имају овакве врсте оружја пријетња
су свјетској стабилности; појаве нових сигурносних ризика (дрого, организи-
рани криминал, нови облици тероризма, уништавање околиша, могућност
угрожавања информатичких мрежа)“.³²⁰

Највиши орган за питања безбједности у Британији је Кабинет министра
на челу са премијером, односно, предсједником владе. Кабинет креира и им-
плементира јавне политике у области безбједности. Парламент кроз рад ко-
мисија остварује своју савјетодавну и надзорну функцију. Предсједник вла-

³¹⁸ Гризолд, А., Таталовић, С. и Цвртила, В.: *Сувремене системи националне сигурности*, Све-
училиште у Загребу, Факултет политичких знаности, Загреб 1999, стр. 154.

³¹⁹ Greenwood, D.: *The United Kingdom, u The Defence Policies of Nations*, 1994, стр. 283. Према:
Маслеша, Р.: *Теорије и системи сигурности*, Магистрат, Сарајево, 2001, стр. 174.

³²⁰ *The Strategic Defence Review (SDR)*, Лондон, јул 1998, стр. 5-9. Према: Гризолд, А., Татало-
вић, С. и Цвртила, В.: *Сувремене системи националне сигурности*, Свеучилиште у Загребу,
Факултет политичких знаности, Загреб 1999, стр. 156-157.

де је одговоран за сва питања која су у области безбједности. У том смислу, нарочито је наглашена његова одговорност у погледу обавјештајних и служби безбједности. Предсједник владе предсједава Министарским комитетом за надзор и управљање обавјештајним и безбједносним службама (*Ministerial Committee on Intelligence – CSI*) који представља највиши орган руковођења обавјештајно-безбједносним активностима.

Стварну функцију управљања обавјештајно-безбједносним системом има Комитет сталних подсекретара за усмјеравање обавјештајног рада (*Permanent Secretaries Steering Committee on Intelligence – PSIS*). PSIS помаже ресорним министрима у сталном надгледању рада обавјештајних и безбједносних служби.

На плану координисања и руковођења обавјештајним и безбједносним активностима у Великој Британији дјелује још неколико тијела, која такође припадају извршној власти. Најважнији је Здружени обавјештајни комитет (*Joint Intelligence Committee – JIC*) који је дио Кабинета премијера и под непосредном контролом Секретара кабинета. ЈИС је тијело које одобрава генералне обавјештајне захтјеве и задатке који се стављају пред обавјештајне и службе безбједности. Ти задаци се годишње разматрају у процесу који надгледа Координатор обавјештајних служби (*Intelligence Coordinator*). Овај процес комбинује ригорозну анализу потреба за дјеловањем тајних обавјештајних служби. Здружени обавјештајни комитет има задужења да: усмјерава и провјерава организацију и рад британских обавјештајних служби у земљи и иностранству, у циљу обезбјеђења ефикасности, економичности и брзог прилагођавања новим захтјевима.

Обавјештајно и безбједносне установе Велике Британије лоциране су у министарствима и сходно томе, логично је очекивати да су надлежни министри и непосредно одговорни за њихов рад. То је само дјелимично тачно јер је законима (о безбједности, прислушкивању и сл) предвиђена директна комуникација између шефова служби и премијера чиме се „заобилазе“ министри и њихова одговорност умањује. Ово, истовремено, координатора у Кабинету премијера ставља у први план и објашњава зашто приликом смјене владе, или у условима промјене партија на власти, не долази до промјене шефова служби који су формално помоћници министара (стални секретари). Овакав систем управљања и координисања обавјештајно-безбједносним пословима, иако на први поглед компликован, пружа дугорочну гаранцију стабилности и обезбеђује професионализам у постизању жељених циљева.

Најзначајнија и најбитнија основа система безбједности Велике Британије, на који су Британци изузетно поносни, јесте висок степен безбједносне културе свих слојева британског друштва (што је резултат Другог свјетског рата) и законске регулативе која обавезује све правне и физичке субјекте да учествују

у заштити британских интереса, односно, да пружи помоћ државним институцијама које се поменути активностима баве.³²¹

Оно што је специфично за јавну политику у сектору јавне безбједности јесте да је полиција децентрализована, а што смо већ констатовали. Министарство унутрашњих послова (*Home Office*) директне ингеренције има над државном границом, односно, полицијом која се бави контролом државне границе, националном криминалистичком службом и националном безбједношћу. Послове националне криминалистичке службе обавља Национална криминалистичка агенција *National Crime Agency (NCA)* која има надлежност над цијелом територијом Велике Британије, а одговорна је за борбу против тешког и организованог криминала. За националну безбједност надлежна је Служба безбједности (*Security Service - MI5*). Иако се формално налази у саставу Министарства унутрашњих послова, Служба безбједности дјелује потпуно аутономно у односу на Министарство унутрашњих послова, с којим тијесно сарађује. Директор Службе непосредно комуницира са предсједником владе.

За сектор војне безбједности надлежно и одговорно је Министарство одбране. У британском друштву одбрана се посматра одвојено од безбједности, у смислу да је безбједност шира категорија. У саставу Министарства одбране дјелује војнообавјештајна служба, одговорна за обавјештајну подршку оружаних снага. Британске трупе учествују у свим значајнијим НАТО операцијама и најближи су савезник америчких снага у свим борбеним операцијама и ратовима које су водиле и још воде Сједињене Државе. Тако су, а сходно усвојеним стратешким принципима, британске трупе биле ангажоване у оба заливска рата, као и током војне интервенције у Либији.

Политичка безбједност британског друштва је врло комплексно питање. Офанзивна спољна политика, подразумијева и одговоре на растуће безбједносне пријетње као што је тероризам. Британија је била изложена терористичким нападима, а нове пријетње, првенствено од стране Ал Каиде, константно стижу. Тајна обавјештајна служба, али и Служба безбједности највећи дио својих обавјештајних активности усмјеравају у том правцу. Међусобна толерантност различитих етничких група, које у Британији живе, и мултикултуралност уопште, једна је од одлика британског друштва. Ипак, вриједи истаћи да су доминантне вјерске скупине у Британији протестантска већина и католичка мањина, а проблеми на том пољу дуго су били интентивно присутни у Сјеверној Ирској. У Шкотској су присутне сепаратистичке тенденције те је у том смислу континуирано присутна идеја о референдуму о самосталности Шкотске. Енглески језик је у пуном смислу те ријечи, планетарни језик, а нова потврда је стигла у ери интернета. То би биле основне карактеристике политичке и социјеталне безбједности.

³²¹ Видјети шире у Ћеранић, П.: *Ко чува чуваре: контрола система безбједности у БиХ*, ВЛС-Бесједа, Бања Лука, 2011, стр. 40-47.

У сектору приватне безбједности, по бројним и међународним приватним војним и безбједносним компанијама, Британија се уз Сједињене Државе убраја у свјетске лидере. Приватне безбједносне компаније *Private security companies (PSC)* у Британији се дефинишу као привредни субјекти који пружају безбједносне услуге за владине и приватне клијенте. Приватне компаније штите луке, аеродроме, војне објекте и нуклеарне централе, пословне центре, транспорт новца и драгоцености, пружају детективске услуге. Приватне безбједносне компаније су све више присутне у областима за које се раније сматрало да спадају у домен полиције. Закон о индустрији приватне безбједности који је усвојен 2001. године регулише обезбјеђење лица и имовине, транспорт драгоцености и новца, као и приватне истраге. Поменути закон конституисано је тијело под називом *The Security Industry Authority - SIA* које уређује сектор приватне безбједности, и издаје дозволе за рад у индустрији приватне безбједности, како се овај сектор у Британији званично зове. Наведена организација одговорна је за регулисање приватног сектора и ради се о независном органу који подноси извештај министру унутрашњих послова. Мисија ове агенције је у ефикасном регулисању сектора приватне безбједности, уједно и смањењу криминалитета, подизању стандарда и квалитета услуга. Надлежна је за цијелу територију Велике Британије. Издаје лиценце свим појединцима и привредним друштвима који предузимају активности у сектору приватне безбједности. Посебну улогу у надзору над радом компанија у сектору приватне безбједности имају британска професионална удружења као што су Друштво британске безбједносне индустрије (BSIA) основано 1958. године, Међународно професионално друштво за обезбјеђење (IPSA) основано 1970. године, као и Друштво британских детектива (ABI) основано 1970. године.

Говорити о економској безбједности Британије је врло комплексно и доста смо тога већ навели. Министарство за бизнис, иновације и вештине *The Department for Business, Innovation & Skills (BIS)* надлежно је за привредни раст. Министарство улаже у едукацију потребну за унапређење трговине, јачање иновација и помаже грађанима да се окушају у приватном предузетничком сектору. Министарство је одговорно за спровођење економске политике владе, односно основних приоритета за које се влада определијелила: да помогне економији да расте: да створи најконкурентнији порески систем у групи Г 20, да постигне да Велика Британија буде најбоље мјесто у Европи за почетак, финансирање и развој пословања, подстицање инвестиција и извоза - што је пут ка избалансираној привреди, а што ће се, опет, постићи ако радна снага буде најобразованија и најфлексибилнија у Европи.³²²

За енергетску безбједност у Влади Британије надлежно је Министарство за енергетику и климатске промјене (*The Department of Energy & Climate Change - DECC*). Министар за енергетику и климатске промјене³²³ одговоран

³²² <https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-business-innovation-skills> 19. 9. 2013.

³²³ Од фебруара 2012. дужност министра у овом министарству обавља Edward Davey

је за рад Министарства као и за јавне политике које Министарство спроводи. Одговорност министра укључује:

- рад одјелење за стратегију и буџете;
- реформу тржишта енергије;
- цијену угља;
- годишњу енергетску изјаву;
- енергетску безбједност;
- одговорност према Националном савјету за безбједност;
- план за снабдјевање угљем;
- стратегију о обновљивим изворима енергије.

Да би се креирале ефикасне јавне политике ради ублажавања ефеката климатских промјена и обезбиједиле енергетске потребе Велике Британије у овом министарству се труде да разумију и информишу владу о слjedeћем:

- постојеће стање - климатски систем, системе за снабдијевање енергијом и коришћење енергије;
- мјере које треба предузети како би се редуковала потрошња и задовољиле енергетске потребе Велике Британије;
- могућа рјешења и начин њихове функционалне примјене;
- колико је енергетска јавна политика примјењива у пракси.³²⁴

Министарство за енергетику и климатске промјене запошљава низ аналитичких стручњака (научници и инжењери, економисти, статистичари, социолози). Сарађује са ширим кругом асоцијација како би се обавила што квалитетнија истраживања и анализе те обезбиједили релевантни докази неопходни за праћење климатских промјена као и информације потребне за креирање и имплементацију енергетске политике.

Министарство обавља истраживања - економска, техничка, социолошка, с циљем да се испитају економске, техничке и друштвене перспективе проблема којима се бави, а како би били сигурни да су у потпуности разумјели та питања и начин на који се они стварају. На сајту наведеног министарства стоји образложење: „То нам помаже да осмислимо и спроведемо технички могуће јавне политике на најекономичнији начин. На примјер, уз разумијевање интеракције људи и организација, односно јавности и наше енергетске политике, можемо учинити да енергетска политика буде ефективнија и ефикаснија“.³²⁵

³²⁴ <https://www.gov.uk/government/policies/using-evidence-and-analysis-to-inform-energy-and-climate-change-policies> 19. 9. 2013.

³²⁵ <https://www.gov.uk/government/organisations/department-of-energy-climate-change> 19. 9. 2013.

Министарство за енергетику и климатске промјене прикупља статистичке податке поштујући следећу законску регулативу:

- Закон Велике Британије о статистици у трговини (*UK Statistics of Trade Act*); Закон о електричној енергији из 1989 (*Electricity Act 1989*);
- Закон о гасу из 1995 (*Gas Act 1995*);
- Статистичка уредба Комесара ЕУ за енергетику (*EU Energy Statistics Regulation*);
- Нафтни холдинг уговори Интернационалне енергетске агенције (ИЕА) и Европске уније (*IEA/EU Oil Stock Holding Obligation*);
- Директива ЕУ о обновљивим изворима енергије;
- Кјото протокол;
- Закон о климатским промјенама.

Када је ријеч о надлежности за еколошку безбједност, у првом плану треба имати Министарство за заштиту животне средине, хране и руралне послове (*Department for Environment Food & Rural Affairs*) које је званично надлежно за политику и прописе у области заштите животне средине, хране и руралних питања. Приоритети које је пред себе поставило ово министарство су раст руралне економије, унапређење животне средине и заштита здравља животиња и биљака.³²⁶

Уједно, Министарство за заштиту животне средине у име владе ради на заштити животне средине, смањењу загађења, редукцији количине депонованог отпада, заштити подручја на којем живе дивље животиње, заштити биосфере, и спровођењу прописа којима се штити вода и чист ваздух. Такође, пружа помоћ становништву у случајевима поплава и других елементарних непогода. Један од задатака Министарства за заштиту животне средине, хране и руралних послова јесте да омогући самоодрживо снабдијевање храном тржишта Велике Британије. Подршка и развој британске пољопривреде, и подстицање производње хране (укључујући рибарство) треба да гарантује сигурно, еколошки одрживо снабдијевање становништва здравом храном. Исто тако, Министарство брине да интереси руралних заједница у Британији буду адекватно представљени. Кроз улагање у руралну економију, побољшање приступа селима, обали и унутрашњим пловним путевима, Министарство за заштиту животне средине у име владе треба да обезбиједи будућност ових подручја и заједница које на њима живе.

Комитет за управљање радиоактивним отпадом (*Committee on Radioactive Waste Management -CoRWM*) такође има надлежности које су у домену еколошке безбједности. Комитет је савјетодавно тијело Министарства за енергети-

³²⁶ <https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-environment-food-rural-affairs#topics> 20. 9. 2013.

ку и климатске промјене. Обавља независне истраге и британским властима пружа савјете о дугорочном управљању већим количинама радиоактивног отпада. Комитет има 12 чланова, који су експерти у различитим аспектима управљања радиоактивним отпадом.

Чланови се именују и поднесе извештаје:

- Министарству за енергетику и климатске промене;
- Влади Шкотске;
- Влади Велса;
- Министарству за заштиту животне средине у Северној Ирској.

Њихова именовања су на основу заслуга и политичка активност не игра никакву улогу у процесу избора. Активност сваког службеника Комитета мора бити јавна. Службеницима Комитета није дозвољено да дају било какве политичке изјаве.³²⁷

Комитет за мутације и хемикалије у храни, производе широке потрошње и заштиту животне средине (*Committee on Mutagenicity of Chemicals in Food, Consumer Products and the Environment*)³²⁸ одговоран је за безбједност хране, дјелатност која се може сврстати у еколошку безбједност, али и за, како се из назива овог комитета види, и за заштиту животне средине.

2. ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ РЕПУБЛИКЕ ФРАНЦУСКЕ

2.1. Основни подаци о земљи

Француска се убраја у економски најразвијеније земље у Европи, а као илустрацију ову тврдње довољно је навести да је још 1964. године Француска извршила прву нуклеарну, а 1968. године термонуклеарну пробу на основу сопственог развоја. Француска је највећи произвођач и извозник вина у свијету и пољопривредним производима снабдијева цијелу Европску унију.³²⁹

Француска економија је разноврсна у свим секторима. Влада је дјелимично или потпуно приватизовала многе велике компаније, укључујући и Air France, France Telecom, Renault, и Thales. Међутим, влада одржава снажно присуство у појединим секторима, посебно снажно у јавном превозу и намјенској индустрији. Са најмање 79 милиона страних туриста годишње, Француска је

³²⁷ <https://www.gov.uk/government/organisations/committee-on-radioactive-waste-management#top-ics> 19. 9. 2013.

³²⁸ <https://www.gov.uk/search?tab=governmentresults&q=Committee+on+Mutagenicity+of+Chemicals+in+Food%2C+Consumer+Products+and+the+Environmen> 19. 9. 2013.

³²⁹ Савић, А. - Делић, М. - Бајагић, М.: *Безбедност света од тајности до јавности*, Институт безбедности: Виша школа унутрашњих послова: Полицијска академија, Београд, 2002, стр. 153.

најпосјећенија земља у свијету и има трећи у свијету приход од туризма. Лидери Француске и даље се залажу за капитализам у коме постоји друштвена једнакост путем закона, пореске политике, социјалне потрошње и залажу се за смањење неједнакости дохотка и утицаја слободних тржишта на јавно здравље и добробит. Француски реални БДП уговорен је на 2,6% у 2009. години, али се донекле опоравио у 2010. и 2011. години, прије него што је почео да стагнира у 2012. години.

2.2. Политичко уређење

Ради се о једној од најстаријих националних држава Европе, са дугом и бурном историјом. У средњем вијеку, Француска је била добро организована монархија са низом предности у односу на друге империје тог доба. Уједно, била је свјетски културни центар. Непрекидно трагање за бољим и ефикаснијим моделом власти једна је од одлика француског друштва. Француска буржоаска револуција је имала највећи утицај у институционалном обликовању и развоју политичких институција у Француској. Наиме, она је срушила дворски апсолутизам у феудалној сталешкој монархији, а тако је, такође, срушена економска и политичка доминација племства.

Први устав у Француској донесен је 1791. године, а ријеч је о једном од најстаријих писаних устава у свијету. Друга република прокламована је 1848. године, а била је кратког вијека, јер је 1851. године Луј Наполеон III извршио државни удар, успоставио ново царство и донио нови устав. Међутим, поражен је у рату са Пруском 1870. године. Трећа република је проглашена 1875. године, када су донесена три устава. Трећа република трајала је веома дуго, ријеч је о најдужем режиму у модерној Француској. Преживјела је Први свјетски рат и трајала је све до 1940. године, до пораза и окупације Француске од нацистичке Њемачке. „Други свјетски рат дубоко је подијелио Француску: она је поражена, била подијељена на зону под њемачком окупацијом и „слободну“ вишијевску зону у јужној половини земље, којом је владала француска влада, наклоњена Нијемцима, предвођена маршалом Петеном.“³³⁰ Покрет отпора предвођен генералом Шарлом де Голом добио је на замаху, а 1944. године њемачке снаге су потиснуте из Париза, а потом из цијеле Француске.

Период Четврте републике је обухватио раздобље од 1946. до 1958. године. Четврта република је изневјерила многа очекивања, за 12 година промијењене су 24 владе. Суочени с великом кризом и могућношћу избијања грађанског рата због ситуације у Алжиру, значајнији политички лидери позвали су генерала Де Гола да преузме власт и стабилизује Француску. Де Гол је 1958.

³³⁰ Алмонд, Г. А., Пауел, Г.Б., Далтон, Р.А., Стром, К.: *Компаративна политика данас: свјетски преглед*, Подгорица: Универзитет Црне Горе, Факултет политичких наука: ЦЕДЕМ – Центар за демократију и људска права, Подгорица, 2009, стр. 233.

године предложио нови устав који је 1.6.1958. године прихваћен на референдуму од стране бирачког тијела и исти представља устав Пете француске републике. Према Уставу из 1958. године, Француска је република са полупредсједничким политичким системом.

„Француска је република заснована на парламентаризму и подели власти. Носиоци извршне власти су председник Републике, који се бира на непосредним изборима и он је шеф извршне власти, и Влада, односно Министарски савет. Председник Владе осигурава спровођење одлука Парламента и председника Републике у области националне безбедности и одговоран је за целокупну одбрану Француске.“³³¹ Према уставним одредбама, председник Републике има широка овлашћења у обављању извршне власти. Бира се на непосредним изборима. Од септембра 2000. године измјеном устава мандат је са седам скраћен на пет година.

„Председник Републике представља део извршне власти. Његова овлашћења су врло велика. По неким елементима превазилазе надлежности шефа државе у предсједничким системима.“³³² Сједницама владе предсједник Француске повремено и предсједава, када се одлучује о битним државним питањима. Он, уједно, потписује све акте које влада донесе.

Доласком на власт предсједника Ширака 1995. године, Француска је покренула процес поновног приближавања НАТО савезу. Међутим, и у новим околностима Француска је наставила да води своју, специфичну безбједоносну политику у смислу стварања Европског одбрамбеног система (*ESDI - European security and defense identity*) у оквиру НАТО савеза. „Први кораци према повратку услиједили су француским судјеловањем у формирању заједничке данско-британско-француске формације за брзе интервенције у БиХ и француском судјеловању у зрачним нападима на снаге босанских Срба 1995. године.“³³³

Док је Француском предсједавао Жак Ширак (*Jacques Chirac*), Француска је настојала да смањи америчку доминацију у руковођењу европским структурама НАТО савеза. Николас Саркози (*Nicolas Sarkozy*), који је преузео дужност предсједника Француске 16. маја 2007. године, десет дана након побједе над противкандидаткињом Сеголен Ројал (*Segolene Royal*) из Социјалистичке партије, спољну политику Француске приближио је гледиштима САД. Исту политику наставио је Франсоа Оланд (*Francois Hollande*) који је 2012. године побиједио Саркозија и постао нови предсједник Француске. Емануел

³³¹ Драгишић, З.: *Систем националне безбедности Републике Србије*, Универзитет у Београду – Факултет безбедности, Београд, 2011, стр. 84.

³³² Иваниш, Ж., Младеновић, М., Драгишић, З.: *Политички систем*, Факултет цивилне одбране Универзитета у Београду, Београд, 2006, стр. 208, стр. 225.

³³³ Гризолд, А., Таталовић, С., Цвртила, В.: *Сувремени системи националне сигурности*, Свеучилиште у Загребу, Факултет политичких знаности, Загреб, 1999, стр. 124.

Макрон дужност предсједника Француске преузео је 14. маја 2017. године. Макрон је, као припадник Социјалистичке партије, у првој Оландовој влади био замјеник секретара. Затим је, у другој влади Мануела Валса именован за министра економије, индустрије и дигиталних послова. На мјесто министра дао је оставку 2016. године након чега се кандидовао као независни кандидат, а убрзо основао партију *En Marche*, кандидовао се и побиједио на изборима за предсједника Француске.

Француска, попут Велике Британије има заједницу са бившим колонијама, засновану првенствено на економској повезаности. Француска има значајан утицај у међународним односима, а увијек је водила специфичну спољну политику, о чему свједочи да је 1957. године иступила из војног дијела НАТО пакта, што је био израз њене тежње потпуном суверенитету. Власт је организована на три нивоа – општине, департмани и власт на државном нивоу.

Предсједник Републике иницира избор Владе Француске. Он не именује већ бира премијера, који сачини листу министара и предлаже је. Предсједник Републике листу може прихватити, одбити или измијенити. Министарски мандат траје пет година, колико и предсједнички, иако се министри у сваком тренутку могу промијенити, вољом предсједника владе или предсједника Републике. Влада је одговорна парламенту, а још више предсједнику Републике. Број чланова Владе није утврђен већ зависи од воље предсједника Француске. Један од важнијих послова премијера јесте да обезбиједи парламентарну већину за политике предсједника.

Декларативно, законодавна власт припада парламенту који је дводоман. Парламент Републике Француске доноси законе, прати и надгледа активности владе и процјењује реализацију јавне политике. Двodomни парламент Француске састоји се од Народне скупштине и Сената. Чланови Народне скупштине, чији број не може бити већи од 577, бирају се директним гласањем. Чланови Сената, чији број не може бити изнад 348, бирају се посредним гласањем. У избору сенатора учествују представници локалних власти по департманима (одборници генералних и регионалних савјета, представници општинских савјета). У Сенату морају да буду заступљене све територијалне јединице Републике (општине, департмани, региони, заједнице са специјалним статусом и територије у иностранству).

Сједнице Парламента Француске почињу првог радног дана у октобру и завршавају се посљедњег радног дана у јуну мјесецу. Број дана засједања сваког дома у току редовног засједања не може бити већи од 120, осим ако премијер, последије консултација са предсједником дома о којем се ради, или са већином чланова дома, може да одлучи да се број дана засједања повећа. Предсједник Сената бира се на мандат од три године после сваког обнављања Сената, он представља дом и води сједнице Сената. Он предсједава Бироом Сената, колективним тијелом састављеним од 25 сенатора, који доносе све главне одлуке које се тичу активности Сената.

Народна скупштина може да покрене поступак изјашњавања о неповјерењу влади на основу захтјева најмање једне десетине посланика. За изгласавање ове одлуке, неопходно је да за њу гласа већина посланика. Чланови 69-70. Устава уређују надлежности Савјета за економска, социјална и еколошка питања који доноси мишљење о владиним приједлозима закона, нацртима уредаба и одлука, као и приједлозима закона чланова домова парламента уколико то од њега затражи влада. Надлежности Народне скупштине су дефинисане њеном представничком, законодавном, контролном и изборном функцијом, с тим да Народна скупштина у све већој мјери развија и међународне активности, тако да се данас с правом може говорити о „парламентарној дипломатији“.³³⁴

Међутим, Устав Републике Француске драстично и смишљено смањује овлашћења парламента и као извора закона и као органа контроле над извршном влашћу. Чињеница да су оба дома парламента до 1995. године била ограничена на засједање од највише шест мјесеци у једној календарској години озбиљно је умањила његову ефикасност.³³⁵

2.3. Елементи система безбједности

2.3.1. Полицијски систем

И у периоду монархистичког државног уређења полиција је у Француској имала посебну улогу, са организацијом по узору на војну структуру. Сукобљавање које се одвијало у дужем временском периоду, а водило се на правно-политичкој платформи, довело је и до креирања полиције у савременом смислу те ријечи. Грађанским револуцијама срушена је политичка доминација племства, што је довело до диференцијације и развоја државних институција као и потребе за јачањем органа који ће имати монопол на употребу физичке силе у смислу обезбјеђења јавног реда, опште безбједности и очувања правног поретка.

Данас у Француској дјелује више полицијских служби, као што је то случај и у другим државама великим по територији и становништву. У Француској се, тако, издвајају Национална полиција и Национална жандармерија.

а) Национална полиција

Почетне организацијске форме Националне полиције налазимо још 1032. године, када је представник једне паришке подгрофовије преузео јурисдикцију

³³⁴ Према анализи Одељење за информативно-истраживачке и библиотечке послове и Одсека за информативно-истраживачке послове Народне скупштине Републике Србије. <http://www.parlament.gov.rs/Text=Parlament+Republike+Francuske> 21. 9. 2013.

³³⁵ Алмонд, Г. А., Пауел, Г.Б., Далтон, Р.А., Стром, К.: *Компаративна политика данас: свјетски преглед*, Подгорица: Универзитет Црне Горе, Факултет политичких наука: ЦЕДЕМ – Центар за демократију и људска права, Подгорица, 2009, стр. 267.

за подручје Париза, објединивши у својој личности управна, војна и судска овлашћења. Први истражитељи који су били задужени за истраживање злочина и свих других незаконитих радњи уводе се 1306. године, а 1570. године установљена је функција тајника Краљевске куће, што се сматра зачетком будућег министарства унутрашњих послова.

Грађанска револуција је довела до промјена у организацији дотадашњих полицијских снага, па се од 1790. године умјесто термина дворски тајник користи назив Министарство унутрашњих послова. Министарство се почиње полако територијално уређивати, формирају се полицијске префектуре³³⁶ којима руководе префекти. Формира се у том периоду и полиција у цивилу, чије је улога била да прати расположења грађана и да открива починиоце кривичних дјела. Данас, Национална полиција дјелује као полиција у градовима са преко 10 000 становника и под директном је ингеренцијом Министарства унутрашњих послова.

Организацијску структуру Националне полиције чини више дирекција, односно, организацијских јединица, од којих су најважније Снаге за борбу против тероризма (UNCLAT) и Снаге за истраживање, помоћ, интервенцију и одвраћање (RAID).

Снаге за борбу против тероризма (UNCLAT) образоване су уз одобрење директора Националне полиције, с циљем мобилизације и координације свих служби које су ангазоване у борби против тероризма. Основни задатак ових снага јесте да у што краћем року обезбиједе трансфер података другим службама, ангажованих у антитерористичкој борби, ради правовременог реаговања.

Прикупљање података је у надлежности двају Дирекција националне полиције: Дирекције обавјештавања за интерни тероризам и Дирекције за надзор територија, задужене за међународни тероризам. Снагама за борбу против тероризма, односно UNCLAT-ом руководе директор Националне полиције и генерални инспектор Националне полиције.

Снаге за истраживање, помоћ, интервенцију и одвраћање (RAID) образоване су од стране UNCLAT-а. Ове се снаге могу активирати само по налогу директора Националне полиције или по налогу шефа UNCLAT-а, а имају надлежност на цијелој територији Француске.

RAID интервенише против извјесних видова терористичких акција, као што су киднаповања, побуне, промјена лета авиона. Исто тако, RAID предузима деликатна хапшења и учествује у заштити високих функционера. Уједно, бави се преквалификацијом особља других служби као и истраживањем начи-

³³⁶ Префектура (lat. praefectura) старјешинство, начелство, управа града, управа полиције, чин, звање, надлежност и седиште (кућа) префекта (Вујаклија, М.: Лексикон страних речи и израза, допуњено и редиговано издање, Просвета, Београд, 2003, стр. 718)

на и техника које се примјењују у конкретним антитерористичким интервенцијама.

б) Национална жандармерија

Национална жандармерија је једна од најстаријих институција у Француској. Као посебна организациона структура формирана је 1720. године, а статут је утврђен и озакоњен 1791. године. Законом из 1798. године прецизирани су њени задаци, а данас представља једну од четири силе француске војске. Национална жандармерија дјелује на подручју општина са мање од 10 000 становника, односно, извршава полицијске задатке на локалном нивоу.

Жандармерија обезбјеђује јавни ред и мир, са посебним акцентом на заштиту личне и имовинске безбједности грађана, те је ангажована у хватању починиоца кривичних дјела. Уједно, обезбјеђује генералног инспектора и директора жандармерије. На челу жандармерије се налази директор, који је цивилно лице.

У структури националне жандармерије учествују:

- мобилна жандармерија;
- жандармерија појединих департмана.

Мобилна жандармерија је задужена за одржавање јавне безбједности, јавног реда и мира, остварује сарадњу са жандармеријским департманима. У њеној организацијској структури налазе се специјализоване снаге за борбу против тероризма, коњички ескадрони, републичка гарда, жандармерија на води. Жандармерија појединих департмана обавља надзор над сеоским зонама, те градским зонама за које није надлежна Национална полиција. Ове снаге, такође, врше лишавање слободе и обављају друге полицијске активности, у чему им помаже 30 000 истражних судских агената.

2.3.2. Обавјештајно-безбједносни систем

Успостављање обавјештајно-безбједносног система можемо пратити од почетка Другог свјетског рата. Наиме, 1940. године, по наредби генерала Де Гола у Лондону је успостављен Централни биро за обавјештајни рад и дјелатност, чији је задатак био да савезничке снаге извјештавају о ситуацији на окупираној француској територији. Истовремено, на простору Алжира формиране су посебне снаге које су биле у функцији обавјештајне подршке војним операцијама и јачању сарадње са САД-ом. Спајањем горе поменутих снага настаје Главна управа тајних служби, која је 1945. године преименована у Директорат за студије и истраживање, а 1946. године Влада Француске је образовала Службу за спољну документацију и контра-шпијунажу.

Антиколонијални покрет шездесетих година захтијевао је од француских обавјештајно-безбједносних организација максималну ангажованост. Може-

мо констатовати да су француске службе одговориле овом изазову, јер примјера ради, Француска није у Вијетнаму доживјела дебакл као што се то догодило Сједињеним државама, а што је избјегнуто првенствено захваљујући процјенама француског обавјештајног сектора. Де Гол је, за вријеме док је обављао дужност предсједника Француске, избјегао неколико атентата, што је исто тако, заслуга служби безбједности.

Обавјештајне и службе безбједности Француске изложене су данас унутрашњим међустраничким борбама у смислу остваривања утицаја и политичке контроле над системом безбједности. Обавјештајне и службе безбједности лоциране су у Министарству одбране и Министарству унутрашњих послова. Под ингеренцијом Министарства националне одбране су:

- Генерална дирекција за спољну безбједност (*Direction Generale de la Securite Exterieur – DGSE*);
- Дирекција за војне обавјештајне послове (*Direction du Renseignement Militaire – DRM*);
- Дирекција за заштиту и безбједност одбране (*Direction de la Protection et de la Securite de la Defence – DPSD*).

У саставу Министарства унутрашњих послова налази се:

- Централна дирекција за унутрашњу безбједност (*Direction centrale du renseignement interieur – DCRI*). Ова служба формирана је у јуну 2008. године тако што су уједињене DST (контраобавјештајна Дирекција за надзор територије) и RG (Општа обавјештајна служба).³³⁷

2.3.3. Одбрамбени систем

Приликом разматрања позиције француских оружаних снага треба имати у виду улогу предсједника државе. Предсједникова политичка моћ, која проистиче из Устава Француске у значајној мјери је ослабила положај Парламента Француске. Предсједник Француске је кључна личност у креирању и доношењу одлука које се тичу француских оружаних снага и одбрамбеног система Француске, уопште. Важно тијело које доноси одлуке о одбрамбеној политици је комитет одбране, којим опет, предсједава предсједник државе.

Да би у што активнијој мјери била дио одбрамбеног система Европе, Француска је 1994. године издала публикацију под називом „Књига о одбрани“ која је популарно названа „Бијела књига“. У „Књизи о одбрани“ објављене су основе француске одбрамбене политике за дужи временски период. На темељу погледа изнесених у поменутом документу, предсједник Француске је 1998. године парламенту изнио приједлог који је у законском облику и при-

³³⁷ Шире у Ћеранић, П.: *Ко чува чуваре: контрола система безбједности у БиХ*, Бесједа-БЛЦ, Бања Лука, 2011. стр. 57-65.

хваћен, а односи се на будућност оружаних снага од 1997. до 2002. године. „На темељу опћих законских обавеза, креаторима одбрамбене политике се отворила могућност да процес реформе и прилагођавања поставе на дугорочни период (до 2010. године) при чему се грађанима као порезним обвезницима на један транспарентан начин омогућио већи увид у сложена питања која са становишта одбране и сигурности имају релевантан значај.“³³⁸

Потреба за реорганизацијом оружаних снага Француске постала је видљива током рата са Ираком 1991. године када су дошле до изражаја многе слабости у односу на британске и њемачке снаге. Потреба за промјеном највише се огледала у тежњи за професионализацијом оружаних снага, смањивању бројности и смањивању издатака за оружане снаге. Најпознатија промјена која се догодила било је укидање обавезне војне службе. Реорганизација француских оружаних снага је процес који је још у току.

Са аспекта безбједности значајан је Директорат за одбрамбену заштиту и сигурност - DPSD, који дјелује у склопу Министарства одбране. Ради се о контраобавјештајној служби која штити положај и улогу оружаних снага Француске од продора страних обавјештајних служби, те у том циљу планира, координира и усмјерава контраобавјештајне операције.

2.4. Креирање јавних политика

Креирање јавних политика (*Politiques Publiques*) у парламенту одвија се кроз доношење закона. Предсједник Народне скупштине у складу са својим овлашћењима утврђеним пословником, упућује приједлог закона надлежној сталној комисији. Друге сталне комисије могу да буду консултоване у овом поступку. Надлежна комисија именује из реда својих чланова извјестиоца који је задужен да у име одбора поднесе извјештај који ће бити штампан, дистрибуиран и доступан на интернету. Комисија затим усваја извјештај који представља закључке одбора. Тако комисија може да: предложи нови текст приједлога закона који обухвата амандмане посланика или владе које је комисија прихватила; усвоји текст приједлога закона у оригиналној верзији; одбије да подржи текст приједлога закона.

Након стављања на дневни ред, приједлог закона се разматра на сједници дома парламента. Дискусија на пленарној сједници одвија се у двије фазе: расправа у начелу и расправа у појединостима. Расправа у начелу је у основи представљање приједлога закона. Расправа у појединостима је расправа о приједлогу закона, члан по члан. Право да подносе амандмане на приједлоге закона имају чланови парламента и влада. Након разматрања чланова приједлога закона, може се обавити друго одлучивање о цијелом приједлогу

³³⁸ Маслеша, Р.: *Теорије и системи сигурности*, Магистрат, Сарајево, 2001, стр. 490.

закона или неком његовом дијелу. Ово друго одлучивање обавља се на захтјев владе или комисије. Предсједавајући сједнице тада ставља на гласање приједлог закона у цјелини, који може бити измијењен претходно усвојеним амандманима. Овом коначном гласању може да претходи објашњење гласања, за које по један представник сваке политичке партије има на располагању пет минута.

Приједлог закона који је усвојио дом коме је прво поднесен приједлог закона, без одлагања се доставља другом дому који га разматра на првом читању, у складу са истим поступком: разматрање у одбору, стављање на дневни ред, дискусија на пленарној сједници. Ако други дом усвоји све чланове приједлога закона без измјена, онда је приједлог закона дефинитивно усвојен. Пошто се приједлог закона усвоји у парламенту, он се доставља владином Генералном секретаријату, који представља председника Републике за потписивање и објављивање. Међутим, проглашење може да буде одложено, ако је приједлог закона упућен Уставном савјету ради оцјене његове усклађености са Уставом (проглашење приједлога закона усвојеног у парламенту може да буде заустављено ако га Уставни савјет прогласи неуставним), или ако, у изузетним околностима, председник Републике захтијева поновно одлучивање о приједлогу закона. У складу са чланом 10. Устава, председник Републике ће прогласити законе усвојене у парламенту у року од петнаест дана од дана коначног усвајања закона и његовог достављања влади.³³⁹

Међутим, Устав Француске у неколико чланова даје широка законодавна овлашћења влади, у смислу инструмената помоћу којих може обезбиједити законодавни основ за политике које настоји да спроведе. То су такозвана „блок гласања“, декрети, и „гаранције за одговорност“.

Тако, члан 44 Устава овлашћује Владу Француске да путем такозваног блок гласања примора парламент да прихвати законски приједлог у цјелини, само с оним амандманима са којима се она усагласила. Посљедњих година блок гласање углавном се користи за одржавање дисциплине већине, а не за наметање воље извршне власти хаотичним парламентом.³⁴⁰ Исто тако, члан 38 позива парламент да „на одређено вријеме“ препусти законодавну функцију извршној власти, ако влада жели да дјелује као законодавац „ради реализације свог програма“. Када парламент изгласа закон који јој даје широка овлашћења, влада доноси законске прописе путем такозваних декрета.³⁴¹

³³⁹ Према анализи Одељење за информативно-истраживачке и библиотечке послове и Одсека за информативно-истраживачке послове Народне скупштине Републике Србије. <http://www.parlament.gov.rs/Text=Parlament+Republike+Francuske> 21. 9. 2013.

³⁴⁰ Алмонд, Г. А., Пауел, Г. Б., Далтон, Р. А., Стром, К.: *Компаративна политика данас: свјетски преглед*, Подгорица: Универзитет Црне Горе, Факултет политичких наука: ЦЕДЕМ – Центар за демократију и људска права, Подгорица, 2009, стр. 267.

³⁴¹ Исто

Постоји још једна уставна одредба која влади даје јединствени инструмент за обезбјеђивање подршке парламента сваком законском приједлогу који поднесе. На основу члана 49, став 3, премијер може да гарантује „одговорност владе“ за сваки законски приједлог (или дио приједлога) који је поднијет парламенту. У том случају законски приједлог „аутоматски се сматра усвојеним“, без гласања, осим ако посланици не успију да изгласају приједлог о неповјерењу влади у складу са строгим условима о којима је већ било ријечи. Сходно томе, када год је влада гарантовала да је одговорна за поднијети законски приједлог, приједлог је постајао закон без икаквог гласања у парламенту.³⁴²

Власт је у рукама предједника који преко владе разграђује и реализује зацртане политике. Премијер практикује међуминистарске састанке, којима присуствују високопозиционирани државни службеници, разрађује начин спровођења предједникових јавних политика. Парламент је у односу на извршну власт маргинализован.

Суштински влада, а не законодавно тијело, контролише процедуру оба дома и може да захтијева приоритет за законске приједлоге које жели да прогура. Чланове владе (кабинета) обично бира предједник, а не премијер, иако је то углавном само формалност у периодима кохабитације. Парламент и даље доноси законе, али је дјелокруг тих закона строго одређен. Регулација многих области, које су у многим демократијама уређене законима о којима расправља и које одобрава парламент, у Француској је пренијета на извршну власт.³⁴³

2.4.1. Актери јавних политика

Уз извршну власт, оличену првенствено у предједнику Француске а потом у француској влади, у актере јавних политика свакако да треба убројати политичке партије и интересне групе. Традиционални политички систем француско бирачко тијело дијели на присталице десних и лијевих партија. За главну партију деснице одувјек је сматрана партија коју је основао Де Гол и оне партије које слове као Де Голове сљедбенице, као што је то данас Унија за демократски покрет (УМП). Са деголистима власт је често правила Унија за француску демократију (УДФ) која се сматра партијом центра. Сасвим одвојено треба посматрати Национални фронт (ФН), партију деснице, коју је 1972. године основао Жан-Мари ле Пен. Социјалистичка партија (ПС) и Француска комунистичка партија (ПЦФ) су партије левнице.

Партијско чланство увијек је било мало, изузев у краткотрајним и драматичним ситуацијама. Још шездесетих година највише 2% регистрованих бирача било је учлањено у неку партију. У Британији и Њемачкој, на примјер,

³⁴² Исто, стр. 268.

³⁴³ Исто, стр. 236.

неке партије имале су и више од милион чланова, што је ниво који никада није досегла ниједна француска политичка партија. Ова организациона слабост доприноси истрајности вишепартијског система. Слаб вишепартијски систем уклапа се с апстрактним и идеолошким стилем француске политике.³⁴⁴

О интересним групама као актеру јавних политика не може се говорити а да се не нагласи да оне често дијеле идеолошко опредјељење политичких партија с којима имају конекцију. У најзначајније интересне групе убрајају се синдикална удружења као што су Генерална конференција рада, Француска демократска конференција рада, Радничка снага. Утицајни синдикати су Федерација националног образовања и Национална федерација пољопривредних синдиката. Послодавци су организовани у Покрет француских предузећа. Синдикалне организације слабе, чланство годинама постаје све малобројније. Различити интереси слабе и организацију послодаваца.

Интересне групе највише слаби идеолошка подјела. Посебне групе које заступају интересе радника, пољопривредника, ветерана, ученика и потрошача подијељене су према идеолошким наклоњеностима. Идеолошка подјела представничких група приморава ове организације да се надмећу за исту клијентелу како би постале заиста репрезентативне.³⁴⁵

2.5. Јавне политике у области безбједности

Основна концепција Француске спољне политике и политике у области безбједности није трпила измјене од предсједничког мандата Шарла де Гола. Основне поставке француске спољне политике од средине шездесетих година па до окончања Хладног рата могле би се сажете у сљедеће: Француска не гаји територијалне претензије према другим државама, посебно у Европи, и не жели нарушавати мукотрпно изграђиван складан живот са својим сусједима; Французи због могућих опасности по националну безбједност морају бити у стању да се одбране од сваке агресије кроз изградњу одбрамбеног система којим треба да сачувају сувереност, независност и територијални интегритет.³⁴⁶

Кад је ријеч о актуелној безбједносној политици у области јавне безбједности треба нагласити да се Француска суочава са својеврсном побуном муслиманског становништва које живи у предграђима великих градова. Протести и насиље до којег је дошло током немира, паљевине и пљачке, узнемириле су француску јавност. Полиција, која се у првим данима није сналазила, пронашла је одговор у формирању Зона безбједносног приоритета. О првим пози-

³⁴⁴ Алмонд, Г. А., Пауел, Г. Б., Далтон, Р. А., Стром, К.: *Компаративна политика данас: свјетски преглед*, Подгорица: Универзитет Црне Горе, Факултет политичких наука: ЦЕДЕМ – Центар за демократију и људска права, Подгорица, 2009, стр. 252.

³⁴⁵ Исто, стр. 248.

³⁴⁶ Шире у Гризолд, А., Таталовић, С. и Цвртила, В.: *Сувремени системи националне сигурности*, Свеучилиште у Загребу, Факултет политичких знаности, Загреб 1999, стр. 122-128.

тивним резултатима поменутог концепта француску јавност је упознао Мануел Валс (Manuel Valls), министар унутрашњих послова Француске.

„Концепт ЗБП (Зона безбједносног приоритета) конституисан је у јулу 2012. године и лабораторија је за нове безбједносне политике с циљем да се дјелује на вријеме: за борбу против укоријењеног криминала потребно је вријеме, ЗСП је заснована на бољој координацији између правосуђа и полиције, и ојачаном партнерству са локалним властима и удружењима. ЗБП треба да обезбиједи контролу у насељима са највише укоријењеним криминалом, гдје се грађани суочавају са проблемима сиве економије, провалама и проблемима у саобраћају.“³⁴⁷

О димензијама овог безбједносног проблема говори и то да упркос великој штети која је изазвана немирима у 15 области, а које су процијењене као зоне високог ризика, француска полиција је оклијевала да обави било каква хапшења услјед бојазни да би то могло изазвати још веће немире. Француска влада је најавила план за јачање полиције у 15 од већине криминалом оптерећених дијелова Француске, у покушају да поново успостави контролу државе над такозване земље *no-go* зоне, односно зоне муслиманских насеља у којима није дозвољено да бораве они који нису Муслимани.

Злочином заражени окрузи које је француцуско Министарство унутрашњих послова именovalo као зоне безбједносног приоритета садрже у великој мјери муслиманске дијелове Париза, Стразбура, Марсеја, Лила и Амиенса, гдје су муслимански младићи недавно извршили паљевине које су изазвале велику материјалну штету, а повријеђено је било више од десетак полицијских службеника.³⁴⁸

Велики безбједносни проблем за Француску представљају терористички напади којих нису поштеђени велики градови, попут Париза и Нице. Оружани напад на редакцију сатиричног часописа Шарли ебдо догодио се 7. јануара 2015. године у Паризу. Двојица маскираних нападача (испоставиће се да су то била браћа Шериф и Саид Куаши) пуцајући из ватреног оружја усмртили су 12 особа а 11 ранили. Повод за напад биле су карикатуре и шале на рачун пророка Мухамеда. Наредни, монструозни терористички напад догодио се исте године 13. и 14. новембра. У нападу је страдало 130 особа, углавном младих, од којих је погинуло око 80 на рок концерту у дворани Батаклан, а остали су убијени на другим локацијама у Паризу. Око 350 особа је повређено, од којих 80 критично. Дан након напада, тадашњи француски предсједник

³⁴⁷ <http://www.gouvernement.fr/gouvernement/zones-de-securite-prioritaires-un-premier-bilan-encourageant> Текст: *Zones de sécurité prioritaires : un premier bilan encourageant (Зоне сигурносног приоритета: први охрабрујући резултати)* Интервју са Мануелом Валсом (Manuel Valls), министром унутрашњих послова Француске. 21. 9. 2013.

³⁴⁸ <http://www.gatestoneinstitute.org/3305/france-no-go-zones> 21. 9. 2013. текст: *Француска тражи да поврати no-go зоне*

Франсоа Оланд оптужио је фамозну Исламску државу, што се и потврдило, јер је ова организација преузела одговорност за напад. Оланд је изјавио и да је Француска у рату са Исламском државом, али сем симболичног слања носача авиона Шарл де Гол у близину ове квази-државе, француске трупе нису ништа озбиљније предузеле у војном смислу.

Влада је одлучила да ревидира политику која је вођена у сектору јавне безбједности у ранијем периоду а која се сводила на редуковање полицијских станица (10 700 полицијских станица укинута је у поменутом периоду). Донесена је одлука да се 500 полицајаца и жандарма запосли сваке године, а безбједност је означена као буџетски приоритет. Јачање полицијских снага, уједно и веће присуство жандармеријских јединица у зонама са високим безбједносним ризиком³⁴⁹, одговор је француских власти на безбједносне проблеме који су затекли француско друштво.

Француска настоји да се прилагоди динамичним промјенама у Европи и свијету. У том смислу, изграђена је нова одбрамбена доктрина у три правца: подршка настајућем европском безбједносно-одбрамбеном систему; учешће у процесу разоружавања и јачању безбједности у Европи; допринос одржавању и успостављању мира у свијету.³⁵⁰ Носилац јавне политике у сектору војне безбједности је Министарство одбране које се састоји од двије компоненте: цивилне (управни дио) и војне (главни штаб оружаних снага). Главни штаб је одговоран за употребу оружаних снага и реализацију задатака које наложи влада или предсједник Републике. Француске трупе су присутне у низу неуралгичних свјетских тачака, као што су Авганистан, Либија, Косово. Француска војска је интервенисала у Либану, Чад и Малију, гдје Француска има своје интересе. Тренутно се у саставу КФОР-а на Косову налази 300 француских војника.³⁵¹ С обзиром на нуклеарне потенцијале Француске који су, кад је ријеч о војном сектору, присутни у морнарици (подморнице на нуклеарни погон, носачи авиона) и као стратешке нуклеарне снаге, обавеза Министарства одбране подразумијева и нуклеарну безбједност, односно, заштити нуклеарних потенцијала Француске.

Генерална дирекција за спољну безбједност (*Direction Generale de la Securite Exterieur* – DGSE) јесте обавјештајна служба у саставу Министарства одбране и њена улога састоји се у прикупљању информација у иностранству,

³⁴⁹ Министарство унутрашњих послова истакло је неке примјере добрих локалних резултата: у првих шест мјесеци постојања ЗСП у сјеверним окрузима Амиенса, степен насиља је смањен за 32; у општинама Сент-Гилса и Ваверт, степен провалних крађа је смањен за 28%; у близини Тартеретса у Евру, банда којој се може приписати чак 30 пљачки расформирана је. <http://www.gouvernement.fr/gouvernement/zones-de-securite-prioritaires-un-premier-bilan-encourageant> 21. 9. 2013.

³⁵⁰ Шире у Гризолд, А., Таталовић, С. и Цвртила, В.: *Сувремени системи националне сигурности*, Свеучилиште у Загребу, Факултет политичких знаности, Загреб 1999, стр. 127-128.

³⁵¹ <http://www.defense.gouv.fr/actualites> 22. 9. 2013.

а за које се цијени да се тичу француских интереса и националне безбједности Француске. Борба против тероризма и ширења оружја за масовно уништење постали су главни правци дјеловања јавне политике у секторима одбране и безбједности, а то су уједно и два велика изазова за ДГСЕ. Позната је чињеница да је ширење тероризма постало глобална пријетња, а не само опасност за француске интересе. Тероризам је постао извор нестабилности у региону и генератор међународних криза. Како су дестабилизујући утицај тероризма по међународну безбједности и ширење оружја за масовне уништење означени приоритетима за ДГСЕ, стога је прикупљање релевантних информација, израда анализа и квалитетних процјена главни посао ове службе и суштински значајно за правовремено реаговање француске спољне политике. Централна дирекција за унутрашњу безбједност (*Direction centrale du renseignement interieur – DCRI*) је служба безбједности која организацијски припада Министарству унутрашњих послова. У надлежности ове службе је економска заштита Француске, борба против тероризма, заштита уставног поретка, контраобавјештајни рад, сузбијање високотехнолошког криминала - што се све може означити јединственом синтагмом: политичка безбједност Француске.

Сектор приватне безбједности има јасан правни оквир. Током седамдесетих и осамдесетих година у сектору приватне безбедности у Француској реализоване су значајне промјене, сектор је доживио експанзију, а држава је постала заинтересована да уреди односе у овом сектору. „Француска је сматрана за земљу у којој је ова област осредње регулисана, али се то поопштрило након усвајања Закона о раду приватних компанија за обезбјеђење и спровођења новог Закона о безбједности из 2001. године. Овај сектор у Француској је регулисан Законом 83-629 о раду приватних компанија за обезбјеђење и транспорту новца, Декретом о административним дозволама и запошљавању особља, Декретом о употреби материјала, докумената и запошљавања особља из Закона о безбједности из октобра 2001.“³⁵² Организација послодаваца Савез приватних безбједносних компанија (*L'USP*) окупља лидере из приватних безбједносних компанија и брани професионалне и етичке стандарде ове професије. Оно што је као рјешење занимљиво јесте да је „посебно прописано да предузеће које се бави обезбјеђењем лица и имовине не може да обавља и детективске послове“³⁵³.

Министарство за екологију, одрживи развој и енергију бави се свим питањима који проистичу из схватања енергетске и еколошке безбједности. Један од горућих проблема с којим се Француска као и све друге земље суочава јесте глобално загријавање. Сходно Кјото протоколу на Конференцији у Копенха-

³⁵² Кешетовић, Ж., Давидовић, Д.: *Упоредни приказ законодавства приватног сектора безбедности у земљама ЕУ*, часопис *Страни правни живот* 2/2009, преузето са <http://www.singipedia.com/attachment.php> 22. 9. 2013.

³⁵³ Дапчевић Марковић, Љ.: *Право приватне безбедности*, Факултет за пословни менаџмент – Бар, Подгорица, 2010, стр. 87.

гену, договорена је општа стратегија за ефикасну борбу против овог великог изазова у периоду након 2012. године. Приоритет је да се кроз колективне и континуиране напоре ублаже ефекти стаклене баште те да се утицају глобалног загријавања прилагоде људи, земљиште и економија. Из министарства се настоји утицати на јавност Француске у смислу да је један од ефикасних начина супротстављања глобалном загријавању редукација потрошње енергије, као и промјена навика становништва у потрошњи енергената. Уједно, наглашава се да ће влада кроз исправну политику у области цијене електричне енергије и гаса допринијети стабилизацији потрошње јер се смањивањем потрошње енергије ублажавају ефекти стаклене баште, „што јача економију Француске и подиже ниво енергетске безбједности“³⁵⁴.

Кроз управљање енергијом и бригом о заштити животне средине Француска настоји да своју политику интегрише у енергетску политику смањења потрошње, побољшање квалитета ваздуха и енергетске ефикасност у свим секторима. Борба Владе Француске против климатских промјена одвија се и кроз развој обновљивих извора енергије. У том смислу, значајну улогу има Генерални директорат за климатске промјене (*Direction Générale de l'Énergie et du Climat*). Иако Француска улаже велике напоре да стимулише производњу електричне енергије кроз изградњу термо и гасних електричних централа, односно оних чији рад ће се заснивати на потрошњи гаса или угља, нуклеарна енергија је суштинска компонента француског електричног система. Циљ француске политике у овој области јесте да се омогући развој нуклеарног програма у Француској и иностранству, кроз испуњавање највиших стандарда безбједности, транспарентности и управљању нуклеарним отпадом, а све у у циљу енергетске безбједности.

Јавна политика у енергетској безбједности заснива се и на подстицању енергетске конкурентности као ефикасног начина за супротстављање климатским промјенама. У том смислу, држава стимулише производњу аутомобила на електрични погон и слично. Влада настоји да укаже на потребу за све већим коришћењем обновљивих извора енергије. С обзиром на јавну политику коју води у области енергетске безбједности влада истиче да су обновљиви извори енергије неисцрпна и дугорочна примарна енергија, која произилази директно из природних појава, редовне или сталне интеракције на енергију сунца, Земље или гравитацију. У том смислу, путем медија непрестано се указује да је обновљива енергија „чистија“ (мање емисије CO₂, мање загађење) од енергије из фосилних извора. Кроз низ подстицаја влада настоји да привредна друштва, и јавност уопште, придобије за изградњу обновљивих извора енергије а за главне обновљиве извора енергије сматрају се: хидроелектране; енергија вјетра; енергија биомасе; соларна енергија; геотермална енергија; морска енергија.³⁵⁵

³⁵⁴ <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Un-defi-majeur-la-reponse-de-l.html> 22. 9. 2013.

³⁵⁵ <http://www.developpement-durable.gouv.fr/-Energies-renouvelables,406-.html> 22. 9. 2013.

Перманентно се доводи у везу начин производње енергије са заштитом животне средине, односно, са еколошком безбједношћу. Француска је једна од првих земаља која је законом регулисала сектор заштите животне средине. Тако су кроз законско рјешење привредни субјекти обавезани да раде процјене угрожености животне средине, а што подразумијева да се у цјелини сагледа животно окружење (ресурси, биодиверзитет, природни и технолошки ризици, енергија, наслеђе, планирање и управљање земљиштем). Привредни субјекти су обавезани и да омогуће транспарентност избора одлука, што укључује информисање и учешће јавности.

3. ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ РЕПУБЛИКЕ ЊЕМАЧКЕ³⁵⁶

3.1. Основни подаци о земљи

Област коју су стари Грци називали Германијом насељавало је неколико германских племена. Касније ће Германија бити дио Римског царства. Њемачка ће, такође, постати центар реформаторског протестантског покрета, а модерна држава постаће након Француско-пруског рата, 1871. године. Ото фон Бизмарк проширио је територију Пруске и успоставио уједињено Друго њемачко царство, с обзиром на то да се за Прво њемачко царство сматра држава настала у IX вијеку цијепањем царства Карла Великог.³⁵⁷

Држава створена 1871. године била је ауторитарна, врховна власт припадала је монарху (кајзеру). Њемачка се индустријски развијала, њен утицај је растао. Њемачко учешће у Првом свјетском рату било је разарајуће по државу. Три милиона војника и цивила изгубило је животе, привреда је била разорена, царевина срушена. Након општих избора одржаних 1919. године конституисана уставотворна скупштина изгласала је нови устав који је означио нову фазу у њемачком друштву – Вајмарску републику. Вајмарска република се врло рано суочила са озбиљним проблемима и обавезама проистеклим из Версајског мировног уговора. Њемачка је изгубила дио територије и све прекоморске посједе. Ратна разарања и репарације које је Њемачка морала да исплаћује створиле су велике економске тешкоће.

Привредна катастрофа из 1923. године довела је до незапамћене инфлације, а Велика депресија 1929. године рекордну незапосленост. Демократске вриједности које је градила Вајмарска република слабиле су, што је искористила

³⁵⁶ Поједини дијелови овог поглавља коришћени су у раду који је под називом *Јавне политике Савезне Републике Њемачке у области безбједности*, објављен у часопису Безбједност, полиција, грађани, број 3-4/16, Бања Лука, 2016, стр. 25-45.

³⁵⁷ Према Алмонд, Г. А., Паулс, Г. Б., Далтон, Р. А., Стром, К.: *Компаративна политика данас: свјетски преглед*, Подгорица: Универзитет Црне Горе, Факултет политичких наука: ЦЕДЕМ – Центар за демократију и људска права, Подгорица, 2009, стр. 285.

Национал-социјалистичка њемачка радничка партија и њен лидер Адолф Хитлер. У јануару 1933. године Хитлер ће бити постављен за канцелара Вајмарске републике. У марту исте године расписао је нове изборе, а након спроведених избора демократија је устукнула пред новоствореним поретком – Трећим рајхом. Хитлерове необуздане политичке амбиције коначно су 1939. године гурнуле Европу у Други свјетски рат. Након почетних побједа, низ војних пораза од 1942. године довео је до потпуног слома Трећег рајха у мају 1945.³⁵⁸

Након Другог свјетског рата, Њемачка је била подијељена на четири окупационе зоне од којих ће 1949. године бити формиране двије државе, двије Њемачке, Западна (Савезна Република Њемачка) и Источна (Њемачка Демократска Република) са различитим политичким и привредним уређењем. Наиме, 1949. године Основним законом створена је Савезна Република Њемачка, односно Западна Њемачка, а недјељу дана касније Народни конгрес усвојио је устав по којем је формирана Њемачка Демократска Република или Источна Њемачка.

Двије Њемачке имале су два различита пута, а ујединиле су се 1990. године. Пад Берлинског зида био је симболичан чин рушења биполарно подијељеног свијета и крај Хладног рата. Са 82 милиона становника, од којих 68 милиона живи у западном, а 14 милиона у источном дијелу, Њемачка је постала највећа држава у Европској унији. Привреда Њемачке је, такође, најмоћнија у Европи. Одмах након уједињења, Њемачка је показала да су јој границе, у политичком смислу, биле преуске и да њена економска моћ тражи већи политички простор, а који се у Европи и свијету одмах по окончању Хладног рата почео да прекомпоује.

Изградити глобалне и регионалне политичке односе који ће бити „мост“ између њемачке технологије и источњачких ресурса, постао је императив њемачке спољне политике. „Крајем осамдесетих и почетком деведесетих година прошлог века Немачка се нашла у средишту политичких промена. Њеним уједињењем и симболички је престао да постоји светски поредак утемељен после Другог светског рата. Своју лидерску позицију у региону и званично је потврдила стављајући се на чело признавања отцепљених југословенских република, Словеније и Хрватске, почетком деведесетих. Немачка је преузела одговорност и за многе друге промене које су се догодиле на тлу источне и југоисточне Европе на подручју политичких, економских и других процеса у земљама захваћеним таласом демократизације и транзиције.“³⁵⁹

Немачка привреда је пета по величини економија у свијету и највећи је европски извозник машина, возила, хемикалија, и опрема за домаћинство - за што користи високо квалификовану радну снагу. Попут својих западних

³⁵⁸ Исто, стр. 286.

³⁵⁹ Кековић, З.: *Упоредни системи безбедности*, Универзитет у Београду – Факултет безбедности, Београд, 2011, стр. 308.

европских сусједа, Њемачка се суочава са значајним демографским изазовима одрживом дугорочном расту. Ниске стопе наталитета и позитиван миграциони салдо који је у опадању, повећава притисак на систем социјалне заштите земље и захтјева структурне реформе. Реформе покренуте од стране Владе канцелара Герхарда Шредера (1998-2005), који је сматрао неопходним да се обрати пажња на хронично високу стопу незапослености, допринијеле су снажном привредном расту у 2006. и 2007. години и смањењу незапослености.

Након нуклеарне катастрофе у Фукушими у марту 2011. године, канцеларка Ангела Меркел је у мају 2011. године најавила да ће осам од 17 нуклеарних реактора у земљи бити затворено одмах, а остали ће бити затворени до 2022. године. Њемачка се нада да ће замијенити нуклеарну енергију са обновљивим изворима енергије.³⁶⁰

Данас се Њемачка убраја у економски најстабилније и најмоћније земље свијета. По Уставу је федерална република са 16 федералних јединица. С обзиром на то да се ради о федералном уређењу, уставом су јасно утврђене и дефинисане надлежности између савезне владе и федералних јединица. Савезна власт има искључиву надлежност у вањским пословима, питањима држављанства, новца, жељезница, пошта, телекомуникација и ауторског права. Заједничку надлежност са федералним јединицама Савезна влада дијели у питањима грађанског и кривичног, те привредног права, рада, пољопривреде, поморства. Федералне јединице имају искључиву надлежност у просвјети и култури, као и надлежностима које проистичу из права на локалну самоуправу.

3.2. Политичко уређење

Савезна Република Њемачка је савезна парламентарна република састављена од шеснаест држава, односно, република или земаља, како се још преводи њемачка ријеч *Länder*. Њемачки политички систем је изграђен на основама које су постављене још 1949. године у уставном документу познатом као Основни закон (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*). За измјену Устава потребна је подршка најмање двије трећине чланова оба дома њемачког парламента, Бундестага и Бундесрата, а основна начела Устава гарантују основна људска права, подјелу власти, федералну структуру државе и владавину права.

Парламент је дводоман. Доњи дом (*Bundestag*) броји 492 посланика. Овај дом има законодавну функцију. Бундестаг је најважнији законодавни орган, посланици овог дома бирају се на непосредним, општим изборима на период од 4 године. Горњи дом (*Bundestrat*) броји 69 чланова, који се именују од стране владе појединих федералних јединица, уз претходни приједлог парла-

³⁶⁰ <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/gm.html> 1. 10. 2013.

мента. Покрајинске владе именују 69 чланова који заступају њихове интересе. Покрајине обично именују чланове својих влада да уједно обављају функцију у Бундесрату, тако овај дом функционише као стална конференција покрајинских министара.³⁶¹

На челу савезне државе је предсједник и формално је носилац извршне власти. Основни закон функцију савезног предсједника учинио је церемонијалном. Смањење формалне политичке улоге предсједника не значи да личност која се налази на том положају није укључена у процес креирања политике. Основни закон додјељује неколико функција предсједнику који поставља владе и војне функционере, потписује уговоре и законе и има право помиловања.³⁶² Носилац главне извршне функције је премијер (канцелар) односно Савезна влада. Предсједника бирају на период од 5 година (са могућношћу још једног избора) чланови специјалног тијела којег чине сви чланови Доњег дома, док Савезног канцелара бира предсједник уз сагласност Доњег дома, којем је и одговоран.

За развој савремене Њемачке пресудна су била два догађаја – пораз у Другом свјетском рату последице којег је морала да прође кроз период кажњавања и денацификације и немилосрдни Хладни рат између САД и СССР, који је обиљежио готово три деценије свјетске историје. Њемачка је, због свог положаја постала прва линија одбране од совјетског комунизма, или прва линија напада на НАТО алијансу, зависно из ког правца је ситуација посматрана. Њен геополитички положај утицао је да се, без обзира на нацистичко наслеђе тајне полиције, у земљи врло брзо развију обавјештајна и контраобавјештајна службе, које су биле у функцији Хладног рата, али и одбране њемачке територије од шпијунских и терористичких акција које су шездесетих и седамдесетих година потресале простор Европе.

Бундестаг је, како смо већ навели, њемачко федерално законодавно тијело. У пракси, Њемачка има дводомно законодавство, од којих Бундестаг има улогу доњег дома. Већ смо истакли да је њемачки Бундесрат (дословно „Савезни савјет“) законодавно тијело које на савезном нивоу представља шеснаест земаља Њемачке. Њемачке земље учествују у законодавству кроз Бундесрат, одражавајући федералну структуру Њемачке. У његовој надлежности су све уставне промјене и закони који према Уставу захтијевају сагласност Бундесрата. Иако њемачки Устав не именује Бундестаг и Бундесрат као два дома дводомног парламента (ријеч „парламент“ чак се и не јавља у Уставу), званично, Бундесрат се обично назива „савезним уставним тијелом“ заједно са Бундестагом, предсједником СР Њемачке, владом и Савезним уставним судом.

³⁶¹ Алмонд, Г. А., Пауел, Г. Б., Далтон, Р. А., Стром, К.: *Компаративна политика данас: свјетски преглед*, Подгорица: Универзитет Црне Горе, Факултет политичких наука: ЦЕДЕМ – Центар за демократију и људска права, Подгорица, 2009, стр. 294.

³⁶² Исто, стр. 296.

Посланици Бундестага бирају се на општим изборима на период од четири године. Бундесрат има 69 делегата који су чланови влада земаља које их и именују и разрјешавају. Остали чланови ових влада, могу да буду замјеници чланова Бундесрата. Свака земља има најмање три гласа.³⁶³ У Бундесрату се примјењује систем пондерисаног гласања те, дакле, представници једне земље могу гласати само једногласно. Чланови Бундесрата не могу истовремено бити и чланови Бундестага.³⁶⁴

Засједања Бундестага преносе телевизијске станице, а пренос уживо одвија се и преко интернета тако да рад Бундестага посматра шири аудиторијум и уопште, Бундестаг дјелује као мјесто за јавне расправе. У области законодавства Бундестаг има шира овлашћења од Бундесрата, тако да је сагласност Бундесрата неопходна само у погледу извјесних закона, за чије доношење су федералне јединице непосредно заинтересоване, док је у погледу осталих закона, могуће да их донесе и Бундестаг сам, не водећи рачуна о евентуално супротном ставу Бундесрата. Рецимо, у области спољних послова и одбране искључиву надлежност има Бундестаг.

„Према немачком уставу, у мирнодопском периоду врховни командант немачких оружаних снага (Бундесвер) јесте савезни министар одбране, док у рату ту улогу преузима канцелар. За политичку контролу над оружаним снагама задужен је Бундестаг.“³⁶⁵ Своју улогу у том смислу Бундестаг остварује преко више контролних тијела, односно, комисија. Одређивање броја комисија, као и утврђивање броја чланова појединих комисија, лежи у слободној процјени њемачког парламента. Њемачки парламент може да формира истражне комисије, које се ангажују актуелним поводом, и уз сагласност најмање 25% парламентарца. Истражне комисије имају задатак да провјере и разјасне политичке и бирократске несугласице у влади, парламенту и управи. Рад ових комисија састоји се у прикупљању доказа; комисије могу да испитују свједоке, аксперте, да остваре увид у акте, посјете судове и управне органе. Након истраге слиједи подношење извјештаја и дебата у парламенту. Парламентарни надзор обавјештајних послова регулисан је посебним законима, *Законом о парламентарној контроли обавјештајне дјелатности* и *Законом о контролним тијелима*, који су на снагу ступили 1999. године.³⁶⁶

³⁶³ Земља са више од два милиона становника има четири гласа, земља са више од шест милиона становника има пет гласова, и земља са више од седам милиона становника има шест гласова. Свака земља може да именује онолико чланова Бундесрата колико има гласова.

³⁶⁴ Шире на сајтовима <http://www.bundestag.de> (Der Deutsche Bundestag) и http://www.bundesrat.de/cln_179/DE/Home/homepage__node.html?__nnn=true (Der Bundesrat) као и у *Анализи Одељење за информативно-истраживачке и библиотечке послове и Одсека за информативно-истраживачке послове Народне скупштине Републике Србије*. <http://www.parlament.gov.rs> 21. 9. 2013.

³⁶⁵ Кековић, З.: *Упоредни системи безбедности*, Универзитет у Београду – Факултет безбедности, Београд, 2011, стр. 309.

³⁶⁶ Шире у Ћеранић, П.: *Ко чува чуваре: контрола система безбједности у БиХ*, ВЛС-Бесједа, Бања Лука, 2011, стр. 47-57.

Најважнији послови које обавља Бундестаг су законодавни процес и парламентарни надзор над радом владе. Остале важне надлежности изузетног значаја Бундестага су у томе да посланици одлучује о савезном буџету као и о распоређивању Бундесвера (савезних оружаних снага) изван Њемачке. Још једна важна функција коју обавља Бундестагу је избор њемачког савезног канцелара. Таксативно наведене надлежности Бундестага су да: доноси и мијења Устав; доноси законе; одлучује о државном буџету; потврђује међународне уговоре; бира савезног канцелара; одлучује у избору предсједника СР Немачке; учествује у поступку именовања чланова Савезног уставног суда; врши контролу над радом савезне владе; надзире рад и употребу војске. Главна одлика њемачког облика федерализма, када је у питању подјела и извршење надлежности, јесте да владе појединих земаља директно учествују у одлукама које доноси савезна држава.³⁶⁷

Ово се постиже кроз рад Бундесрата. Бундесрат нема одређено вријеме трајања мандата, и он такође не може бити распуштен. Његов састав варира у зависности од резултата избора у представничким тијелима њемачких земаља. Основна идеја која лежи у њемачком уставу јесте подјела власти на начин да Федерација и њемачке земље функционишу у зацртаним принципима међусобне провјере и равнотеже система, али и да се у пракси његује међусобна сарадња и размјена ставова и мишљења. У оквиру овог система подјеле власти и комбинованог обављање задатака, Бундесрат има три централне функције: брани интересе покрајина од Федерације и посредно од Европске уније; рад Бундесрата гарантује да је политички и административно искуство земаља инкорпорирано у законодавство Федерације и администрације Европске уније; као и другим уставним органима Федерације, Бундесрат има свој дио одговорности за укупну политику Савезне Републике Њемачке. Основне надлежности Бундесрата су да: учествује у законодавном процесу; учествује у рјешавању државних административних питања; учествује у доношењу одлука које се односе на ЕУ; учествује у поступку именовања чланова Савезног уставног суда.³⁶⁸

3.3. Елементи система безбједности

3.3.1. Полицијски систем

Оквир за функционисање полицијског система Њемачке чини њено федерално уређење са веома прецизним законодавним разграничењима између савезне државе и покрајина. На нивоу Савезне државе је успостављено Федерално министарство унутрашњих послова, у чијој су надлежности послови и задаци

³⁶⁷ http://www.bundestag.de/htdocs_e/bundestag/function/index.html 24. 9. 2013.

³⁶⁸ http://www.bundesrat.de/cln_330/nn_10940/EN/funktionen-en/funktionen-en-node.html?__nnn=true 24. 9. 2013.

из савезне надлежности. На челу министарства се налази министар који је за свој рад одговоран Савезном канцелару. „Полицијске снаге Немачке запошљавају око 40 000 особа, укључујући 30 000 полицајаца. Одржавање јавне безбедности и мира један је од најзначајнијих задатака владе. Овај задатак је подељен између држава и федералне владе.“³⁶⁹ Знатан дио полицијских снага у Немачкој се налази под ингеренцијом федералних јединица. У оквиру Савезног министарства унутрашњих послова успостављене су следеће службе: Савезна служба за заштиту уставног поретка - BfV, Савезна криминалистичка служба - ВКА, Савезна гранична служба - BGS.

„Систем националне безбедности Немачке подељен је између Савезне Републике и савезних покрајина. Свака покрајина има своју владу, која располаже значајним овлашћењима у области безбедности, поседује своју полицију и судство, и практично целокупан систем за деловање у ванредним ситуацијама, док се на нивоу Савезне Републике налази систем одбране, оружане снаге, спољни послови и обавештајни систем. Извршну власт на нивоу Савезне Републике има канцелар, који се налази на челу Савезне Владе, док председник Републике има протоколарне дужности.“³⁷⁰

Савезна (федерална) полиција присутна је широм земље кроз широк спектар задатака на граничним прелазима и морским лукама, укључујући и пограничне области, на аеродромима, на станицама и у возовима, и на тај начин учествује у свим већим претрагама. Федерална полиција повећала је резултате претрага у 2012. години за 16 одсто.³⁷¹ „Председник немачког Бундестага јесте и „руководилац полицијских снага“. Он има право инспекцијског надзора над полицијским снагама и гарантује са полицијским снагама одржавање јавног реда и мира и безбедности у земљи. Ниједна друга полицијска служба не може дејствовати без дозволе немачког Бундестага. Бундестренцшутц (*Bundesgrenzschutz*) БГС означава федералне полицијске снаге.“³⁷²

Савезна криминалистичка служба (*Bundeskriminalamt*) основана је с циљем успостављања јаче везе и сарадње између савеза и покрајина у области спречавања и откривања криминалитета. Конституисана је 1951. године а њене надлежности су утврђене Законом о уређењу Савезне криминалистичке службе од 29. јуна 1973. године, који је модификован 1974. и 1993. године. Ради се о полицијској институцији на савезном нивоу, у чијој је надлежности откривање кривичних дјела међународног криминала: трговина оружјем,

³⁶⁹ Кековић, З.: *Упоредни системи безбедности*, Универзитет у Београду – Факултет безбедности, Београд, 2011. стр. 308.

³⁷⁰ Драгишић, З.: *Систем националне безбедности Републике Србије*, Универзитет у Београду – Факултет безбедности, Београд, 2011, стр. 86.

³⁷¹ http://www.bundespoleizei.de/DE/06Die-Bundespoleizei/Fahndung/fahndung_node.html 24. 9. 2013.

³⁷² Кековић, З.: *Упоредни системи безбедности*, Универзитет у Београду – Факултет безбедности, Београд, 2011, стр. 310.

муницијом, експлозивима, наркотицима, праће новца, корупција, кријумчарење нуклеарних и других опасних енергената, трговина људима, тероризам, диверзије, саботаже, те истраживање присуства страних криминалних организација на простору Њемачке.

Савезна гранична служба је полицијска организација задужена за заштиту граница СР Њемачке. У њеној надлежности је сузбијање, пресијецање организованог криминала, односно токова прања новца, откривање фалсификованих путних исправа и других докумената, кријумчарења људима, кријумчарења разних врста оружја, илегална трговина опојним дрогама, нуклеарним, експлозивним и другим материјама, моторним возилима. На челу ове службе се налази савезни министар унутрашњих послова. У организацијској структури централно мјесто припада Предсједништву граничне заштите, које представља основу полицијског рада ове службе.

3.3.2. Обавјештајно-безбједносни систем

Закони којима је у Њемачкој регулисана обавјештајна дјелатност су Закон о оснивању Службе за заштиту уставног поретка и Закон о сарадњи Савеза и покрајина у питањима заштите Устава у погледу Службе за заштиту уставног поретка. Служба је организацијски позиционирана као управа Савезног министарства унутрашњих послова и има око 2 750 запослених. Предсједник службе за свој рад одговара савезном министру унутрашњих послова. Служба је задужена за заштиту државе, тако да има контраобавјештајну улогу. Има овлашћења за тајно прислушкивање, опсервацију, аудио и видео снимање, коришћење тајних докумената.

На територији Њемачке, Служба за заштиту уставног поретка има 16 канцеларија које дјелују на нивоу њемачких федералних јединица, а стационарне су у склопу полицијских дирекција. Најважније активности Службе за заштиту уставног поретка састоје се у томе да прикупља, анализира и процјењује све податке о дјелатностима које су усмјерене против уставног уређења Њемачке, као и њене безбједности; открива, прати и пресијеца активности страних обавјештајних служби које су усмјерене на угрожавање националне безбједности. Савезна служба за заштиту уставног поретка има централу у Келну, а ради се о специјализованој служби за заштиту Устава Њемачке. Служба нема полицијска овлашћења, а једна од њених обавеза је и информисање јавности, с циљем да се код становништва подигне свијест о потенцијалним безбједносним ризицима.³⁷³ Према Радомиру Милашиновићу, „иако су начин рада, задаци и устројство покрајинских уреда за заштиту устава углавном регулисани савезним законом, њихово место и улога се конкретно регулишу

³⁷³ http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Sicherheit/Verfassungsschutz/Bundesamt-Verfassungsschutz/bundesamt-verfassungsschutz_node.html 24. 9. 2013.

посебним покрајинским законима и прописима који важе само на територији односне покрајине“.³⁷⁴

Савезна обавјештајна служба (БНД) јесте аутономна служба чији је ембрион створен у Организацији Гелен, која се трансформисала у БНД 1. априла 1956. године, на основу одлуке њемачког канцелара Конрада Аденауера. Надлежна је за прикупљање података политичке, војне и економске природе. Службом руководи предсједник.³⁷⁵

У обавјештајно-безбједносном систему Њемачке кључне су четири обавјештајне агенције чије су надлежности и територија рада, као и међусобни односи, прецизно законски дефинисани:

- Савезна обавјештајна служба (*Bundes Nachrichten Dienst - BND* представља савезну обавјештајну установу Њемачке;
- Служба за заштиту уставног поретка (*Bundesamt für Verfassungsschutz – BfV*) дјелује у оквиру Министарства унутрашњих послова;
- Обавјештајна канцеларија Бундесвера (*Amt für Nachrichtenwesen der Bundeswehr – ANBw*) прикупља информације и израђује студије о страним оружаним снагама;
- Војна контраобавјештајна служба (*Militärischer Abschirmdienst – MAD*)³⁷⁶ бави се превентивном шпијунажом у циљу заштите њемачких оружаних снага.

3.3.3. Одбрамбени систем

Након уједињења у једну државу, одбрамбени систем Њемачке нашао се у потпуно измијењеним околностима. Због улоге у Другом свјетском рату, њемачка војска дуго није имала Генералштаб. Као једна од компоненти НАТО савеза Њемачка није била равноправна осталим чланицама, чак није имала самосталност ни у ратним плановима који су се тicali одбране територије Њемачке. Њемачко руководство тражило је већу аутономност у вођењу националне одбрамбене политике, чему је удовољено од стране НАТО-а, након чега је успједила реформа одбрамбеног система Њемачке. Сprovedена реформа није до краја разјаснила низ питања у концепту њемачке улоге у оквиру стратегије НАТО-а.

Доминантну позицију у погледу одбране имају канцелар и министар одбране. Министар одбране је цивилно лице и најодговорнија личност када је

³⁷⁴ Милашиновић, Р.: *Терор Запада над светом: савремени чиниоци разарања и подчињавања суверених земаља и народа*, Ветерник: IDIJ, Ветерник, 1998, стр. 148.

³⁷⁵ Шире у Бајагић, М.: *Шпијунажа у XXI веку: Савремени обавештајно-безбедносни системи*, BOOK & MARSO, Београд, 2008, стр. 193-196.

³⁷⁶ Централа МАД се званично назива Уредом за заштиту Бундесвера (*Das Amt für Sicherheit der Bundeswehr – ASBW*). Милашиновић, Р.: *Терор Запада над светом: савремени чиниоци разарања и подчињавања суверених земаља и народа*, Ветерник: IDIJ, Ветерник, 1998, стр. 151.

по сриједи руковођење војним потенцијалима у мирнодопским условима. У сложеним приликама команду преузима канцелар, а улога НАТО савеза у тим приликама постаје доминирајућа. Кључна питања одбрамбеног карактера, као и питања безбједносног значаја, разматрају се на сједницама Савјета одбране.

Бундесвер се састоји од три гране оружаних снага: копнених снага (*Landstreitkräfte*), ваздухопловства (*Luftstreitkräfte*) и морнарице (*Seestreitkräfte*). Њемачке оружане снаге постале су важна полуга за реализацију њемачке спољне политике. Бундесвер не познаје институцију главног штаба. Ту улогу обавља оперативни директорат Бундесвера заједно са представницима свих војних родова.

3.4. Креирање јавних политика

Креирање јавних политика у њемачком друштву схваћено је као заједничко добро, односно ствар свих њених грађана. Ријеч је о моделу интеракције актера јавних политика. Стога процес креирања политике може да почне од било ког дијела друштва – интересне групе, политичког лидера, грађанина појединца или државног функционера. Сви ови елементи дјелују једни на друге у поступку креирања јавне политике, па је тешко установити поријекло било које идеје. Штавише, кад неко предложи нову политику, у поступак се укључују и друге интересне групе и активно учествују у измјени и допуни, подржавању или противљењу тој политици.³⁷⁷

Највећи број проблема о којима треба расправљати, односно, листу питања на дневни ред поставља извршна власт. Премијер, тј. канцелар у својим говорима, интервјуима, у име владе и парламентарне већине јавности представља политику коју заступа и коју кани проводити. Политички програм извршна власт претаче у измјене постојећих и приједлоге нових закона. Премијер се труди да за законе које влада предлаже обезбиједи консензус, односно, да влада одлуке доноси једногласно.

Превага извршне власти значи да кабинет предлаже око двије трећине закона које разматра Бундестаг. Законодавну позицију владе јачају и одредбе Основног закона којима се ограничава фискална надлежност Бундестага.³⁷⁸ Приједлоге закона Бундестагу могу поднијети Савезна влада, Бундесрат и посланици Бундестага (члан 76. Устава). Законодавна процедура зависи искључиво од тога ко је предлагач.³⁷⁹ Као што је већ речено, у највећем броју случајева, предлагач закона је Савезна влада. Влада приједлог закона упућује

³⁷⁷ Алмонд, Г. А., Пауел, Г. Б., Далтон, Р. А., Стром, К.: *Компаративна политика данас: свјетски преглед*, Подгорица: Универзитет Црне Горе, Факултет политичких наука: ЦЕДЕМ – Центар за демократију и људска права, Подгорица, 2009, стр. 318.

³⁷⁸ Исто, стр. 319.

³⁷⁹ Шире на <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf> 24. 9. 2013.

Бундесрату на разматрање. По правилу Бундесрат има рок од шест недјеља, од дана када је приједлог закона поднесен, да саопшти своје мишљење о њему у писменој форми. Након тога, савезни канцелар приједлог закона, заједно са мишљењем Бундесрата, просљеђује Бундестагу. Приједлог закона пролази кроз тзв. прво читање, чиме долази на дневни ред овог дома. Приједлог закона затим разматра надлежна комисија, односно, одбор. Други одбори могу уз консултације са надлежним одбором да изразе своје мишљење, учествују у расправи о посебним аспектима приједлога закона и сл. Значајан дио рада Бундестага одвија се управо у овим одборима.

Пошто се законски приједлози упућују одборима у раној фази законодавног процеса, одбори имају реалну могућност да ревидирају и допуне њихов садржај. Они оцјењују приједлоге, консултују се с интересним групама и затим подносе ревидирани приједлог Бундестагу у пуном саставу. Истраживањем се бави малобројно особље, али одбори користе и јавна сучељавања и разматрања. Представници владе и интересне групе износе аргументе о закону о којем се расправља, а и сами чланови одбора често имају стручна знања у области којом се бави њихов одбор.³⁸⁰ Иста процедура је предвиђена и за амандмане. Једини изузетак од ове процедуре је поступак за доношење закона о буџету, јер се у том случају приједлог закон у исто вријеме просљеђује Бундесрату и Бундестагу.³⁸¹

Када одбор заузме став, Бундестаг приједлог закона разматра у пуном саставу разматра и расправља о предложеном закону. Међутим, политички ставови су већ познати с обзиром на то да су партијски лидери учествовали у изради приједлога, а партијски клубови одржали састанке на којима су узели политичке ставови и представили их. Прије него што Бундестаг почне расправу о приједлогу закону, предјседник овог дома приједлог закона мора да заведе и преда администрацији, која је обавезна да га умножи и прослиједи свим посланицима оба дома и члановима Савезне владе. Након тога, ставља се на дневни ред сједнице. Предлагачи могу бити и посланици и то у виду најмање једне парламентарне групе или на захтјев најмање једне петине од укупног броја присутних посланика у Бундестагу.

По правилу, о приједлогу закона се расправља на три сједнице, односно, дебате, и овај начин доношења закона зове се читање. Тако се приједлог закона чита три пута: уговори са страним земљама или слични уговори који регулишу политичке односе у савезној држави или се односе на савезно законодавство у начелу се читају два пута, а треће читање се одржава само по

³⁸⁰ Алмонд, Г. А., Пауел, Г. Б., Далтон, Р. А., Стром, К.: *Компаративна политика данас: свјетски преглед*, Подгорица: Универзитет Црне Горе, Факултет политичких наука: ЦЕДЕМ – Центар за демократију и људска права, Подгорица, 2009, стр. 319.

³⁸¹ Слична процедура је предвиђена уколико је предлагач Бундесрат. Уколико већина чланова овог дома гласа за приједлог закона, он се просљеђује Савезној влади која мора да се изјасни о приједлогу, и након шест недјеља упути приједлог закона Бундестагу.

одлуци Бундестага, Све друге теме о којима се расправља начелно се читају један пут.

Најбитнији дио првог читања је да се утврди да ли је тај приједлог прихваћен од стране посланичких група. Одбијање приједлога закона може се десити у случају да су законски приједлози спорни. Важан дио у првом читању је и да се именује један од одбора који има задатак да оцијени приједлог закона и да га припреми за друго читање. Ова одлука се доноси на основу препоруке Савјета старјешина³⁸². Уколико више одбора учествује у изради закона, именује се један одбор као координатор и тај одбор је одговоран, а остали могу да дају своје мишљење.

Веће измјене у другом и трећем читању нису честе; влада, углавном може бити сигурна да ће њени приједлози проћи у складу с извјештајем одговарајућег одбора.³⁸³ Друго читање се отвара и затвара расправом о сваком члану и то оним редослиједом како је дато у приједлогу закона. Завршава се расправом о уводу и називу приједлога закона. На гласање се прелази након што се завршила расправа. На другом читању ће се расправљати о амандманима само док је у току расправа на тему на коју се они односе. Овакве приједлоге потписује најмање један члан Бундестага, а могу бити употпуњени кратким објашњењем. Сви амандмани усвојени на другом читању, обједињују се на начин који одреди предсједник Бундестага. Одлуке донесене на другом читању представљају основу за треће читање. Када су сви чланови приједлога закона одбијени у другом читању, приједлог закона се сматра одбијеним и са даљом расправом се не наставља.

Треће читање се спроводи уколико није било поднијетих амандмана у другом читању, или ако је посланичка група или петина присутних посланика поднијела амандмане. Треће читање почиње расправом уколико је није било на другом читању или уколико то захтијева Савјет старјешина, односно једна петина присутних посланика. У том случају није потребна сагласност Бундесрата, те се због овако скраћеног поступка често и дешава да предлагач закона управо буде посланичка група. На крају овог читања, гласа се о приједлогу закона. Након изгласавања закона од стране већине посланика, он се као документ просљеђује Бундесрату. Гласање о приједлогу закона одвија се након трећег читања.³⁸⁴

³⁸² Савјет старјешина (Der Ältestenrat) има специфичан значај у раду Бундестага. Савјет чине предсједник Бундестага, потпредсједници и 23 члана изабрана сходно пропорционалној заступљености политичких партија у Бундестагу. Чланови Савјета старјешина су уједно секретари посланичких група. У недјељи у којој је заказана сједница Бундестага Савјет старјешина обавезно засједа, а предсједник Бундестага предједава тим састанком.

³⁸³ Алмонд, Г. А., Пауел, Г. Б., Далтон, Р. А., Стром, К.: *Компаративна политика данас: свјетски преглед*, Подгорица: Универзитет Црне Горе, Факултет политичких наука: ЦЕДЕМ – Центар за демократију и људска права, Подгорица, 2009, стр. 319.

³⁸⁴ Законодавна процедура одређена је Основним законом. Основни закон на енглеском језику постављен је на сајту http://www.bundesrat.de/cln_330/nn_1940484/EN/funktionen-en/go-en/go-

На предочени начин Бундестаг доноси савезне законе. Послије њиховог усвајања, предсједник Бундестага их доставља Бундесрату. Како Бундесрат у политичком процесу представља покрајинске владе, он у областима у којима покрајине дијеле власт са савезном државом има иста законодавна овлашћења као и Бундестаг. Исто вриједи и за савезне политике које су покрајине обавезне да спроводе. У тим областима, сагласност Бундесрата је неопходна. У року од три недјеље након пријема закона који је усвојио Бундестаг, Бундесрат може захтијевати да се сазове Одбор за посредовање у циљу заједничког разматрања закона. Након изгласавање закона од стране Бундестага и потврде од стране Бундесрата, закон пролази кроз још неколико фаза. Наиме, усвојени закон предаје се предсједнику државе који мора да га потврди. Прије него што то уради, предсједник има обавезу да провјери да ли је закон у сагласности са Уставом и позитивним прописима. Након што га предсједник потврди, закон се објављује у службеним новинама. Уобичајени временски рок за ступање закона на снагу је 14 дана од дана објављивања.³⁸⁵

Законодавство у Њемачкој подлијеже судској контроли. Та врста контроле у надлежности је Уставног суда, који оцјењује уставност закона и може да поништи законе који крше Основни закон. На тај начин, Уставни суд се може посматрати као кључни актер у формулисању јавних политика и њиховом усвајању. Снага Уставног суда огледа се у судским ревизијама донесених закона. Уједно, Уставни суд кроз донесене пресуде диктира смјернице за будуће политике, у смислу шта влада може, а шта не може да уради.³⁸⁶

Из природе овог процеса може се извући неколико поука. Прво, извршни орган власти присутан је у цијелом законодавном процесу. Пошто владин приједлог прослиједи Бундестагу, савезни министри раде на његовој подршци. Представници министарстава иступају у одборима Бундестага и Бундесрата да би изнијели свој став.³⁸⁷ На тај начин, извршна власт је врло активна у протежирању и борби за политички програм који заступа. Међутим, без обзира на то, њемачки парламент има веома велику аутономију, већу од многих других истовјетних политичких тијела.

en-node.html?__nnn=true#doc1940488bodyText1 24. 9.2013.

³⁸⁵ Шије на сајтовима <http://www.bundestag.de> (Der Deutsche Bundestag) и http://www.bundesrat.de/cln_179/DE/Home/homepage__node.html?__nnn=true (Der Bundesrat) као и у *Анализа Одељење за информативно-истраживачке и библиотечке послове и Одсека за информативно-истраживачке послове Народне скупштине Републике Србије*. <http://www.parlament.gov.rs> 21. 9. 2013.

³⁸⁶ Theodoulou, S. : *Policy and politics in six nations: A Comparative Perspective on Policy Making*, Prentice Hall Upper Saddle River, 2002, стр. 42.

³⁸⁷ Алмонд, Г. А., Пауел, Г. Б., Далтон, Р. А., Стром, К.: *Компаративна политика данас: свјетски преглед*, Подгорица: Универзитет Црне Горе, Факултет политичких наука: ЦЕДЕМ – Центар за демократију и људска права, Подгорица, 2009, стр. 321.

3.4.1. Актери јавних политика

Основни закон њемачком премијеру предвидио је јаку позицију. Премијер је веома важна фигура у политичком животу Њемачке, он саставља министарску листу, предсједава сједницама владе. Премијер може на основу 68. члана Устава да тражи изјашњавање парламента о политици коју води, а ако не добије подршку, од предсједника Федерације да захтијева распуштање парламента. С друге стране, парламентарна већина може изабрати другог премијера. Уставом није дефинисан тачан број министарстава у влади.³⁸⁸ Сваке сриједе одржавају се сједнице владе, у одсуству премијера сједницама предсједава премијеров замјеник. Основно премијерово политичко средство су политичке смјернице. Јавне политике, па тако и оне у области безбједности, у Њемачкој иницира и креира влада, али се оне доносе, слично другим земљама које смо истраживали, у парламенту.

Њемачки процес креирања јавних политика је веома комплексан и са великим бројем учесника. Устав премијера чини одговорним за дефинисање општих политичких смјерница. Премијер је одговоран и за формирање листе најважнијих тема које ће бити разматране у процесу креирања јавних политика. У стварности, политике се формулишу у специфичној сарадњи министара, премијера и парламентарца. Како је, уједно, премијерова политичка партија у коалицији са другим партијама, политичке партије су важан актер у процесу креирања политика.³⁸⁹

У формулисању јавних политика учествују и јавне институције као што је Бундесбанка. Интересне групе су, такође, актер у формулисању јавних политика, при чему имају неформалну улогу. Интересним групама су посебно занимљиве радне групе и савјетодавна тијела које се оснивају унутар министарстава, а раде на изради нацрта закона.³⁹⁰

Интересне групе у Њемачкој су формализоване и дио су политичког процеса, више него у другим европским државама. Низ прописа интересним групама даје званичну савјетодавну улогу. Њихови представници укључени су у рад јавних сервиса, а присутни су и у неким другим елементима управљања јавним политикама. У теорији се ова тијесна сарадња владе и интересних група назива неокорпоративизам.

Обиљежја овог модела има сљедеће карактеристике: друштвени интереси организовани су у практично обавезне организације; само по једно удружење заступа сваки од друштвених сектора; удружења имају хијерархијску структуру; влада та удружења прихвата као званичне представнике; удружења могу

³⁸⁸ http://www.bundeskanzlerin.de/Webs/BKIn/EN/Chancellory/Federal_Cabinet/federal_cabinet_node.html 24. 9. 2013.

³⁸⁹ Theodoulou, S. : *Policy and politics in six nations: A Comparative Perspective on Policy Making*, Prentice Hall Upper Saddle River, 2002, стр. 41-42.

³⁹⁰ Исто.

непосредно да учествују у процесу доношења политике.³⁹¹ Разговори о јавним политикама између извршне власти и интересних група су чести, а договори се спроводе кроз активности владе.

Двије велике организације заступају интересе пословних кругова и индустријских предузећа у политичком процесу. *Федерација њемачке индустрије* кровно је удружење тридесет пет засебних индустријских групација. *Савез удружења њемачких послодаваца* обухвата још већи број предузећа.³⁹² Евидентно је да у њемачком друштву интересне групе немају негативну конотацију.

Њемачко друштво се састоји од великог броја организованих група. Такве групе нису само у функцији реализације материјалних интереса свог чланства, већ раде и за друштвено добро. На тај начин, њемачке интересне групе остварују своју јавну функцију. То је навело једног аутора да опише њемачко друштво као низ „пара-јавних институција“.³⁹³

У Њемачкој, политичке партије имају активну улогу. Партије су присутне у различитим фазама политичког процеса и креирања јавних политика. Политичке партије у Њемачкој заслужују посебну пажњу зато што су тако важни актери у политичком процесу, можда и важнији него у већини других европских демократија. Неки посматрачи описују њемачки политички систем као партијску власт партија, за партије.³⁹⁴ Један од задатака који су партије поставиле испред себе јесте, не да слиједе јавно мњење и реагују на њега, већ да га креирају.

Хришћанско-демократску унију (CDU) основале су групе протестаната и католика, али и пословног свијета. Партија је од оснивања имала амбицију да обухвати интересовања ширих маса, заснована на његовању хришћанских вриједности. Са овом партијом често је у коалицију Хришћанско-социјална унија (CSU). Социјалдемократска партија (SPD) основана је по узору на SPD Вајмарске републике, а ослонац је првобитно налазила у синдикалним организацијама и радничким удружењима. Данас слови као партија левнице. Слободна демократска партија (FDP) и Партија зелених су, такође, препознатљиве политичке партије, али се по значају не могу мјерити са Демохришћанима и Социјалдемократима. Некадашња Комунистичка партија Источне Њемачке, након уједињења, трансформисала се у Партију демократског социјализма (PDS) која данас нема значајнију улогу у политичком животу.

³⁹¹ Исто, стр. 307.

³⁹² Исто.

³⁹³ Theodoulou, S. : *Policy and politics in six nations: A Comparative Perspective on Policy Making*, Prentice Hall Upper Saddle River, 2002, стр. 41.

³⁹⁴ Алмонд, Г. А., Пауел, Г. Б., Далтон, Р. А., Стром, К.: *Компаративна политика данас: свјетски преглед*, Подгорица: Универзитет Црне Горе, Факултет политичких наука: ЦЕДЕМ – Центар за демократију и људска права, Подгорица, 2009, стр. 317.

3.5. Јавне политике у области безбједности

Приватна безбједност у Њемачкој недавно је обиљежила стогодишњицу постојања. Данас приватне безбједносне компаније у Њемачкој пружају широк асортиман услуга као што су: чување зграда, индустријских и војних објеката, обезбјеђивање јавних скупова, непосредна заштита лица, новца и драгоцености. У Њемачкој је рад сектора приватне безбједности регулисан Законом о професионалним активностима предузећа за приватну безбједност из 1998. године, Законом о предузећима за приватну безбједност из 2002. године, као и одредбама Закона о индустрији, Закона о оснивању приватних фирми и Законом о оружју. Дозволу за отварање новог предузећа и процјену „поштених“ намјера оснивача даје Привредна комора. Она има право да одбије да изда дозволу за оснивање компаније уколико будући власник не достави доказе о посједовању довољног капитала. Привредна комора има обавезу да надзире рад привредних друштава који су активни у сектору приватне безбједности, и у сваком тренутку може да испита рад приватних безбједносних компанија.

У сектору јавне безбједности, специјализована Савезна криминалистичка служба Њемачке суочава се са организованим криминалом, трговином људима, наркотицима и оружјем. Производња и пласман лажних новчаница, екстремизам и тероризам, такође су неки од приоритета у раду њемачке полиције. Њемачка влада је правовремено увидјела опасност од сајбер криминала, те у оквиру Министарства унутрашњих послова постоји јединица специјализована за сузбијање овог вида криминалитета. Заједно са Савезном службом за заштиту информативних технологија (*Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik - BSI*) Министарство унутрашњих послова увело је у употребу високо заштићене личне документе (биометријске, чиповане личне карте).

Једна од битних смјерница њемачке политике у сектору војне безбједности јесте развој НАТО снага. НАТО се у политичком смислу испољио као предворје ЕУ, другог савеза до којег је Њемачкој изузетно стало. Ипак, Њемачка се заједно са Француском залаже за развој европских одбрамбених потенцијала и стварање европских оружаних снага. Њемачке трупе су учествовале у мировној операцији у БиХ, још учествују на Косову, док су у Авганистану заузеле излазну стратегију. Годишње Бундесвер повуче 500 војника из Авганистана. Овај чин се одвија због великог притиска њемачке јавности, која је била суочена са значајним губицима Бундсвера у Авганистану, те су поједини медији покренули питање: „Да ли је Њемачка у рату с Авганистаном?“

Када је ријеч о политичком сектору у области безбједности, безбједносне пријетње с којима се суочава њемачко друштво, па тако и специјализоване институције, нису мале. Један од главних задатака унутрашње политике јесте јавна безбједност, за коју се истиче да укључује заштиту грађана од насиља,

криминала и тероризма, као и заштиту уставног поретка. У Министарству унутрашњих послова наглашавају да је Њемачка једна од најбезбједнијих земаља у свијету, али исто тако указују на приоритете у раду: опасност од исламског тероризма и екстремизма; опасност од пораста десног и лијевог екстремизма; борба против високотехнолошког криминала, као и тешког и организованог криминала. У циљу превенције и сучељавања са наведеним безбједносним пријетњама, Њемачка је изградила добру сарадњу и конекцију са националним и међународним актерима јавних политика у области безбједности.³⁹⁵ Једна од смјерница у сектору политичке безбједности јесте да ће за безбједност Њемачке и западне заједнице и у догледној будућности као велика опасност остати исламски мотивисан међународни тероризам.

Након напада од 11. септембра 2001. године, Њемачка је предузела низ законодавних, организационих и друштвено-политичких мјера у борби против међународног тероризма. Стратегија Савезне владе у области политичке безбједности и специјализованих институција, надлежних за борбу против међународног тероризма, који се и даље сматра за главну пријетњу по слободу и безбједност грађана Савезне Републике Њемачке, гради се на широком спектру дјеловања и креће се од „традиционалних“ владиних мјера, као што су оперативно-техничке мјере до друштвено-политичких активности. Служби за заштиту уставног поретка дате су смјернице да примарни циљ ове безбједносне агенције буде едуковање припадника за борбу против тероризма. Наглашено је како поента обуке јесте да се препознају и униште терористичке мреже, при чему је информација кључ успјеха. Уједно, истиче се да је тероризам могуће сузбити „само кроз непосредно умрежавање служби безбједности са националним и међународним партнерима“.³⁹⁶ Задатак уставне заштите првенствено је „рано упозоравање“ на опасности по њемачку демократију, односно да се идентификују безбједносне пријетње у раној фази, тако да држава може правовремено и ефикасно дјеловати. Савезна обавјештајна служба (BND) функционише на идентичан начин као и друге сличне службе; користи дипломатску мрежу као параван, а у раду се служи методологијом типичне обавјештајне службе, ослањајући се на отворене, прикривене, сивинт и агентурне изворе. Приоритетни задаци обавјештајне службе су: корисним информацијама о страним земљама BND даје подршку Савезној влади у доношењу одлука у области безбједности и, уопште, у спољној политици; пружа обавјештајну подршку оружаним снагама током њихових операција у иностранству; остварује сарадњу у кризним ситуацијама са Министарством спољних послова (нпр. киднаповање њемачких држављана у иностранству); обавља посредовање у хуманитарним преговорима широм свијета.³⁹⁷ Оно што

³⁹⁵ Шире на http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Sicherheit/sicherheit_node.html 24. 9. 2013.

³⁹⁶ http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Sicherheit/Terrorismusbekaempfung/terrorismusbekaempfung_node.html 24. 9. 2013.

³⁹⁷ http://www.bnd.bund.de/DE/Arbeitsfelder/Aufgaben/aufgaben_node.html 28. 9. 2013.

је специфично за њемачку обавјештајну службу јесте да је државна новинска агенција законом обавезана на сарадњу са BND, тачније она је дио безбједносне инфраструктуре.

Економска безбједност Њемачке заснива се на снажној економији која је основ за развој свих друштвених дјелатности. Економски приоритети Њемачке су: стабилизација евро-зоне (с обзиром на то да је економија Њемачке уско везана за економију Европске уније); имплементација енергетске транзиције (обновљиви извори енергије треба да обезбиједе највећи дио енергије до средине овог вијека); обезбиједити професионализам (квалитетне кадрове у свим областима); стабилизovati економски раст; искористити могућности глобализације.³⁹⁸

Израз „енергетска револуција“ који је постао веома присутан у јавном мњењу Њемачке указује да долази доба обновљивих извора енергије и енергетске ефикасности. Њемачка влада је одлучила да снабдијевање Њемачке енергијом до 2050. године треба да буде углавном из обновљивих извора енергије. То, наравно, захтијева темељну реорганизацију система за снабдијевање енергијом што и за Њемачку представља економски и технолошки изазов.

Влада Њемачке настоји да утиче на јавно мњење у смислу да јаки глобални трендови, на примјер, неконтролисана енергетска потражња и посљедица потрошња угља, нафте и гаса, на помолу климатске кризе и растуће свјетске популације, чине исправним фаворизовање климатске политике као одрживог мотора за привредни раст XXI вијека. Уједно, мото енергетске и еколошке политике Њемачке је да ће успјех постићи само они који могу да стекну независност од промјенљивих свјетских цијена фосилних горива и правовремено реализују ефикасне јавне политике у сектору еколошке и енергетске безбједности. Из Министарства за животну средину, очување природе и нуклеарну безбједност Њемачке настоје увјерити јавност да климатске промјене представљају огроман изазов и да је потребно да се промијени устаљена пракса у економији.³⁹⁹

³⁹⁸ <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Wirtschaft/schwerpunkte-der-wirtschaftspolitik.html> 28. 9. 2013.

³⁹⁹ „Ми ћемо морати драстично промијенити нашу праксу у економији, ако желимо да оставимо нетакнуте основе живота и просперитета за будуће генерације. А ипак, заговорници климатских акција често се суочавају с противљењем оних који су забринути да ће амбициозне климатске политике неминовно произвести економске губитке. Морамо да озбиљно схватимо ове проблеме, али ја сам апсолутно сигуран да имамо добре аргументе да убиједимо критичаре ових корисних акција. Мјере које предузимамо су више од пуког одговора на пријетње од климатских промјена. Сматрам да су оне одраз неопходне предострожности у области јавних политика у сектору екологије и економије.“ Интервју који је Петар Алтмаиер, министар за животну средину, очување природе и нуклеарну безбједност Њемачке дао за <http://www.bundesregierung.de>, текст *Трансформација енергетског система Њемачке из националне и међународне перспективе*, преузето са http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/EN/FederalGovernment/Cabinet/_node.html 22. 9. 2013.



ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ У ОБЛАСТИ БЕЗБЈЕДНОСТИ

1. ОСНОВНИ ПОДАЦИ О БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ

Површина: укупно 51 197 квадратних километара

По величини на свијету: 129.

Земљиште: 51 187 квадратних километара

Вода: 10 квадратних километара

Копнене границе: укупно 1 538 км

Граничне земље: Хрватска 932 km, Црна Гора 249 km, Србија 357 km

Обала: 20 km

Клима: топла лjeta и хладне зиме; области велике висине имају кратка, хладна лjeta и дуге, оштре зиме; с благим, али кишовитим зимама дуж обале

Терен: планине и долине

Висинске крајности: најнижа тачка Јадранско море 0 м; највиша тачка: Маглић 2 386 m

Природни ресурси: угаљ, гвоздена руда, боксит, бакар, олово, цинк, хром, кобалт, манган, никл, глина, гипс, со, пијесак, дрво, хидроенергија

Коришћење земљишта: обрадиво земљиште: 19,63%; са сталним усјевима: 1,99%; остало: 78,38% (2011)

Природне катастрофе: деструктивни земљотреси

Животна средина - тренутни проблеми: загађење ваздуха из металуршких постројења, локације за одлагање градског отпада су ограничене, несташнице воде и уништавање инфраструктуре због ратног сукоба у периоду 1992-1995; крчење шума.⁴⁰⁰

⁴⁰⁰ <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bk.html> 01. 10. 2013.

Босна и Херцеговина је земља настала дисолуцијом СФР Југославије. Процес политичких промјена у Босни и Херцеговини трасиран је доношењем уставних амандмана, које је усвојила тадашња Скупштина Социјалистичке Републике БиХ. Једнопартијски систем замијењен је вишепартијским, што је створило предуслове за формирање политичких странака. Први вишестраначки избори одржани су 1990. године за органе власти на свим нивоима у БиХ. На основу изборних резултата на нивоу Републике конституисани су Скупштина БиХ, Предсједништво БиХ и Влада БиХ, а на нивоу општина, општинске скупштине и њихови извршни органи. Референдум о независности БиХ одржан 1. марта 1992. и био је увод у трагичан сукоб, како гласи и званична квалификација⁴⁰¹ оружаних сукоба у БиХ (1992-1995). Због националних подјела вођен је четворогодишњи рат који је окончан потписивањем мировног споразума у Дејтону. Мировни пакет садржи и Устав Босне и Херцеговине, као Анекс 4, и то је свакако најзначајнији дејтонски документ.

Економија Босне и Херцеговине је у транзицији, привредне реформе су ограничене. Привреда се ослања на извоз метала, као и од страних донација и помоћи. Високо децентрализована власт отежава координацију економске политике и реформе, док прекомјерна бирократија и сегментирано тржиште обесхрабрују стране инвеститоре. Међуетнички рат у Босни и Херцеговини изазвао је нагли пад производње за 80% у периоду 1992-1995. Након потписивања Мировног уговора производња се опоравила у интервалу 1996-1999, али је привредни раст успорен у периоду 2000-2002, а наставио да расте поново у периоду 2003-2008, када је раст БДП-а прешао 5% годишње. Међутим, земља је доживјела пад БДП-а од скоро 3% у 2009. што је била посљедица свјетске економске кризе. БДП од тада стагнира. Стране банке, прије свега из Аустрије и Италије, контролишу највећи дио банкарског сектора. Конвертибилна марка - национална валута уведена у оптицај 1998. године везана је за евро, а повјећење у валуту и банкарски сектор је порастао. Приватни сектор је у порасту, али страна улагања нагло падају од 2007. године.

Администрација потроши око 50% БДП-а, и та стопа и даље је висока због вишка агенција на државном, ентитетском и општинском нивоу. Приватизација државних предузећа је спора, посебно у Федерацији, гдје политичка подјела између етнички заснованих политичких странака економску политику чини веома тешком. Висока незапосленост је и даље најозбиљнији макроекономски проблем. Успјешна примјена пореза на додату вредност (ПДВ) у 2006. години обезбиједила је предвидљив извор прихода за владе и помогла да се обуздају активности на сивом тржишту. Национални статистички подаци су такође побољшани током времена, али велики дио привредне активности и даље је незваничан и незабијежен. Босна и Херцеговина је постала пуноправна чланица ЦЕФТА споразума у септембру 2007. године. Економски при-

⁴⁰¹ Наведена у Дејтонском мировном споразуму.

оритети Босне и Херцеговине су: убрзање интеграције у ЕУ, јачање фискалног система, реформа јавне администрације, чланство у Свјетску трговинску организацију (СТО) и обезбјеђивање привредног раста подстицањем динамичног, конкурентног приватног сектора. У 2009. години Босна и Херцеговина је добила стенд - бај аранжман од Међународног монетарног фонда (ММФ), јер је дошло до наглог повећања друштвене потрошње и фискалне кризе, што је последица глобалне економске кризе. Исплата помоћи ММФ је суспендована у 2011. години. ММФ је закључио нови стенд - бај аранжман са Босном и Херцеговином, у октобру 2012. године, са првим траншама исплаћеним у новембру и децембру 2012. године.⁴⁰²

2. ПОЛИТИЧКО УРЕЂЕЊЕ

Државно уређење Босне и Херцеговине дефинисано је Дејтонским споразумом⁴⁰³. По основу тог документа, Босна и Херцеговина се састоји од два ентитета, односно двије конститутивне јединице: Федерације БиХ (51% територије, главни град Сарајево) и Републике Српске (49% територије, главни град Бања Лука) и кондоминијума⁴⁰⁴ Брчко дистрикта БиХ.

Ентитети имају законодавну, извршну и судску власт. Држава је оличена у заједничким институцијама: Предсједништву БиХ, Савјету министара БиХ и Парламентарној скупштини БиХ. Ентитетски парламенти, као и Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине су дводомна тијела. Дом народа Парламентарне скупштине састоји се од 15 делегата (пет Хрвата, пет Срба, пет Бошњака) који се бирају у скупштинама ентитета из редова посланика. Представнички дом састоји се од 42 посланика: двије трећине (28) изабраних посланика на територији Федерације и једна трећина (14) на територији Републике Српске. Посланици се у Представнички дом бирају непосредно од стране бирача у свом ентитету. Све одлуке у оба дома доносе се већином присутних чланова који гласају. Већина треба да садржи најмање једну трећину гласова делегата, односно посланика са територије сваког ентитета. Уколико, на примјер, једна трећина посланика из Републике Српске (пет од 14) у Представничком дому не подржи извјесно законско рјешење, сматра се да оно није изгласано.⁴⁰⁵ Паритет и консензус су стубови Дејтонског мировног споразума.

У Федерацији БиХ постоји и кантонални ниво власти. Наиме, Федерација БиХ подијељена је на десет кантона у којима Бошњаци чине већину у седам, а Хрвати у преостала три кантона. Сваки кантон има скупштину, предсјед-

⁴⁰² <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bk.html> 1.10.2013.

⁴⁰³ потписан 14. децембра 1995. године, након грађанског рата који је почео 6. марта 1992. године

⁴⁰⁴ Заједничко власништво.

⁴⁰⁵ Тзв. ентитетски вето.

ника, владу са бројним министарствима и судовима. Досадашња искуства из Федерације БиХ показују да овај модел организације власти није остварио позитивне ефекте.

Неколико година након успостављања мира, БиХ је добила и подручје са посебним статусом, а које чини Брчко дистрикт БиХ, који има висок степен аутономије и сопствене органе управе. Претходно је арбитражном одлуком Брчко изузето из Републике Српске и проглашено за кондоминијум, као подручје у власништву оба ентитета. Ипак, овакав потез међународне заједнице у погледу статуса Брчко дистрикта има политичку позадину, јер је Република Српска у територијалном смислу остала подијељена.

Национални баланс је битна категорија политичког система који директно имплицира и национални кључ у систему управљања институцијама и јавним службама, па чак национални баланс и у запошљавању у државним институцијама. Национално су определијелене и политичке странке које учествују у формирању власти. Аналогно политичком систему конституисан је и систем безбједности. „Систем безбједности је врло сложен систем и организован је преко хијерархијске структуре, односно, подсистема и микросистема. Подсистем, по правилу, остварује једну активност као део опште активности, док микросистем повезује више активности и функционише на ужем простору (општине, регион, република).“⁴⁰⁶

3. ЕЛЕМЕНТИ СИСТЕМА БЕЗБЈЕДНОСТИ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

Систем безбједности Босне и Херцеговине све више постаје предмет научног проучавања, написано је неколико врло успјелих књига о његовим елементима и начину функционисања. У том контексту издвајамо студију *Систем безбједности Босне и Херцеговине*, аутора Љубинка Митровића и Гојка Павловића,⁴⁰⁷ као и *Преглед реформе сигурносног сектора у Босни и Херцеговини* у издању Центра за сигурносне студије БиХ⁴⁰⁸. Указаћемо на одређене околности и истаћи специфичности система безбједности Босне и Херцеговине.

Наиме, за уређење области безбједности Босне и Херцеговине пресудно је било неколико фактора: правно, политичко и друштвено наслеђе служби безбједности СФРЈ; грађански рат; политичко уређење са специфичним обликом међународне управе. Дејтонским мировним споразумом систем безбједности

⁴⁰⁶ Стајић, Љ.: *Основи безбједности*, Драганић, Београд, 2006, стр. 35.

⁴⁰⁷ Митровић, Љ., Павловић, Г.: *Систем безбједности Босне и Херцеговине*, Међународно удружење научних радника – АИС, Бања Лука, Бања Лука, 2012.

⁴⁰⁸ Хаџовић, Д., Диздаревић, Е., Михајловић, С. и Кржалић, А.: *Преглед реформе сигурносног сектора у Босни и Херцеговини*, Центар за сигурносне студије - БиХ, Сарајево, 2012.

остао је на ентитетском нивоу, укључујући полицијске структуре, оружане снаге и обавјештајне службе.

Током наредне деценије систем безбједности у БиХ трпио је измјене, нај-прије формирањем Државне агенције за истраге и заштиту, затим реформом оружаних снага, а крајем 2004. године у БиХ је завршена реформа обавјештајне службе, која је до тада функционисала као дио ентитетског система безбједности. Обавјештајно-безбједносна служба РС (ОБС) и Федерална обавјештајно сигурносна служба (ФОСС), уједињене су у Обавјештајно-безбједносно агенцију БиХ (ОБА) која дјелује на основу Закона о Обавјештајно-безбједносној агенцији БиХ⁴⁰⁹. Законом о Државној агенцији за истраге и заштиту⁴¹⁰ утврђују се надлежност и организација ове агенције као полицијског органа БиХ. Закон о државној граничној служби БиХ⁴¹¹ одређује начин рада државне граничне службе. Дјелокруг рада МУП-а РС одређен је Законом о унутрашњим пословима.⁴¹²

Унутрашњи послови из надлежности Федерације БиХ уређени су Законом о унутрашњим пословима ФБиХ⁴¹³, док је рад полиције Дистрикта регулисан Законом о Полицији Брчко дистрикта БиХ⁴¹⁴. Дјелатност Оружаних снага БиХ уређена је Законом о одбрани БиХ⁴¹⁵. Наведени закони дефинишу рад подсистема безбједности. Безбједност грађана штите кривични закони, односно Кривични закон БиХ⁴¹⁶, Кривични закон РС⁴¹⁷, Кривични закон Федерације БиХ⁴¹⁸ и Кривични закон Брчко дистрикта БиХ⁴¹⁹. Грађане, такође, штите и ингеренције подсистема безбједности у контексту кривичних закона.

Елементи система безбједности БиХ, односно његови подсистеми на државном нивоу су: Министарство безбједности БиХ; Гранична полиција БиХ (раније Државна гранична служба - ДГС); Државна агенција за истраге и заштиту (СИПА); Обавјештајно – безбједносна агенција БиХ (ОБА) и Оружане снаге БиХ. На нивоу ентитета то су Министарство унутрашњих послова Републике Српске, у Федерацији БиХ Министарство унутрашњих послова ФБиХ и десет кантоналних МУП-ова; у Брчко дистрикту систем безбједности представља Полиција Брчко дистрикта.

⁴⁰⁹ Службени гласник БиХ бр. 12/04.

⁴¹⁰ Службени гласник БиХ бр. 27/04.

⁴¹¹ Одлука високог представника бр. 18/00 од 13. 1. 2000.

⁴¹² Службени гласник РС бр. 48/03.

⁴¹³ Службене новине Федерације БиХ бр. 49/05.

⁴¹⁴ Службени гласник Брчко дистрикта бр. 1/00.

⁴¹⁵ Службени гласник БиХ бр. 88/05.

⁴¹⁶ Службени гласник БиХ бр. 3/03.

⁴¹⁷ Службени гласник РС бр. 49/03.

⁴¹⁸ Службене новине Федерације БиХ бр. 36/03.

⁴¹⁹ Службени гласник Брчко дистрикта БиХ бр. 10/03.

У процесима друштвених реформи које су послје пада социјализма захватиле државе настале на простору бивше Југославије, обавјештајне службе биле су прве за које је јавност тражила да буду трансформисане и стављене под контролу парламента. Друштвени системи у овим земљама обликовани су по узору на земље западне демократије, зависно од актуелних политичких структура које су преузеле власт, али и утицаја појединих западних земаља. Без обзира на те разлике, у свим земљама је законским рјешењем био предвиђен парламентарни надзор обавјештајних служби као подсистема безбједности. Прије отцјепљења бивших социјалистичких република од заједничке државе – СФРЈ, корективни орган система безбједности, односно контролно тијело био је Савез комуниста (СК). Организацијске јединице подсистема безбједности имале су и своје „партијске ћелије“, што значи да су сви припадници организацијских јединица подсистема безбједности били припадници исте партијске организације. Тако се и одговорност за најтеже преступе мјерила аршинима СК, односно најтеже мјере биле су оне које је изрицала „партија“.

4. КРЕИРАЊЕ ЈАВНИХ ПОЛИТИКА

4.1. Законодавна процедура у Представничком дому

Законодавна власт на нивоу БиХ припада Парламентарној скупштини⁴²⁰ коју чине, како је то Уставом дефинисано, два дома од чије сагласности зависи и доношење свих закона - Представнички дом и Дом народа. Чланом 4 Устава БиХ уређене су надлежности Парламентарне скупштине од којих је једна доношење закона који су потребни за спровођење одлука Предсједништва или за вршење функција Парламентарне скупштине у складу са Уставом. Процедура предлагања закона на овом државном нивоу регулисана је пословницима оба дома (Пословник Представничког дома⁴²¹ и Пословник Дома народа⁴²²).

Чланом 103. Пословника Представничког дома регулисана је прва фаза законодавног поступка (комисијска фаза). У овој фази, Уставноправна комисија, након разматрања усаглашености приједлога закона са Уставом БиХ и правним системом, доставља мишљење предсједавајућем у Представничком дому у року од 15 дана након што је примила приједлог закона. Надлежна комисија, разматрајући приједлог закона у првој фази, доставља мишљење о принципима предложеног закона предсједнику Представничког дома у року

⁴²⁰ <http://www.parlament.ba/pocetna/> 31. 10. 2013.

⁴²¹ Пословник Представничког дома Парламентарне скупштине БиХ (Сл. гласник бр. 33/06, 41/06, 81/06, 91/07, 87/09).

⁴²² Пословник Дома народа Парламентарне скупштине БиХ (Сл. гласник бр. 33/06, 41/06, 91/06, 91/07).

од 15 дана након што је примила приједлог закона, који председавајући упућује Дому. Кад прими мишљење Уставноправне комисије и надлежне ресорне комисије, Колегијум Представничког дома уврштава приједлог закона у дневни ред сједнице, која мора бити одржана у року од 7 до 15 дана. Ако је предлагач закона посланик или комисија Представничког дома, Колегијум Дома мишљење заједничке комисије доставља Дому народа са приједлогом закона, који ће са процедуром сачекати крај поступка по приједлогу закона у Представничком дому.

Расправа у Представничком дому почиње првим читањем које се тиче принципа на којима је приједлог закона заснован и неопходности доношења закона, према мишљењима Уставноправне комисије и надлежне ресорне комисије из прве фазе разматрања. Предлагач има право да повуче приједлог закона до закључења расправе о приједлогу закона у првом читању. Ако оцијени да се ради о закону мањег степена сложености, Представнички дом може одлучити да приједлог закона разматра и у другом читању, без разматрања у надлежној комисији (друга фаза).

Предлагач закона или овлашћени представник предлагача присуствује сједници комисије. Ако предлагач или овлашћени предлагач не присуствује сједници комисије, а она утврди да је присуство предлагача или овлашћеног представника предлагача потребно, комисија може одложити расправу о том питању и обавијестити о томе предлагача и тражити од њега да присуствује новој сједници. Ако ни на наредној сједници предлагача или овлашћеног представника нема, сматра се да је одустао од приједлога, о чему комисија обавјештава председавајућег Представничког дома.

Посланик, клуб посланика, ненадлежна комисија, предлагач закона и Савјет министара БиХ могу доставити амандмане у писаној форми у року од 10 дана од дана завршетка расправе о приједлогу закона у првом читању. Након расправе о амандманима, комисија гласа о предложеним амандманима према редослиједу чланова на који се односе. Надлежна комисија дужна је да Представничком дому достави извјештај у року од 20 дана од дана усвајања приједлога закона у првом читању.

Када Колегијум Представничког дома прими извјештај надлежне комисије о приједлогу закона из којег произилази да комисија није прихватила приједлог закона у цјелини, у којем је комисија обавезна да образложи разлоге одбијања, Колегијум уврштава приједлог закона са извјештајем комисије у дневни ред сједнице Дома, која ће бити одржана у року од 7 до 15 дана. Ако Дом прихвати извјештај надлежне комисије предложени закон сматра се одбијеним. Ако не прихвати извјештај, Дом од надлежне комисије тражи да изрази нови извјештај заснован на новим смјерницама које утврди Дом и у року који Дом одреди. Комисија међу својим члановима именује извјестиоца који подноси извјештај. Извјестилац брани став комисије на пленарној сједници.

Прије поступка у надлежној комисији, комисија може одлучити да отвори јавну расправу о предложеном закону која би укључивала заинтересована тијела, стручне институције и појединце. Јавна расправа не може трајати дуже од 15 дана. Позвани појединци и представници тијела и институција износе своје мишљење о питањима у вези с предложеним законом, ако то комисија буде тражила. Након завршене расправе, закључком комисије, они могу приложити тражене радове и друге материјале поднесене током саслушања. Комисија укључује у свој извјештај закључке и резултате јавног слушања. Када прими извјештај надлежне комисије, председавајући Представничког дома, извјештај доставља посланицима и у року од 15 дана сазива пленарну сједницу, на којој почиње расправа о приједлогу закона у другом читању.

Друго читање састоји се од расправе и гласања о предложеним амандманима, слиједећи редослијед чланова на које се односе. Предлагач закона, извјестилац и представник Савјета министара БиХ добијају ријеч кад год затраже, у складу са инструкцијама председавајућег. Након што се гласало о свим предложеним амандманима, гласа се о приједлогу закона у његовом коначном тексту.

4.2. Законодавна процедура у Дому народа

Приједлог закона може поднијети делегат, комисија Дома народа, заједничка комисија оба дома, Представнички дом, као и Предсједништво БиХ и Савјет министара БиХ, у оквиру својих надлежности. Приједлог закона подноси се у форми текста приједлога са члановима. Уз приједлог се доставља и образложење. Законе и друге акте, достављене Парламентарној скупштини БиХ прво разматра Представнички дом. Приједлог закона подноси се предсједнику, који га одмах доставља Колегијуму Парламентарне скупштине. У року од седам дана, Колегијум одлучује којој комисији треба доставити приједлог закона и доставља га Уставноправној комисији, ради давања мишљења о усклађености са Уставом БиХ и правним системом и надлежној комисији ради давања мишљења о принципима на којима је закон заснован. Истовремено, Колегијум доставља приједлог закона делегатима, Савјету министара БиХ и Предсједништву БиХ, када они нису предлагачи. Секретари домова у договору дају приједлог колегијима оба дома ради одређивања надлежне заједничке комисије, о чему колегијуми домова одлучују у року од седам дана од дана достављања приједлога закона.

Уставноправна комисија, након разматрања усаглашености приједлога закона са Уставом БиХ и правним системом, доставља мишљење председавајућем у Дому народа у року од 15 дана након што је примила приједлог закона. Надлежна комисија, разматрајући приједлог закона у првој фази, доставља мишљење о принципима предложеног закона предсједнику Дома народа у

року од 15 дана након пошто је примила приједлог закона, који председавајући упућује Дому. Надлежна комисија у овој фази расправе дужна је да прибави мишљење Дирекције за европске интеграције БиХ о усклађености приједлога закона са законодавством ЕУ. Када прими мишљење Уставноправне комисије и надлежне комисије, Колегијум Дома народа уврштава приједлог закона у дневни ред сједнице која мора бити одржана у року од 7 до 15 дана. Ако је предлагач закона делегат или комисија Дома народа, Колегијум Дома мишљење заједничке комисије доставља Представничком дому са приједлогом закона, који ће са процедуром сачекати крај поступка по приједлогу закона у Дому народа.

Расправа у Дому народа почиње првим читањем које се тиче принципа на којима је приједлог закона заснован и неопходности доношења закона, према мишљењима Уставноправне комисије и надлежне комисије из прве фазе разматрања. Расправа у првом читању завршава се усвајањем или одбијањем приједлога закона у првом читању. Предлагач има право да повуче приједлог закона до закључења расправе о приједлогу закона у првом читању. Ако оцијени да се ради о закону мањег степена сложености, Дом народа може одлучити да приједлог закона разматра и у другом читању, без разматрања у надлежној комисији (друга фаза). Дом народа може закључком одлучити да надлежна комисија у року од 21 дана спроведе јавну расправу о приједлогу закона.

Када Колегијум Дома народа прими мишљење Уставноправне комисије и надлежне комисије о приједлогу закона из којег произилази да комисија није утврдила усклађеност са Уставом БиХ и правним системом, Колегијум уврштава приједлог закона с мишљењима комисија у дневни ред сједнице Дома, која мора бити одржана у року од 7 до 15 дана. Ако Дом прихвати мишљење Уставноправне или надлежне комисије, предложени закон сматра се одбијеним. Ако не прихвати мишљење комисија, Дом тражи да комисије израде ново мишљење засновано на новим смјерницама које утврди Дом и у року који Дом одреди.

Предлагач закона или овлашћени представник предлагача присуствује сједници комисије. Представник Савјета министара БиХ може учествовати у раду комисије и онда када Савјет министара БиХ није предлагач. Сваки делегат, клуб народа, ненадлежна комисија, предлагач закона и Савјет министара БиХ могу доставити амандмане у писаној форми у року од 15 дана од дана усвајања приједлога закона у првом читању. Надлежна комисија дужна је да Дому народа достави извјештај у року од 30 дана од дана усвајања приједлога закона у првом читању. Када је надлежна заједничка комисија, она је дужна да достави извјештај у року од 30 дана од дана када је приједлог закона усвојен у првом читању на сједници дома који је посљедњи разматрао закон.

Када Колегијум Дома народа прими извјештај надлежне комисије о приједлогу закона из којег произилази да комисија није прихватила приједлог зако-

на у цјелини, у којем је комисија обавезна да образложи разлоге одбијања, Колегијум уврштава приједлог закона са извјештајем комисије у дневни ред сједнице Дома, која ће бити одржана у року од 7 до 15 дана. Ако Дом прихвати извјештај надлежне комисије предложени закон сматра се одбијеним. Ако не прихвати извјештај, Дом од надлежне комисије тражи да изради нови извјештај заснован на новим смјерницама које утврди Дом и у року који Дом одреди. Предсједавајући комисије или други именовани извјестилац подноси извјештај на сједници Дома. Извјестилац брани став комисије на пленарној сједници.

Прије поступка у надлежној комисији, комисија може одлучити да отвори проширену расправу о предложеном закону која би укључивала заинтересована тијела, стручне институције и појединце. Проширена расправа не може трајати дуже од 15 дана. Позвани појединци и представници тијела и институција износе своје мишљење о питањима у вези с предложеним законом. По захтјеву комисије, они своја мишљења изражавају усмено или у писаној форми и прилажу стручне радове и друге материјале. У свој извјештај комисија уврштава закључке и резултате проширене расправе, а у додатку може приложити радове и материјале поднесене током проширене расправе. Ако постоји, прилаже се и транскрипт проширене расправе. Кад прими извјештај надлежне комисије, предсједавајући Дома народа извјештај доставља делегатима и у року од 7 до 15 дана сазива сједницу, на којој почиње расправа о приједлогу закона у другом читању.

Друго читање састоји се од расправе и гласања о предложеним амандманима, слиједећи редослијед чланова на које се односе. Предлагач закона, извјестилац и представник Савјета министара БиХ добијају ријеч кад год затраже, у складу са инструкцијама предсједавајућег. Након што се гласало о свим предложеним амандманима, гласа се о приједлогу закона у његовом коначном тексту. Приједлог закона сматра се донесеним када га оба дома усвоје у идентичном тексту. Када се приједлог закона усвоји прво у Представничком дому, предсједавајући га доставља Дому народа у року од три дана. Ако текст који донесу оба дома није идентичан, предсједавајући извјештава Дом народа, како би се основала заједничка комисија. Прву сједницу заједничке комисије сазивају секретари оба дома Парламентарне скупштине.

Ако Представнички дом усвоји приједлог закона у идентичном тексту као што је усвојен у Дому народа, приједлог закона сматра се донесеним. Секретар Представничког дома, у сарадњи са секретаром Дома народа, одговоран је за израду изворног текста закона, стављање печата на њега и др.

4.3. Наметање закона од стране високог представника

Дјеловање високог представника може се посматрати кроз двије различите фазе, односно у периоду прије и након Бонске конференције.⁴²³ Тзв. „бонска овлашћења“ омогућила су високом представнику да се понаша као уставотворац и законодавац на свим нивоима власти. Тако је високи представник 11. 1. 2001. године донио одлуку да предсједавајући домовна Парламента Федерације Босне и Херцеговине, односно предсједник Републике Српске, морају „сваки примјерак предложеног закона, прописа, одлуке коју подноси Влада или други предлагач, најприје упутити Уставној комисији, коју је својом одлуком установио високи представник“⁴²⁴.

По основу поменуте одлуке, конституисана је Уставна комисија која је бројала 16 чланова, са истовјетном заступљеношћу представника сва три конститутивна народа БиХ, укључујући и представнике осталих народа. У случају да било који приједлог закона, прописа или одлуке, три члана комисије из једног од конститутивних народа сматрају штетним по виталне интересе, дискриминаторске или супротне Европској конвенцији о људским правима - предсједавајући Уставне комисије сазива састанак како би се спорно питање ријешило. У случају да се на сједници Уставне комисије не постигне договор, високи представник сам доноси одлуку о спорном питању. Наведеним, високи представник је преузео одлуку уставотворца, јер је у уставе Републике Српске и Федерације Босне и Херцеговине унио начин одлучивања идентичан уставном рјешењу за Парламентарну скупштину БиХ. Више ниједан приједлог закона или било која важнија одлука није могла бити усвојена, уколико је претходно није одобрио високи представник.⁴²⁵

Уставне промјене у Републици Српској и Федерацији БиХ од априла 2002. године биле су наредни случај наметања аката уставног карактера од стране високог представника. Поменути промјенама законодавном органу у Српској, односно Народној скупштини Републике Српске наложено је да формира Вијеће народа, које равноправно обавља законодавну власт као и Народна скупштина, јер без сагласности поменутог вијећа ниједан законодавни акт не може бити усвојен. Тзв. уставним амандманима Република Српска је поред постојећег предсједника Републике, добила два потпредсједника, од којих ће за предсједника бити изабран кандидат који освоји највећи број гласова на изборима, а за потпредсједнике кандидати из реда друга два конститутивна народа, који буду имали највећи број гласова иза предсједника Републике Српске. Промјене Устава Федерације БиХ биле су драстичније, јер је за ра-

⁴²³ Бонска конференција о имплементацији мира, одржана 9. и 10. 12. 1997. године у Бону.

⁴²⁴ Наведена одлука објављена је у Службеном гласнику Босне и Херцеговине бр. 3/2000

⁴²⁵ Према: Тодоровић, Ж.: *Сувереност државне власти с посебним освртом на сувереност Босне и Херцеговине*, магистарски рад одбрањен на Слободомир П Универзитету, Бијељина – Добој, 2011, стр. 86.

злику од Дома народа који је уставне амандмане усвојио, Представнички дом одбио, па је амандмане 27-54 Устава Федерације Босне и Херцеговине наметнуо високи представник својом одлуком од 19. 04. 2002. године.⁴²⁶

Бонска овлашћења пружиле су високом представнику широке законодавне могућности, које је и користио. Високи представник наметнуо је низ закона и то су сем Карла Билта чинили сви носиоци ове функције, у различитом обиму.

Тако је Карлос Вестерндорп током свог двогодишњег мандата (1997-1999) мјесечно наметао четири одлуке, Волфганг Петрич у мандату (1999-2002) тај број је утростручио, док је Педи Ешдаун (2002-2007) мјесечно доносио и по 15 одлука и по томе био препознатљив. Ревност у наметању закона и амандмана нису показали Кристијан Шварц Шилинг, као ни Мирослав Лајчак, будући да су заузели став да је доношење закона посао законодавних тијела БиХ, а да високи представник треба да дјелује у том смислу само у изузетним приликама.⁴²⁷

4.4. Актери јавних политика

Актери јавних политика у Босни и Херцеговини су Парламентарна скупштина БиХ, Савјет министара и Предсједништво БиХ. У наведену групу формалних актера јавних политика треба уврстити и Уставни суд БиХ као најистакнутијег представника судске гране власти. У значајнијој мјери то су, свакако, и органи власти Републике Српске: предсједник Републике, Влада и Народна скупштина. Исто тако, то су Влада и Парламент Федерације БиХ, који као актери јавних политика дјелују непосредно и посредно, преко представника у заједничким органима.

Важан актер је и међународна заједница, како гласи збирни назив за ОХР, америчку, британску и друге утицајне амбасаде. ОХР је у дужем периоду проглашавао нове и суспендовао постојеће законе, санкционисао појединце и поједине политичке партије. Амбасадори су дјеловали отворено, преко јавно изнесених ставова и издатих саопштења, али је много интензивнији био рад иза сцене, кроз писање извјештаја својим владама, кроз лобирање и заговарање. Политичке партије и интересне групе убрајају се у неформалне актере јавних политика. Међутим, и кад је ријеч о интересним групама, треба разликовати формалне и неформалне. Формалне интересне групе су удружења грађана, боље и слабије организована, било као синдикалне организације, пословна или удружења основана ради рјешавања социјалних и других питања. Невладин сектор, односно одабране и стимулисане невладине организације, можемо сврстати у интересне групе које су више спроводиле директиве донатора него што су испољавале аутономну политику. Невладин сектор се

⁴²⁶ Исто, стр. 89-90.

⁴²⁷ Исто, стр. 92.

експонирао и као организатор успјешних и неуспјешних протеста. И поред јавног залагања за вриједности грађанског друштва, као што је било организовање протеста због неусаглашених ставова о јединственом матичном броју, активности невладиног сектора су оквалификоване као политичке, нарочито од стране политичких актера (позиције и опозиције) у Републици Српској.

Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине⁴²⁸ је највише законодавно тијело у Босни и Херцеговини. Како је већ констатовано, састоји се од два дома, Представничког дома и Дома народа. Све законодавне одлуке доносе се усвајањем у оба дома Парламентарне скупштине. Радом Представничког дома руководи Колегијум који чине предсједавајући и два замјеника. У складу са Уставом БиХ, чланови Колегијума се ротирају на дужности предсједавајућег сваких осам мјесеци. Сједнице Дома сазива и дневни ред предлаже предсједавајући Дома у договору са својим замјеницима. Радом Дома народа руководи Колегијум којег чине предсједавајући и два замјеника. У складу са Уставом БиХ, чланови Колегијума се ротирају на дужности предсједавајућег сваких осам мјесеци. Сједнице Дома народа сазива и дневни ред предлаже предсједавајући Дома у договору са својим замјеницима. Секретаријат обавља стручне, административно-техничке, организационе, финансијске, информативне, консултантске и друге послове за потребе Парламентарне скупштине. Послови и задаци Секретаријата обављају се унутар сљедећих служби: Стручна служба Представничког дома, Стручна служба Дома народа, Заједничка служба.

Радна тијела Парламентарне скупштине БиХ су комисије Представничког дома и комисије Дома народа. Комисије Представничког дома су: Уставно-правна комисија; Комисија за спољне послове; Комисија за спољну трговину и царине; Комисија за финансије и буџет; Комисија за саобраћај и комуникације; Комисија за остваривање равноправности полова; Комисија за припрему избора Вијећа министара БиХ. За разматрање питања из надлежности Представничког дома, за разматрање нацрта и приједлога закона и других општих аката и за припремање и обављање других послова образују се стална и привремена радна тијела. Својим закључком, Представнички дом, на приједлог посланика или клуба посланика може основати привремене комисије и то за разматрање извршења или припрему одређеног акта или питања и истражне комисије. Сталне комисије имају девет чланова, док привремене комисије могу имати до девет чланова.

Дом народа оснива сталне и привремене комисије и заједно са Представничким домом, заједничке сталне и привремене комисије оба дома Парламентарне скупштине БиХ. Дом народа има сљедеће сталне комисије: Уставноправну комисију; Комисију за спољну и трговинску политику, царине, саобраћај и комуникације; Комисију за финансије и буџет.

⁴²⁸ http://www.parlament.ba/files/user/docs/vazniji_propisi/Ustav_BiH_S.pdf 29. 9. 2013.

Домови имају сљедеће сталне заједничке комисије: Заједничку комисију за одбрану и безбједности БиХ; Заједничку безбједносно-обавјештајну комисију за надзор над радом Обавјештајно-безбједносне агенције БиХ; Заједничку комисију за економске реформе и развој; Заједничку комисију за европске интеграције; Заједничку комисију за административне послове; Заједничку комисију за људска права, права дјетета, младе, имиграцију, избјеглице, азил и етику.

Заједничке комисије домовима дају своја мишљења, подносе приједлоге и извјештаје и обављају друге послове који су предвиђени пословницима оба дома. Заједничке комисије одлучују и о питањима које им домови пренесу у надлежност, с тим што се на заједничке комисије не може пренијети надлежност за усвајање закона. Домови својим закључком могу, на приједлог посланика, делегата и клубова посланика и делегата, основати привремене заједничке комисије, ради праћења, разматрања и истраживања спречицих питања, како за припрему и презентовање приједлога за усвајање закона или других аката из надлежности оба дома. Заједничка комисија има 12 чланова, од којих се шест бира из Представничког дома, а шест из Дома народа. Прву сједницу заједничке комисије сазивају председавајући оба дома. Заједничка комисија, међу својим члановима бира председника, првог и другог замјеника председника, који се бирају из редова три конститутивна народа. Председник и први замјеник не могу бити чланови истог дома.

Савјет министара Босне и Херцеговине⁴²⁹ надлежан је за извршавање политике и одлука Босне и Херцеговине, у областима за које је у подјели надлежности између државе Босне и Херцеговине и ентитета надлежна Босна и Херцеговина. Председавајућег Савјета министара именује Предсједништво, а одобрава Парламентарна скупштина. Председавајући Савјета министара затим именује министре. Савјет министара је одговоран за спровођење смјерница и одлука у сљедећим областима: спољна политика, политика спољне трговине, царинска и монетарна политика, финансије институција државе Босне и Херцеговине и њене међународне финансијске обавезе, политика имиграције, избјеглица и азила и регулација ових области, међународна и међуентитетска примјена кривичних закона укључујући и односе са Интерполом, успостављање и управљање општом и међународном комуникационом опремом, уређивање међуентитетског саобраћаја, контрола авиосаобраћаја, подршка међуентитетском усклађивању, као и по другим питањима која договоре ентитети.

Председавајући представља Савјет министара и одговоран је за: усклађивање рада Савјета министара; усклађивање уставних односа Савјета министара са радом Предсједништва БиХ, Парламентарне скупштине БиХ, као и са ентитетима и Брчко дистриктом БиХ; обезбјеђивање сарадње између Савјета

⁴²⁹ http://www.vijeceministara.gov.ba/ured_predsjedavajuceg/nadleznosti/default.aspx?id=1731&langTag=sr-SP-Cyrl 29. 9. 2013.

министра и влада ентитета и нижих нивоа власти; сазивање сједница Савјета министара; предсједавање сједницама Савјета министара; дневни ред сједница Савјета министара; провођење одлука Савјета министара; рад Дирекције за ЕУ интеграције.

Предсједавајући Савјета министара, у сарадњи са својим замјеницима, утврђује политику рада Савјета министара, а нарочито приоритете и динамику. Предсједавајући посебно усклађује и прати активности институција власти у Босни и Херцеговини везане за интегрисање Босне и Херцеговине у ЕУ. У циљу дјелотворног обављања ових послова и задатака предсједавајућем Савјета министара је директно одговорна Дирекција за ЕУ интеграције. Предсједавајући за свој рад одговара Парламентарној скупштини БиХ и Предсједништву БиХ. Предсједавајућег Савјета министара у случају његове одсутности замјењује један од замјеника у складу са Пословником.

Савјет министара Босне и Херцеговине чини следећих девет министарстава:

- Министарство спољних послова;
- Министарство спољне трговине и економских односа;
- Министарство финансија и трезора;
- Министарство комуникација и саобраћаја;
- Министарство цивилних послова;
- Министарство за људска права и избјеглице;
- Министарство правде;
- Министарство безбједности;
- Министарство одбране.

Осим министарстава, Савјет министара има и следећих пет сталних тијела: Генерални секретаријат, Одбор за економију, Одбор за унутрашњу политику, Дирекција за европске интеграције Босне и Херцеговине и Канцеларија за законодавство.

Предсједништво БиХ⁴³⁰ се сходно члану V Устава БиХ састоји од три члана: једног Бошњака и једног Хрвата који се бирају непосредно са територије Федерације БиХ и једног Србина који се бира непосредно са територије Републике Српске. Њихов заједнички мандат траје четири године, с тим што се предсједавајући ротира сваких осам мјесеци. Предсједништво БиХ надлежно је за:

- вођење спољне политике Босне и Херцеговине;
- именовање амбасадора и других међународних представника Босне и Херцеговине, од којих се са територије Федерације не бира више од двије трећине;

⁴³⁰ <http://www.predsjednistvobih.ba/nadl/1/?cid=6,4,1> 30. 9. 2013.

- представљање Босне и Херцеговине у међународним и европским организацијама и институцијама и тражење чланства у оним међународним организацијама и институцијама у којима Босна и Херцеговина није члан;
- преговарање о закључењу међународних уговора Босне и Херцеговине, отказивање и, уз сагласност Парламентарне скупштине, ратификовање таквих уговора;
- извршавање одлука Парламентарне скупштине;
- предлагање годишњег буџета Парламентарној скупштини на препоруку Савјета министара;
- извјештавање по захтјеву, најмање једанпут годишње, Парламентарне скупштине о трошковима Предсједништва;
- координацију, према потреби, са међународним и невладиним организацијама у Босни и Херцеговини;
- вршење других функција које могу бити потребне за извршење његових дужности, које му може додијелити Парламентарна скупштина, или за које се сложе ентитети.

Уставни суд Босне и Херцеговине конституисан је по основу Устава БиХ проистеклог из Амандмана IV Дејтонског мировног споразума. Четири члана Уставног суда бира Представнички дом Парламента Федерације Босне и Херцеговине (два Хрвата и два Бошњака) а два члана бира Народна скупштина Републике Српске. Три члана Уставног суда именује предсједник Европског суда за људска права са сједиштем у Стразбуру, и ти чланови Суда не могу бити држављани БиХ, нити држављани земаља у окружењу. Мандат судија траје до навршене 70. године живота, а једини начин да судија буде разријешен дужности јесте једногласна одлука других судија о томе. Суд пресуде доноси већином гласова, а његова надлежност је процјена усклађености до-несених аката у БиХ са Уставом БиХ.

Из Републике Српске често се оспорава легитимитет састава суда због присуства страних држављана, као и неке одлуке које је Уставни суд донио. Званичници Српске јавно су износили став да Уставни суд БиХ не може доносити одлуке које су неуставне, односно које су у супротности са Уставом БиХ. На примјер, у погледу имовине, која је сходно Уставу у посједу ентитета, а не државе БиХ и слично. У јавном мњењу Српске постоји убјеђење да је Уставни суд БиХ полуга за девастирање Српске, односно урушавање њене дејтонске позиције. И поред оспоравања конститутивне улоге Уставног суда, његове пресуде се поштују те је стога ова институција незаобилазан актер јавних политика у БиХ.

Политичке партије које су конституисале прву власт у БиХ након спроведених општих избора 1990. године биле су Странка демократске акције (СДА),

Српска демократска странка (СДС) и Хрватска демократска заједница (ХДЗ), декларисане као националне партије конститутивних народа: Срба, Хрвата и Муслимана (касније Бошњака). Након што су се ратни сукоби завршили, појавиле су се и друге политичке партије са јаком политичком позицијом и које су, у неколико наврата, успјеле да конституишу власт без учешћа националних политичких партија. У Републици Српској то је у првом реду Савез независних социјалдемократа (СНСД), а значајно мјесто на политичкој сцени преузела је и Партија демократског прогреса (ПДП). У Федерацији БиХ у том контексту треба издвојити Социјалдемократску партију (СДП).

Улога политичких партија као актера јавних политика значајна је и поред снажног присуства међународне заједнице. Тијела и представници међународне заједнице у БиХ често врше врло снажан притисак да се имплементирају поједине судске пресуде Суда за људска права као што је то случај са пресудом Сејдић-Финци. Поменута пресуда је предмет политизације и настојања да се искористи за измјену Устава БиХ и основних полуга Дејтонског споразума: принципа паритета и консензуса. Притисак се врши и због књижења државне и војне имовине на БиХ, чему се представници Републике Српске противе, указујући да би то представљало грубо нарушавање Дејтонског споразума и Устава БиХ, с обзиром на то да је имовина власништво ентитета.

Лидери политичких партија знају се састајати и у неформалном амбијенту, на локацијама широм БиХ. На тај начин се формирају коалиције партија, оличене у „владајућој петорки, шесторки“ и слично. И међународна заједница стимулише овај вид недемократског начина доношења одлука тако што партијске лидере позива у Брисел или друге европске дестинације на којима преговарају о важним политичким питањима БиХ.

Интересне групе су удружења грађана, настала по различитом основу. Најпознатије формалне интересне групе су синдикалне организације, удружења која се боре за равноправност полова и стварање истих могућности за све, организације послодаваца и друга удружења настала на пословној и социјалној основи. Уједно, као резултат трагичног сукоба у БиХ настале су и организације, односно, удружења која трагају за несталим као и борачке организације, које заступају интересе свог чланства. Као и у другим сферама друштвеног живота, Босна и Херцеговина се и у наведеном контексту показује као подијељено друштво. Удружења грађана махом су ентитетска, што се нарочито односи на борачке и друге организације настале као посљедица протеклог рата.

Посебно треба посматрати невладин сектор, назив који се више односи на организације грађана материјално стимулисане од страних донатора. Такве организације се, углавном, оснивају на нивоу БиХ, ангажоване су на изради низа наручених пројеката. Невладине организације овог типа премрежиле су БиХ, поједине имају и до 40 стално запослених. Као примјер могу се навести

Центри цивилних иницијатива (ЦЦИ) који се на свом веб сајту представљају као „босанскохерцеговачка, невладина, непрофитна, нестраначка организација која подстиче и промовише активно учешће грађана у демократским процесима и јача капацитете појединаца и организација на рјешавању проблема у заједницама широм Босне и Херцеговине“⁴³¹. ЦЦИ има 39 стално запослених, распоређених у канцеларијама широм БиХ, а у 2012. години остварили су прилив средстава у износу од 4.866.674 КМ.⁴³² У расходима за исти период значајна ставка су донације (грантови) за партнерске организације у износу од 2. 655, 365 КМ, што указује на значајну карактеристику ових невладиних организација, а то је умрежавање.

Након одлуке Парламентарне скупштине БиХ да организацији ЦЦИ забрани да присуствује отвореним сједницама, међу првима је реаговао амерички амбасадор у БиХ Патрик Мун (Patrick Moon) текстом на свом блогу (а што су пренијели скоро сви медији у БиХ).⁴³³ Реаговао је и шеф мисије OSCE (ОЕБС)

⁴³¹ <http://www.cci.ba/> 30. 12. 2013.

⁴³² Прилив средстава ЦЦИ за 2012. годину био је у износу од 4.866.674 КМ, а донатори су били: Америчка агенција за међународни развој (USAID) у износу од 4.241,340; Европска унија 294.482; Холандска амбасада 96.507; Charles Stewart Mott Foundation 73.352; Balkan Trust for Democracy 36.138; Вијеће Европе 28.339; Каритас (Швајцарске) 68.454; приходи од властитих активности 28. 062. <http://www.cci.ba/> 30. 12. 2013.

⁴³³ „Да би демократија цвјетала, грађани морају имати приступ тачним информацијама које се тичу свих аспеката управљања. То значи да свако ко тврди да представља интересе грађана има обавезу да дјелује на транспарентан начин. То се односи и на изабране лидере, медије и организације цивилног друштва. Како би БиХ приступила Европској унији, земља мора показати да је организована на здравим демократским принципима, укључујући и отвореност према озбиљној дебати међу грађанима. Центар цивилних иницијатива (ЦЦИ) значајан је глас у тој дебати. ЦЦИ има важну функцију надзорног тијела које подстиче већу интеракцију између Босанаца и Херцеговаца и њихових изабраних представника. Њихов је глас само један, али веома важан. Америчка влада ће и даље подржавати ЦЦИ и друге сличне организације које промовирају већу транспарентност. У недавно објављеном Извјештају о стању људских права у БиХ за 2012. годину, Стате Департмент констатује „да су групе које се баве људским правима и НВО сектор генерално дјеловале без ограничења и у погледу истраживања и објављивања својих извјештаја”. Одлука Парламента БиХ да ЦЦИ забрани присуствовање сједницама и увредљиви коментари неких парламентарца о НВО цивилног друштва нису у складу са овогодишњом опћенито позитивном оцјеном у Извјештају. Нажалост, стална забрана за ЦЦИ мораће се наћи у извјештају за наредну годину као корак уназад. Забринут сам чињеницом да одлука донесена прошле седмице да се ЦЦИ не дозволи рад показује да неки појединци у властима не разумију и не цијене вриједност критике. Критика која је транспарентна и заснована на чињеницама је од суштинске важности за здрав процес доношења одлука и основни је принцип демократије. Она је од кључне важности за разумијевање интереса грађана и њихове воље. Објективна процјена понашања власти од стране цивилног друштва је неопходна како би се дошло до одговорнијег управљања и како би се осигурало да управљање задовољава интересе грађана. Допуштање да већи број актера судјелује на слободном тржишту идеја неће нашкодити властима. Дапаче, повећат ће легитимност власти у очима грађана. Ми смо посвећени транспарентности. Ми ћемо наставити промовирати цивилно друштво. Борба цивилног друштва за транспарентнију јавну потрошњу и већи степен одговорности званичника у власти је борба у коју ми вјерујемо. Активности цивилног друштва у борби против корупције имаће нашу подршку. И поносни смо

у БиХ Флечер Бартон (Fletcher M. Burton) који се писмом обратио Колегији Представничког дома Парламентарне скупштине БиХ у којем је изразио забринутост због одлуке Колегија. Невладине организације као канале за приступ користе политички капацитет земаља донатора, а подједнако и медије.

5. ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ У ОБЛАСТИ БЕЗБЈЕДНОСТИ

У основи најснажнијих политичких тензија у Босни и Херцеговини налази се однос према Дејтонском мировном споразуму. Док готово све политичке партије у Српској сматрају да је Дејтонски споразум једини могући оквир за заједничку државу, већина политичких актера из другог ентитета тај документ сматра за привремено рјешење и истиче да је најважнија улога Дејтонског споразума у томе што је зауставио рат. По њима, Босни и Херцеговини је потребан нови устав, који би односе у БиХ уредио на другачији начин, при чему би приоритет било начело: један грађанин – један глас. У позадини прокламованог начела налази се залагање за централизацију државе, јер „један глас“ значи: један предсједник, Влада БиХ а не Савјет министара, укидање ентитетског вета. С друге стране, односно, легитимни представници Српске истичу да су паритет и консензус стубови Дејтонског споразума, и заједничке државе те да би нарушавање та два основна принципа значило раскид Дејтонског споразума, који је уговор, као и сваки други уговор између двају страна.

Област безбједности, сходно Анексу IV Дејтонског споразума, односно по Уставу БиХ, у надлежности је ентитета. Та област у поменутом документу није наведена као једна од области које су под ингеренцијом заједничких институција, али је временом то начело нарушено, дијелом добровољно, као што је то било са реформом одбране, а у већем броју случајева вршени су велики притисци на руководство Српске, како би поједине надлежности у области безбједности биле измјештене из Српске на БиХ, као што је било стварање Агенције за истраге и заштиту Бих (СИПА) и конституисање Обавјештајно-безбједносне агенције БиХ. Представници Српске залажу се за укидање свих институција које не постоје у Уставу БиХ⁴³⁴.

5.1. Сектор приватне безбједности

Сектор приватне безбједности у Босни и Херцеговини регулисан је ентитетским законима и законом који важи на подручју Брчко дистрикта БиХ. Овај сектор није био предмет политичких расправа, није било артикулисаних за-

да подржимо грађане који раде на стварању јаче БиХ и постизању већег степена демократије у земљи.“

⁴³⁴ Поред наведених, често се у поменутом контексту указује на Суд и Тужилаштво БиХ, као неуставне категорије.

хтјева да се донесе закон на нивоу Босне и Херцеговине, иако би такво рјешење поједноставило рад привредних субјеката активних на овом пољу. Република Српска је закон који је регулисао рад у овом сектору⁴³⁵ из 2002. године, замијенила новим 2011. године, који је увео нову терминологију (термин „привредна друштва“, нпр) али суштинских измјена није било. У Федерацији БиХ дужи низ година осјећало се одсуство закона којим се сектор приватне безбједности уређује, а што се постигло 2008. године. У Брчко дистрикту закон којим се регулише рад агенција за обезбјеђење лица и имовине и приватној детективској дјелатности донесен је 2004. уз двије измјене усвојене 2005. године. Вриједи истаћи да су у законским рјешењима присутним у БиХ уочљива ограничења у раду агенција за обезбјеђење лица и корисника њихових услуга. Док је у развијеним европским земљама као што су Велика Британија и Француска приватни сектор присутан у обезбјеђењу нуклеарних централа, лука и војних објеката, у БиХ се приватном сектору не смију повјерити на чување зграде органа управе, војни објекти, а забрана патролирања је посебно наглашена у оба ентитетска закона. Рад приватних детектива је под великим надзором и изложен је бројним лимитирајућим одредбама.

5.1.1. Сектор приватне безбједности у Републици Српској

Сектор приватне безбједности у Републици Српској уређен је Законом о агенцијама за обезбјеђење лица и имовине и приватној детективској дјелатности⁴³⁶ којим се, тако, уређује дјелатност обезбјеђења лица и имовине, услови за оснивање привредних друштава и јавних предузећа која обављају послове обезбјеђења лица и имовине, начин обављања послова обезбјеђења лица и имовине, надзор над пословима обезбјеђења лица и имовине који нису одређени као послови Министарства унутрашњих послова и других републичких органа управе, детективска дјелатност, начин обављања детективских послова у облику детективских агенција, права и обавезе приватних детектива, као и надзор над њиховим радом (члан 1. Закона). У закону је наглашено да је привредним друштвима и детективским агенцијама које имају одобрење за обављање послова обезбјеђења лица и имовине, односно детективских послова, забрањено обављање тих послова за републичке органе управе и представничке, односно извршне органе општина и градова (члан 3. Закона).

Законом је одређено да дјелатност обезбјеђења лица и имовине могу обављати привредна друштва основана у складу са одредбама Закона о привредним друштвима те да у изузетним случајевима, Влада Републике Српске може у складу са одредбама Закона о јавним предузећима, основати јавно предузеће за обављање дјелатности обезбјеђења лица и имовине за републичке органе

⁴³⁵ Закон за обезбјеђење лица и имовине и приватној детективској дјелатности, Службени гласник Републике Српске бр. 50/02

⁴³⁶ Службени гласник РС бр. 06/11 од 15. 12. 2011.

управе и представничке, односно, извршне органе општина и градова (члан 9. Закона). Физичко лице – оснивач, односно власник привредног друштва мора испуњавати одређене услове. Услови су сљедећи:

- а) да је држављанин Републике Српске или БиХ и да има пребивалиште у Републици Српској;
- б) да је пунољетно лице;
- в) да својим досадашњим начином живота, понашањем или активношћу указује да ће савјесно и одговорно обављати дјелатност обезбјеђења лица и имовине;
- г) да има општу здравствену способност, што доказује потврдом овлашћене здравствене установе;
- д) да није осуђивано за кривична дјела која се гоне по службеној дужности, као и лице осуђивано за друга кривична дјела почињена из користољубља или из нечасних побуда или које га чини неподобним за обављање дјелатности обезбјеђења лица и имовине;
- ђ) да није кажњавано за прекршаје јавног реда и мира са обиљежјима насиља или друге прекршаје који га чине неподобним за обављање дјелатности обезбјеђења лица и имовине;
- е) да му није изречена заштитна мјера за обављање дјелатности (члан 11. Закона).

Захтјев за издавање овлашћења за обављање дјелатности обезбјеђења лица и имовине, оснивач привредног друштва подноси центру јавне безбједности према мјесту пребивалишта, односно, сједишту привредног друштва.

Посебни услови прописани су за привредно друштво, и исто може почети с радом уколико има:

- а) пословни простор уређен у складу са прописима о посебним просторним и техничким условима за смјештај оружја, те заштиту од пожара, крађе и других незгода или злоупотреба;
- б) акт о систематизацији радних мјеста припадника обезбјеђења са прописаном стручном спремом и описом послова за свако радно мјесто;
- в) заштитни знак (члан 13. Закона).

Законом су одређени и услови које мора да испуњава лице да би добило овлашћење за обављање послова физичког обезбјеђења и они су сљедећи:

- а) држављанин Републике Српске или БиХ и има пребивалиште у Републици Српској;
- б) пунољетно;
- в) својим досадашњим начином живота, понашањем или активношћу указује да ће одговорно обављати послове;

- г) има општу здравствену способност и посебну душевну и физичку способност, што доказује потврдом овлашћене здравствене установе;
- д) има најмање средњу стручну спрему;
- ђ) има пред испитном комисијом Министарства положен стручни испит за обављање послова физичког обезбјеђења.

Лице које има три године радног стажа на полицијским пословима у Министарству, војно-безбједносним пословима Министарства одбране, односно Војне полиције те другим пословима безбједносне природе, обавјештајним, истражним пословима или пословима извршења кривичних и прекршајних санкција, ослобођено је полагања стручног испита (члан 21. Закона). Захтјев за издавање овлашћења подноси се центру јавне безбједности према мјесту пребивалишта подносиоца захтјева.

Веома прецизно су утврђена овлашћења припадника обезбјеђења, по којима је припадник обезбјеђења овлашћен да:

- а) утврди идентитет лица које улази у објекат, односно, излази из објекта или улази у простор, односно, излази из простора који се обезбјеђује;
- б) нареди лицу које ремети прописани ред и мир удаљавање из простора или из објекта који се обезбјеђује;
- в) забрани неовлашћеним лицима приступ објектима или простору који се обезбјеђује;
- г) задржи лице које је у простору или у објекту који обезбјеђује затекао у вршењу кривичног дјела, до доласка полиције;
- д) прегледа возило или лице на улазу у простор или објекат који се обезбјеђује и на излазу из њега (члан 23. Закона).

Уколико на други начин не може одбити противправни и непосредни напад којим се угрожава његов живот или живот лица која обезбјеђује и противправни и непосредни напад усмјерен на уништење или умањење вриједности имовине коју обезбјеђује припаднику обезбјеђења дозвољено је да употреби физичку силу, само.

Закон је предвидио и ситуације у којима је привредном друштву које обавља послове обезбјеђења великих јавних скупова и манифестација. Наиме, када је за обезбјеђење скупова потребно више од 30 припадника, привредно друштво може ангажовати и помоћне припаднике обезбјеђења ради пружања помоћи у обезбјеђењу, и то на сваког припадника обезбјеђења максимално по четири помоћна припадника обезбјеђења. Међутим, за сваког од њих потребно је прибавити сагласност надлежног центра јавне безбједности (члан 26. Закона). ЦЈБ ће сагласност дати само лицима која испуњавају прописане услове. Од таквог лица се захтијева:

- а) да је држављанин Републике Српске и БиХ и има пребивалиште у Републици Српској;

- б) да је пунољетно;
- в) да својим досадашњим начином живота, понашањем или активношћу указује да ће одговорно обављати задатке помоћног припадника обезбјеђења;
- г) да није кривично кажњавано за дјела која се гоне по службеној дужности, осим дјела из области безбједности саобраћаја;
- д) да није кажњавано за прекршаје јавног реда и мира с обиљежјем насиља или за друге прекршаје који га чине неподобним за обављање дјелатности обезбјеђења лица и имовине;
- ђ) има општу здравствену способност (члан 27. Закона).

За вријеме обављања послова обезбјеђења помоћни припадници обезбјеђења морају носити ознаке и униформе идентичне онима које носе припадници обезбјеђења.

5.1.2. Детективска дјелатност

Детективска дјелатност у Републици Српској подразумијева послове прикупљања и обраде података и материјалних доказа (Члан 35. Закона) што могу обављати лица која имају овлашћење за обављање детективских послова, односно приватни детективи. И за обављање детективске дјелатности законодавац је предвидио одређене услове. Тако, се овлашћење за обављање детективских послова може издати лицу које је:

- а) држављанин Републике Српске или БиХ и има пребивалиште у Републици Српској;
- б) навршило 25 година.

Постоје и други услови, као што су:

- в) висока или виша стручна спрема (завршене студије техничке струке првог циклуса чијим се завршетком стиче 240 ЕЦТС бодова, односно, 180 ЕЦТС бодова);
- г) завршен приправнички стаж код приватног детектива у трајању од 12 мјесеци;
- д) да својим досадашњим начином живота, понашањем или дјелатношћу указује да ће савјесно и одговорно обављати детективске послове;
- ђ) да има општу здравствену способност и посебну душевну и физичку способност, што доказује увјерењем овлашћене здравствене установе;
- е) да има положен стручни испит за приватног детектива, који је положен пред испитном комисијом Министарства (члан 36. Закона).

Лице које има три године радног искуства на полицијским пословима у Министарству, војно-безбједносним пословима Министарства одбране, односно

Војне полиције, те другим пословима безбједносне природе, обавјештајним, истражним пословима или пословима извршења кривичних и прекршајних санкција ослобођено је полагања поменутог испита. Законом је дефинисано и да се детективски послови обављају као самостална дјелатност и да се лице које се њима бави уписује у регистар самосталних дјелатности на основу издатог овлашћења за обављање детективских послова (члан 38. Закона). Два приватна детектива или више њих могу основати детективску канцеларију, а детективска канцеларија се оснива и послује као правно лице.

Законом су прописана права и дужности приватног детектива, а уочљиво је да је права мало док су дужности, односно, обавезе пренаглашене. Детективски послови смију се обављати само на основу уговора закљученог у писаној форми између приватног детектива и наручиоца детективске услуге (члан 46. Закона). Једино право које се законом даје приватним детективима јесте да је приватном детективу дозвољено да прикупља податке од лица која су вољна да му уступе тражене податке. Даље слиједе нова ограничења у смислу стриктно прописаних послова које приватни детектив може обављати, а свде се на прикупљање података:

- а) о несталим лицима или лицима која се скривају или лицима која су написала или послала анонимна писма или лицима која шире клевету, вријеђају или сумњице некога;
- б) о лицима која су странци а проузроковала су штету;
- в) о предметима који су изгубљени или украдени;
- г) о успјешности лица у обављању послова;
- д) о успјешности и пословности правних лица или предузетника (члан 48. Закона).

Овлашћено лице органа државне управе или правног лица које на основу јавних овлашћења води одређене евиденције те других правних лица, може приватном детективу дати податке у складу са Законом о заштити личних података:

- а) о стално и привремено пријављеним лицима;
- б) о полисама осигурања;
- в) о пореским пријавама;
- г) о власницима моторних возила и пловила;
- д) из републичког архива;
- ђ) о пензијском и инвалидском осигурању (члан 49. Закона).

Овлашћено службено лице којем се детектив обрати у вршењу својих послова, за што претходно мора имати уговор и на прописан начин да се представи, може помоћи ако је вољно. С друге стране, за детективе је прописано сијасет забрана, упозорења и казних одредби.

Тако је, на примјер, изричито наглашено да је приватном детективу:

- забрањено да при обављању детективских послова употребљава ватрено оружје и друга средства принуде, осим у случајевима личне заштите;
- забрањено да користи средства и направе за електронска снимања или прислушкивања (члан 51. Закона).

Уз све наведено, приватни детектив обавезан је да омогући увид у све прикупљене податке и доказе којима располаже овлашћеном службеном лицу Министарства унутрашњих послова које спроводи управни надзор сходно законској одредби из члана 58. Закона. Уколико учини било који превид, за детектива је прописан низ казних одредби, којима је одређена широка лепеза противмјера, од новчаног кажњавања до одузимања лиценце за рад.

Све наведено су разлози због којих се мало агенција бави искључиво детективском дјелатношћу. Детективска дјелатност је углавном споредна, ако се агенција уопште регистровала да, поред послова обезбјеђења, обавља и детективске послове. Измјена Кривичног закона РС (и БиХ) обавезивала је адвокате да у истрагама које обављају у корист одбране ангажују најмање једног истражитеља, међутим, с обзиром на то да у закону не постоји одредба о условима које треба да испуњава истражитељ, у смислу да је овлашћен за детективску дјелатност, адвокати су ангажовањем студената треће или четврте године права задовољавали форму. Исто су се понијели и у предметима у којима су оптужене за ратни злочин заступали пред Судом БиХ.

Детективска дјелатност је законским рјешењима маргинализована, видљиво је да су на доношење Закона о агенцијама за обезбјеђење лица и имовине и приватној детективној дјелатности утицали људи из полиције, који су детективску дјелатност схватили као конкурентну. У Великој Британији надзор над радом привредних друштава, и уопште, у индустрији приватне безбједности (како се у Великој Британији назива сектор приватне безбједности) обавља *Security Industry Authority* (SIA) посебна агенција која је изван подсистема полиције, а овлашћена је за издавање лиценци и надзор над свим субјектима у сектору приватне безбједности. Слично рјешење постоји и у Савезној Републици Њемачкој, односно надзор не обавља полиција, јер полиција у обављању надзора лако улази у сукоб интереса.

5.1.3. Сектор приватне безбједности у Федерацији Босне и Херцеговине

Постоји низ аналогних рјешења онима из Републике Српске, али постоји и одређен број специфичности које се односе на регулисање сектора приватне безбједности у Федерацији БиХ. Тако је у члану 2. Закона о агенцијама и

унутрашњим службама за заштиту људи и имовине⁴³⁷ наглашено да агенције не могу обављати послове заштите људи и имовине за потребе Оружаних снага Босне и Херцеговине и органа управе који обављају послове из своје надлежности на основу овлашћења утврђених посебним законима. Исто тако, чланом 6. Закона изричито се указује да агенција не може имати полицијска овлашћења нити овлашћења правосудних органа (судова, тужилаштва и др), нити може обављати послове за домаће или стране државне одбрамбене, безбједносне или контраобавјештајне службе, као ни послове који спадају у надлежност органа унутрашњих послова.

С обзиром на двостепени начин организовања локалне самоуправе (општине и кантони), за разлику од Српске гдје је присутан једностепени вид организовања (општине), у поступку оснивања агенције за обављање послова заштите, оснивач је дужан прибавити одобрење за рад од надлежног кантоналног органа унутрашњих послова, а након тога, надлежном суду поднијети захтјев за упис агенције у судски регистар. Чланом 12. Закона у којем се наводе услови које треба да испуњава лице које намјерава да се бави пословима обезбјеђења поред оних које познаје аналоган закон у Српској, наглашено је да оснивач агенције не може бити лице које је COMSFOR смијенио из војне службе, у складу са „Упутством странама“.

Специфичност Закона јесте и да, кад је ријеч о условима који су прописани за стицање сертификата за обављање послова обезбјеђења, сертификат за обављање послова заштите може стећи лице које похађа одговарајућу обуку за обављање тих послова и положи испит из те обуке, која се изводи према програму који утврди федерални министар унутрашњих послова, у сарадњи са деканом Факултета криминалистичких наука (члан 17. Закона). Специфичност је и да је наглашено да је забрањено обављање послова заштите на основу уговора о дјелу (члан 21. Закона). Исто тако, прецизно је наведен калибар оружја које припадници обезбјеђења могу да користе те је тако дефинисано да калибар ватреног оружја може бити највише до 9 мм и да оружје неће имати пригушивач (члан 24. Закона).

Законом је предвиђено и да послове физичке заштите новчаних трезора, праћење, осигурање превоза новца и превоза новца, вриједносних папира и драгоцјености, послове заштите правних лица у чијој структури капитала Федерација има власнички удио, као и правних лица која производе, користе и складиште радиоактивне твари, експлозив, нуклеарно гориво и отпатке те за људе и човјекову околину друге опасне и штетне материје, могу обављати само агенције или унутрашње службе заштите које уз одобрење за рад добију посебно одобрење Федералног министарства (члан 26. Закона).

⁴³⁷ Службене новине Федерације БиХ, број 78/08. Овај закон је измијењен и допуњен Законом о измјенама и допунама Закона о агенцијама и унутрашњим службама за заштиту људи и имовине, Службене новине Федерације БиХ број 67/13 од 30. 8. 2013. године.

Права и дужности припадника обезбјеђења су скоро идентична онима које имају припадници обезбјеђења у Републици Српској. За надзор над спровођењем закона надлежно је Федерално министарство и кантонална тијела унутрашњих послова. Прописане казнене одредбе, такође су бројне.

5.1.4. Сектор приватне безбједности у Брчко дистрикту БиХ

Сектор приватне безбједности у Брчко дистрикту БиХ уређен је Законом о агенцијама за обезбјеђење лица и имовине и приватној детективској дјелатности⁴³⁸. Осим општих одређења, присутних у законима Републике Српске и Федерације, постоје и одређене специфичности, односно, рјешења присутна у законском оквиру Дистрикта за сектор приватне безбједности. У том смислу наглашено је да агенције не могу обављати послове за домаће или стране државне, одбрамбене, безбједносне или контраобавјештајне службе (члан 3. Закона). Агенција за обезбјеђење имовине и лица уписује се прво у судски регистар код Основног суда Брчко дистрикта БиХ чиме стиче својство правног лица. Са радом може почети када од Полиције Дистрикта добије одобрење за рад.

За детективске агенције у Закону је наведено да их могу основати правна лица регистрована на подручју БиХ и физичка лица која испуњавају услове прописане Законом. Детектив у Дистрикту може се бавити истим пословима којима и детектив по Закону о агенцијама за обезбјеђење лица и имовине и приватној детективској дјелатност важећем у Републици Српској, има иста овлашћења и ограничења. Надзор над спровођењем Закона и надзор над радом агенција обавља Полиција Брчко дистрикта.

5.2. Сектор јавне безбједности

Сектор јавне безбједности често је подручје на којем актери јавних политика у БиХ одмјеравају снаге и, износећи своје аргументе, настоје реализовати првенствено политичке циљеве. Док заговорници централизације БиХ истичу да би многи проблеми у области безбједности били превазиђени када би структура полиције била чвршћа, односно када би полиција у БиХ била „под једном капом“, из Републике Српске се износе аргументи да је неопходно да полиција остане децентрализована, јер је то једна од европских вриједности. Без обзира на модел, важност полиције мало гдје је тако велика као у БиХ. У низу земаља, шефа полиције бира скупштина града или га именује градоначелник, чиме се жели направити бољи „спој“ грађана и полиције. Међутим, у БиХ „битка“ за полицију не престаје између заговорника њене централизације и противника унитаризације БиХ кроз полицију. За јавну безбједност у

⁴³⁸ Службени гласник Брчко Дистрикта БиХ, број 27/04 (Закон је незнатно измијењен и допуњен 2005. године)

БиХ су, условно речено, надлежна три министарства и једна полиција: Министарство безбједности БиХ, Министарство унутрашњих послова Републике Српске, Министарство унутрашњих послова Федерације БиХ, Полиција Брчко дистрикта БиХ. Иако су формално под ингеренцијом Министарства безбједности БиХ, посебну улогу имају Гранична полиција и Агенција за истраге и заштиту БиХ, па ће посебно њихова улога у сектору јавне безбједности бити и разматрана.

5.2.1. Полиција Републике Српске

Структура власти у Републици Српској одређена је Уставом Републике Српске. По Уставу, Народна скупштина Републике Српске остварује законодавну власт. Уставом је утврђен и број посланика (83) који се бирају сваке четврте године непосредним тајним гласањем. Изборни закон регулише начин избора и утврђивање изборних јединица. Сходно уставном рјешењу, предсједник Републике може, након што саслуша мишљење предсједника владе и предсједника Народне скупштине, да распусти Народну скупштину.

Предсједник Републике представља Републику Српску, предлаже Народној скупштини мандатара, односно, кандидата за предсједника владе, даје помиловања, додјељује одликовања. Предсједника и два потпредсједника Републике грађани бирају на непосредним и тајним изборима. Устав пружа предсједнику Републике могућност да образује посебно савјетодавно тијело - Сенат. Сенат разматра битна питања политичког, економског и националног значаја за Републику.

Влада је носилац извршне власти, а њене надлежности одређене су Уставом. Влада предлаже законе Народној скупштини РС и обезбјеђује провођење закона и других прописа. Уједно, влада усмјерава рад министарстава и других републичких органа управе и управних организација. Влада, такође, контролише рад министарстава, органа управе и управних организација, предлаже буџет, завршни рачун те обавља и друге послове одређене Уставом и законом. Владу чине предсједник, потпредсједник и министри, који се бирају на период од четири године, а за свој рад влада одговара Народној скупштини као законодавном органу.

Судску власт обављају судови. Високи судски и тужилачки савјет БиХ именује судије, укључујући и предсједнике судова, главне тужиоце, замјенике главног тужиоца и тужиоце у сва тужилаштва на државном, ентитетском, кантоналном и окружном нивоу у Босни и Херцеговини, укључујући и Брчко дистрикт БиХ.⁴³⁹ На приједлог Високог судског и тужилачког савјета Босне и

⁴³⁹ Члан 17. Закона о Високом судском и тужилачком савјету Босне и Херцеговине (Службени гласник БиХ, број 25/04)

Херцеговине⁴⁴⁰ предсједник Републике предлаже Народној скупштини кандидате за предсједника и судије Уставног суда Републике Српске.

Послове државне управе у Републици Српској обављају министарства. Министарство унутрашњих послова обавља унутрашње послове државне управе. Структура полиције у Републици Српској конституисана је сходно територијалном устројству власти, а детерминисана је Уставом и законима, првенствено Законом о полицији и унутрашњим пословима⁴⁴¹. Поменути закон се уређују надлежност, дјелокруг и основи организације и руковођења у Министарству унутрашњих послова, полицијски и други унутрашњи послови из надлежности Министарства. Закон регулише дужности и права овлашћених службених лица, државних службеника и осталих запослених у Министарству, контролу и јавност рада, права из радног односа, дисциплинску и материјалну одговорност, као и стручно оспособљавање и усавршавање запослених у Министарству.⁴⁴² Полицијски послови описани су чланом 5, а „остали унутрашњи послови“ чланом 6. Закона.

Основне организацијске јединице у сједишту Министарства унутрашњих послова су: Кабинет, Служба, Полицијски одбор, Директор полиције, Управа, Специјална антитерористичка јединица, Центар за обуку, а ван сједишта Министарства полицијске управе. Организацијске јединице у сједишту Министарства су и јединица, одјељење, инспекторат, дежурни оперативни центар, оперативно дежурство, биро, одсјек, тим и полицијска станица.⁴⁴³

Министарством руководи министар унутрашњих послова, а директор полиције организује, усмјерава, контролише, координира и води све полицијске активности. Директор полиције за свој рад одговоран је министру и влади. Министарство унутрашњих послова обавља стручне послове који се односе на заштиту од угрожавања Уставом утврђеног поретка и угрожавања безбједности Републике, заштиту живота и личне безбједности грађана, заштиту свих облика својине, спречавање и откривање кривичних дјела, проналажење и хватање учинилаца кривичних дјела, одржавање јавног реда и мира.⁴⁴⁴

Такође, Министарство унутрашњих послова врши управне и друге стручне послове који се односе на одређивање и евидентирање јединственог матичног броја, пребивалишта и боравишта грађана, личне карте, путне исправе, регистрацију моторних возила, возачке дозволе, контрола набављања, држања и

⁴⁴⁰ Члан 80. Устава Републике Српске и члан 24. Закона о Високом судском и тужилачком савјету БиХ

⁴⁴¹ Службени гласник Републике Српске, бр. 57/16 од 13. 07. 2016. године (Закон је измијењен и допуњен исте године - Службени гласник Републике Српске, бр. 110/16 од 22. 12. 2016. године) те поново 2019. године - Службени гласник Републике Српске, бр. 58/19 од 9. 7. 2019.

⁴⁴² Закон о полицији и унутрашњим пословима, члан 1, Службени гласник Републике Српске, бр. 57/16

⁴⁴³ Члан 10. Закона

⁴⁴⁴ Закон о Републичкој управи, члан 20, Службени гласник Републике Српске 118/08

ношења оружја и муниције. У надлежности Министарства су и послови надзора над законитошћу рада и примјеном прописа из области управних - унутрашњих послова те послови који се односе на рад агенција за обезбјеђење личности и објеката, послови цивилне заштите итд.

Закон о полицији унутрашњим пословима дефинисао је полицијске послове као оперативно-стручне послове којима се обезбјеђује заштита живота, лична безбједност, људска права и слободе те заштита уставног поретка од насилног угрожавања и промјена и безбједност Републике. Полицијски послови су и заштита свих облика својине, спречавање вршења кривичних дјела, откривање кривичних дјела, одржавање јавног реда и мира као и заштита одређених личности и објеката, обезбјеђење јавних скупова, односно, свих дозвољених видова масовног окупљања грађана. Полицијске послове обављају овлаштена службена лица (полицајци), а остале послове обављају државни службеници и други запослени у Министарству.

Током вршења полицијских послова, полицајци дају упозорења, издају наређења, обављају легитимисање, довођење и задржавање лица на мјесту извршења кривичног дјела, лишавају слободе, спроводе и притварају лица. Такође, закон о унутрашњим пословима овластио је полицајце да улазе у туђи стан или друге просторије и обављају претрес у њима, употребљавају силу, ватрено оружје и тајне полицијске радње; користе аудио-видео снимање на јавним мјестима, привремено одузимају предмете.

5.2.2. Полиција у Федерацији БиХ

Федерација Босне и Херцеговине утемељена је Вашингтонским споразумом потписаним 18. 3. 1994. године. Након тога је у Сарајеву одржана конституирајућа сједница Уставотворне скупштине Федерације Босне и Херцеговине састављена од представника (заступника) с подручја Федерације БиХ, изабраних на изборима 1990. године у Скупштину Републике Босне и Херцеговине. На сједници је 30. 3. 1994. године усвојен Устав Федерације Босне и Херцеговине. Уставотворна скупштина престала је с радом у октобру 1996. године, након избора за Парламент Федерације Босне и Херцеговине.

Према Уставу, Парламент Федерације Босне и Херцеговине, као највише законодавно тијело, има дводомну структуру и састављен је од Заступничког (Представничког) дома и Дома народа.⁴⁴⁵ Заступнички дом је устројен и ради по Уставу Федерације Босне и Херцеговине, закону и одредбама Пословника Заступничког дома Парламента Федерације БиХ, а посебна питања која нису регулисана овим актима могу се уређивати и закључцима Заступничког дома Парламента Федерације БиХ. Заступнички дом се састоји од 98 заступника⁴⁴⁶,

⁴⁴⁵ http://www.parlamentfbih.gov.ba/hrv/parlament/o_parlamentu/istorijat.html, 2. 10. 2013.

⁴⁴⁶ Представника, посланика.

који се бирају демократским путем на непосредним изборима, тајним гласањем, на територији Федерације, сходно Уставу Федерације БиХ и Изборном закону Босне и Херцеговине. Дом народа Парламента ФБиХ састоји се од 58 посланика од којих по 17 посланика из реда сваког од конститутивних народа и седам посланика из реда осталих.⁴⁴⁷

Предсједник Федерације представља Федерацију БиХ, а као и потпредсједник, бира се на период од четири године, уз наизмјеничну ротацију на функцијама сваке године. Предсједник Федерације, уз сагласност потпредсједника, именује премијера и Владу Федерације. Владу Федерације чине предсједник, замјеник предсједника владе и министри, од којих сваки има замјеника. Влада је надлежна за одбрану, унутрашње послове, финансије, привреду, културу, социјалну политику. Судску власт представљају судови: уставни суд, врховни суд, суд за људска права.

Кантони имају надлежности које нису повјерене федералној власти. Кантони су, тако, надлежни за успостављање и надзирање полицијских снага, утврђивање образовне, културне и социјалне политике, као и рада јавних служби. За разлику од Републике Српске, гдје се ради о централизованом структури полиције, у Федерацији БиХ полиција је организована на децентрализованом основи, уз подразумијевајуће елементе координације. На федералном нивоу постоји Федерално министарство унутрашњих послова.

Ради ефикаснијег извршавања послова Законом о унутрашњим пословима Федерације, али и другим прописима из опсега рада Министарства унутрашњих послова утврђена је унутрашња организација Министарства, која се своди на: Кабинет министра, Сектор за управне послове, Полицијску академију, Инспекторат за надзор рада агенција за заштиту људи и имовине, Сектор за материјално-финансијске послове, Сектор за опште и заједничке послове, Реферат за стручне и административне послове за рад Уреда за притужбе јавности.⁴⁴⁸ Оперативни полицијски послови у надлежности су Управе полиције којом руководи директор Управе полиције. Директор полиције за свој рад одговара Влади Федерације и министру. Директор полиције и министар не могу бити из истог конститутивног народа. **Основни документи који регулишу рад Федералног министарства су Закон о унутрашњим пословима Федерације БиХ⁴⁴⁹ и Закон о државној служби у ФБиХ⁴⁵⁰ као и други закони и прописи који се тичу рада Министарства унутрашњих послова⁴⁵¹.**

⁴⁴⁷ http://www.parlamentfbih.gov.ba/hrv/dom_naroda/index.html, 02.10.2013.

⁴⁴⁸ <http://www.fmup.gov.ba>, 2. 10. 2013.

⁴⁴⁹ Сл. новине ФБиХ, бр. 81/14 од 3. 10. 2014. године

⁴⁵⁰ Сл. новине ФБиХ, бр. 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05 и 8/06

⁴⁵¹ Закон о намјештеницима у органима државне службе у ФБиХ (Сл. новине ФБиХ, број: 49/05); Закон о полицијским службеницима ФБиХ (Сл. новине ФБиХ, број: 27/05) и подзаконски прописи донесени на основу тог закона; Закон о организацији органа управе у ФБиХ (Сл.

Организација полиције у кантонима успостављена је сходно уставном устројству Федерације, односно према подијељеним надлежностима између Федералног и кантоналних министарстава унутрашњих послова. По уставном рјешењу, надлежност кантона је успостава и надзирање снага полиције са јединственом федералном униформом и кантоналним ознакама. У свим кантонима, скупштине су донијеле законе о унутрашњим пословима. Тако, на примјер, полиција у Кантону Сарајево⁴⁵² ради по основу Закона о унутрашњим пословима кантона Сарајево⁴⁵³ који је усвојила Скупштина кантона Сарајево. Кантоналним министарством управља министар, а у Министарству оперативним пословима бави се Управа полиције, којом руководи полицијски комесар. Кантонална управа полиције састоји се углавном од три организацијске јединице: канцеларије комесара полиције, сектора униформисане полиције и сектора криминалистичке полиције. Ниже организацијске јединице су полицијске управе и оне су успостављене по територијалном принципу. Наиме, полицијска управа надлежна је за територију једне или више општина. Тако, Министарство унутрашњих послова Кантона Сарајево чине МУП у сједишту и пет полицијских управа. Прва полицијска управа Министарства унутрашњих послова Кантона Сарајево надлежна је за територију општина Центар и Стари град. У наведеним општинама, Прва полицијска управа дјелује преко полицијских станица као најнижих организацијских јединица (ПС Центар и ПС Стари град). Друга полицијска управа надлежна је за територију општине Ново Сарајево, непосредно дјелујући преко полицијске станице Ново Сарајево. Трећа полицијска управа надлежна је за територију општине Нови град, гдје је стационирана полицијска станица Нови град итд.

Законом о унутрашњим пословима кантона утврђена је надлежност министарстава, те је тако Министарство „надлежно за спровођење закона кантона, Федерације БиХ и кантона и устава кантона Федерације БиХ по питањима из области унутрашњих послова. У надлежности Министарства су послови и задаци полиције, осим послова који су у надлежности полиције Федерације“.⁴⁵⁴ Законским рјешењем регулисана је и могућност сукоба надлежности Федералног и кантоналних министарстава. „Федерално министарство врши надзор над радом кантоналних министарстава у вези са провођењем федералних закона и прописа у случајевима када је то провођење повјерено кантонал-

новине ФБиХ, број: 35/05); Колективни уговор за запослене у ФМУП-у (Сл. новине ФБиХ, број: 44/04); Правилник о унутрашњој организацији ФМУП-а; број 01-913/05 од 12. 12. 2005.

⁴⁵² Кантон Сарајево протеже се на површини од 1276,9 km² и броји око 420 000 становника. С источне и југоисточне стране Кантон граничи с Републиком Српском, с јужне и југозападне с Херцеговачко-неретванским кантоном, са западне са Средњобосанским и са сјеверне стране граници са Зеничко-добојским кантоном. <http://mupks.ba> 2. 10. 2013.

⁴⁵³ Службене новине Кантона Сарајево, број 1/16, 26/19

⁴⁵⁴ Видјети шире: Маслеша, Р.: *Теорије и системи сигурности*, магистрат, Сарајево, 2001, стр. 643.

ном министарству према федералном закону. Ако Федерално министарство утврди да кантонално министарство и поред упозорења не извршава федералне законе или прописе из надлежности Министарства и ако би одбијање тог извршења могло изазвати теже штетне посљедице по Федерацију, Федерално министарство ће непосредно извршавати те задатке у складу са Законом о организацији органа управе у Федерацији Босне и Херцеговине док се не успоставе увјети да кантонална министарства врше те задатке.⁴⁴⁵

5.2.3. Полиција Брчко дистрикта БиХ

Брчко дистрикт Босне и Херцеговине је јединствена административна јединица локалне самоуправе која је под суверенитетом Босне и Херцеговине. Дистрикт је формиран Коначном арбитражном одлуком Међународне арбитражне комисије 9. марта 1999. године и обухвата подручје некадашње општине Брчко, тј. 493,3 km², што чини 1% укупне територије БиХ. Са око 75000 становника представља привредни, културни и политички центар сјевероисточне Босне. Брчко се налази у сјевероисточном дијелу Босне и Херцеговине, на граници са Републиком Хрватском и 20 km далеко од тремеђе три државе: Србије, Хрватске и Босне и Херцеговине.

Брчко дистрикт БиХ је један од три конститутивна дијела БиХ. Дистрикт је самостална јединица локалне самоуправе која територијално представља кондоминијум, тј. територијално припада и Републици Српској и Федерацији БиХ. На подручју Дистрикта ентитети могу да извршавају само оне надлежности које су им повјерене статутом Дистрикта, и то у тренутку његовог ступања на снагу. Овом одредбом статута обуставља се могућност ентитета да врше утицај на организацију и функционисање Брчко дистрикта. Устав Босне и Херцеговине као и важећи закони и одлуке институција Босне и Херцеговине, директно су примјениви на цијелој територији Дистрикта.

Брчко дистрикт БиХ има власт организовану у три одвојена и независна сегмента. Законодавну власт представља Скупштина Брчко дистрикта. Скупштина има 29 посланика, који се бирају на општим, слободним, отвореним и непосредним изборима, тајним гласањем у складу са законима БиХ и Дистрикта. Осим што доноси законе, скупштина надгледа рад владе и цјелокупне администрације, нарочито у погледу управљања приходима и расходима Дистрикта, а у њеној надлежности је и разматрање годишњих финансијских извјештаја које сачињавају државне институције за финансијску контролу. Дистрикт је правно лице и посједује правну способност неопходну за обављање своје функције, укључујући способност стицања права и обавеза; право да тужи и да буде тужено на суду. Дистрикт представља градоначелник у складу са статутом Брчко дистрикта.

⁴⁴⁵ Закон о унутрашњим пословима Федерације БиХ, Сл. новине ФБиХ, бр. 81/14 од 3. 10. 2014. године

Влада Брчко дистрикта БиХ је орган извршне власти кога чине градоначелник, замјеник градоначелника, главни координатор владе и шефови владиних одјељења. Надлежности за одређене области су подијељене између једанаест одјељења владе. Рад одјељења организован је по пододјељењима и службама. Осим одјељења Владе Дистрикта, јавну управу Дистрикта чине: Канцеларија градоначелника, Дирекција за финансије Дистрикта, Канцеларија за управљање јавном имовином, Канцеларија координатора за Дистрикт при Савјету министара Босне и Херцеговине. Судске институције Дистрикта су: Правосудна комисија, Апелациони суд, Основни суд, Јавно тужилаштво, Канцеларија за правну помоћ.

Законом о полицији Брчко дистрикта Босне и Херцеговине⁴⁵⁶ уређују се унутрашњи послови у оквиру надлежности Дистрикта те организација и надлежност Полиције. Полиција обавља своје дужности на подручју Дистрикта преко својих унутрашњих организацијских јединица, како је то предвиђено Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији Полиције Брчко Дистрикта и наведеним законом. Шеф Полиције у сарадњи са својим замјеником руководи Полицијом. Шеф Полиције доноси правилник о унутрашњој организацији и систематизацији Полиције по претходном одобрењу градоначелника. Шеф Полиције представља Полицију и има једног замјеника. Шеф Полиције проводи политику Дистрикта у вези с јавном сигурношћу коју доноси градоначелник и Скупштина Дистрикта. Шеф Полиције дужан је подносити извјештаје градоначелнику и Скупштини Дистрикта, и слиједити политику јавне безбједности Дистрикта, али од њега не прима директне наредбе о оперативним стварима.⁴⁵⁷

5.2.4. Министарство безбједности БиХ

Ингеренције Министарства безбједности БиХ проистичу из Закона о Савјету министара БиХ⁴⁵⁸ и Закона о министарствима и другим органима управе Босне и Херцеговине⁴⁵⁹. Сходно одређењу из члана 14. Закона о министарствима и другим органима управе Босне и Херцеговине, Министарство безбједности надлежно је за:

- заштиту међународних граница, унутрашњих граничних прелаза и регулisaње промета на граничним прелазима БиХ;
- спречавање и откривање починилаца кривичних дјела тероризма, трговине дрогом, кривотворења домаће и стране валуте и трговине људима

⁴⁵⁶ Службени гласник Брчко дистрикта БиХ број 17/06.

⁴⁵⁷ Исто.

⁴⁵⁸ Закон о Савјету министара БиХ, *Службени гласник Босне и Херцеговине* бр. 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07 и 24/08.

⁴⁵⁹ Закон о министарствима и другим органима управе Босне и Херцеговине, *Службени гласник Босне и Херцеговине* бр. 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09 и 103/09.

и других кривичних дјела са међународним или међуентитетским елементом;

- међународну сарадњу у свим областима из надлежности Министарства;
- заштиту лица и објеката;
- прикупљање и кориштење података значајних за безбједност БиХ;
- организацију и усаглашавање активности ентитетских министарстава унутрашњих послова и Брчко дистрикта Босне и Херцеговине у остваривању безбједоносних задатака у интересу БиХ;
- провођење међународних обавеза и сарадњу у провођењу цивилне заштите, координисање дјеловања ентитетских служби цивилне заштите у БиХ и усклађивање њихових планова за случај природне или друге несреће које захватају територију БиХ и доношење програма и планова заштите и спасавања;
- проводи политику уселјавања и азила БиХ и уређује процедуре везано за кретање и боравак странаца у БиХ.

У саставу Министарства безбједности, истим законом, као управне организације, предвиђене су: Државна гранична служба БиХ (касније преименована у Граничну полицију Босне и Херцеговине), Агенција за информације и заштиту БиХ (касније преименована у Агенцију за истраге и заштиту БиХ – СИПА, агенцију са полицијским овлашћењима) те Канцеларија за сарадњу са Интерполом као самостална служба чија се права и дужности уређују посебним прописима. Измјенама и допунама Закона о министарствима и другим органима управе Босне и Херцеговине из 2009. године заокружена је структура Министарства безбједности на начин да се у његовом саставу налазе: Дирекција за координацију полицијских тијела БиХ, Гранична полиција Босне и Херцеговине, Државна агенција за истраге и заштиту, Агенција за форензичка испитивања и вјештачења, Агенција за школовање и стручно усавршавање кадрова, Агенција за полицијску подршку и Служба за послове са странцима.

Од политичког капацитета министра зависе и важност, односно позиција и снага министарства којим руководи. Формално, нарочито када се имају у виду процедуре у избору директора агенције СИПА и челних људи Дирекције за координацију полицијских тијела БиХ, на што министар безбједности нема директног утицаја, а идентична ситуација је и у погледу евентуалног покретања одговорности директора ових најважнијих сегмената Министарства безбједности, позиција министра безбједности дјелује више као протоколарна него оперативна.

5.2.5. Гранична полиција

Послове и задатке надзора и контроле преласка државне границе у већини држава обављају полицијски органи који се налазе у оквиру Министарстава унутрашњих послова, или у оквиру Министарства безбједности. Као једна од република некадашње СФРЈ, Босна и Херцеговина није имала спољних граница према сусједним државама, осим на међународном аеродрому Сарајево и на дијелу границе у Неуму. Током ратних дешавања, границу су контролисали припадници Министарства унутрашњих послова, а након потписивања Дејтонског мировног споразума 1995. године па све до 2000. године, послови надзора и контроле преласка државне границе били су у надлежности Министарства унутрашњих послова Републике Српске и Министарства унутрашњих послова Федерације БиХ те кантоналних министарстава унутрашњих послова у Федерацији БиХ.

Од 2000. године, проглашењем Закона о државној граничној служби БиХ од стране високог Представника у БиХ, контрола преласка државне границе је у надлежности Државне граничне службе БиХ (касније Граничне полиције БиХ). Сходно одредбама Закона о надзору и контроли преласка државне границе⁴⁶⁰ Гранична полиција БиХ контролише цјелокупну границу БиХ дугачку 1551 km, на којој је 89 граничних прелаза, од чега 55 међународних (укључујући и четири међународна аеродрома у БиХ) те 34 гранична прелаза за погранични промет.

Гранична полиција је управна организација у оквиру Министарства безбједности БиХ с оперативном самосталношћу, основана ради обављања полицијских послова везаних за надзор и контролу преласка границе БиХ. У организацијском смислу, Гранична полиција је устројена с циљем осигурања координисања активности на централном, регионалном и локалном нивоу на тај начин да пружи специјализоване услуге потребне за извршење задатака из своје надлежности, као и да осигура двосмјерну размјену информација између централних, регионалних и локалних нивоа организацијских јединица, а оне су:

- Главна канцеларија;
- теренске канцеларије;
- јединице;
- Централна истражна канцеларија;
- специјализоване јединице;
- Центар за обуку;
- остале организацијске јединице дефинисане Правилником о унутрашњој организацији.⁴⁶¹

⁴⁶⁰ Службени гласник Босне и Херцеговине бр: 56/04, 27/07, 59/09.

⁴⁶¹ <http://www.granpol.gov.ba> 2. 10. 2013.

Законом о Државној Граничној служби⁴⁶², односно Граничној полицији⁴⁶³, прописана је надлежност, организација и управљање граничном полицијом Босне и Херцеговине, као и друга питања која су значајна за функционисање Граничне полиције. Гранична полиција је правно дефинисана као управна организација у оквиру Министарства безбједности БиХ са оперативном самосталношћу, основана ради обављања полицијских послова везаних за надзор и контролу преласка државне границе БиХ и других послова прописаних законом (Члан 2. Закона о граничној полицији).

Подразумијева се да би гранична полиција требало да дјелује на професионалним основама, односно да не подржава интересе политичких партија, о чему говори члан 2. ст. 2. Закона о граничној полицији. Структура граничне полиције има за циљ обезбјеђење координације активности на централном, регионалном и локалном нивоу као и да обезбиди двосмјерну размјену информација, између централних, регионалних и локалних нивоа организационих јединица.

Законом о граничној контроли⁴⁶⁴ уређују се: гранична контрола и прелазак државне границе Босне и Херцеговине (у даљем тексту: државна граница), гранични прелази, гранична линија, заштитно подручје, пренос и контрола преноса оружја и муниције преко државне границе, међународна гранична полицијска сарадња, прикупљање података и вођење евиденција те друга питања која су у вези с граничном контролом. Гранична контрола обавља се ради:

- осигурања неповредивости државне границе;
- заштите живота и здравља људи;
- спречавања и откривања кривичних дјела и прекршаја те откривања и проналаска њихових починилаца;
- спречавања незаконитих прекограничних миграција и
- спречавања и откривања других опасности за јавну безбједност, правни поредак и националну безбједност (члан 2. Закона о граничној контроли).

Гранична полиција БиХ организована је на три нивоа. Главну канцеларију чине: Управа за операције, Управа за администрацију, Канцеларија за професионалне стандарде и унутрашњу контролу и Канцеларија за стратешко планирање и анализу. Поред Главне канцеларије, на централном нивоу, организоване су основне организационе јединице: Централна истражна канцеларија (у чијем саставу се налазе и Јединице за надзор и осматрање, као специјализоване јединице Граничне полиције) Центар за обуку и Кабинет директора (чл. 10.

⁴⁶² Службени гласник Босне и Херцеговине број (50) од 09. 11. 2004. године.

⁴⁶³ Службени гласник Босне и Херцеговине број (27) од 10. 04. 2007. године.

⁴⁶⁴ Службени гласник Босне и Херцеговине , број 53/09.

ст. 4. Закона о граничној полицији). Граничном полицијом руководи директор Граничне полиције, који је за свој рад и рад Граничне полиције одговоран Министру безбједности и Савјету министара. Директор има једног замјеника и једног помоћника за операције и организацију.

5.2.6. Агенција за истраге и заштиту БиХ (СИПА⁴⁶⁵)

Законом о државној агенцији за истраге и заштиту⁴⁶⁶ конституисана је Државна агенција за истраге за заштиту као управна организација у оквиру Министарства безбједности БиХ, са оперативном самосталношћу, основана ради обављања полицијских послова. Претеча ове агенције била је Агенција за информације и заштиту⁴⁶⁷ одговорна за прикупљање и обрађивање података који интересантни за провођење међународних и кривичних закона Босне и Херцеговине, као и заштиту важних личности и дипломатско-конзуларних представништава. Испрва без полицијских овлашћења, и замишљена првенствено као информативна служба, Агенција је била обавезна да подноси извјештаје Предсједништву БиХ и Савјету министара. Агенција за информације и заштиту је након двије године претрпјела значајне измјене у погледу ингеренција и мјеста у систему безбједности БиХ. Након конституисања Обавјештајно-безбједносне агенције БиХ (ОБА)⁴⁶⁸, дошло је до прерасподјеле надлежности између двије новоформиране агенције. Агенција за информације и заштиту постала је Државна агенција за истраге за заштиту, са дефинисаним полицијским овлашћењима и потпуно у функцији Тужилаштва Босне и Херцеговине. Обавјештајно-безбједносна агенција се профилисала као типична институција задужена за обавјештајне и безбједносне послове и без полицијских овлашћења.

На челу Државне агенције за истраге и заштиту, којој се већ у закону даје скраћеница СИПА⁴⁶⁹, налази се директор, а финансира се из буџета БиХ. Послови из надлежности агенције СИПА су спречавање, откривање и истрага кривичних дјела из надлежности Суда Босне и Херцеговине, а посебно: организованог криминала, тероризма, ратних злочина, трговине људима и других кривичних дјела против човјечности и вриједности заштићених међу-

⁴⁶⁵ Скраћеница назива ове агенције потиче од енглеског (State Investigation and Protection Agency-SIPA).

⁴⁶⁶ Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине, на сједници Представничког дома, одржаној 23. априла 2004. године и на сједници Дома народа, одржаној 4. маја 2004. године, усвојила је поменути закон који је објављен у Службеном гласнику БиХ бр. 27/04. Закон је накнадно у више наврата допуњен Измјенама и допунама Закона о Агенцији за истраге и заштиту, *Службени гласник Босне и Херцеговине број 63/04, 35/05, 49/09, 40/12.*

⁴⁶⁷ Закон о агенцији за информације и заштиту, *Службени гласник Босне и Херцеговине*, бр. 15/02.

⁴⁶⁸ Закон о Обавјештајно-безбједносној агенцији БиХ, *Службени гласник БиХ* бр. 12/04.

⁴⁶⁹ State investigation and protection agency.

народним правом те тешког финансијског криминала. СИПА прикупља обавјештења и података о наведеним кривичним дјелима те прати и анализира безбједносну ситуацију и појаве које погодују настанку и развоју криминалитета.

Активности које спроводи СИПА у функцији су пружање помоћи Суду и Тужилаштву Босне и Херцеговине у прикупљању обавјештења те извршавање налога Суда и Главног тужиоца БиХ (члан 3. Закона). СИПА је обављала физичку и техничку заштиту лица, објеката и друге имовине заштићене по Закону о државној агенцији за истраге и заштиту. У надлежности агенције СИПА је заштита свједока, као и спровођење међународних споразума о полицијској сарадњи и других међународних инструмената у њеној надлежности, те криминалистичка експертиза.

Органи управе и друга тијела, службе и друге институције у БиХ, ентитетска и кантонална министарства унутрашњих послова, царинске и пореске власти, финансијска полиција, тијела за везу са Интерполом, надлежна тијела Брчко дистрикта БиХ и друга одговарајућа тијела дужна су сарађивати са агенцијом СИПА и на њен захтјев пружити помоћ у обављању послова из њене надлежности те координирати дјелатности из своје надлежности, у складу са законом и другим прописима о заштити извора, метода и осталих нејавних информација (члан 21. Закона).

Полицијски службеници запослени у агенцији СИПА примјењују полицијска овлашћења у складу са Законом о полицијским службеницима БиХ и поступају као овлаштена службена лица у складу са законима о кривичном поступку у БиХ (члан 6. Закона). Агенцијом СИПА руководи директор, који има највише овлаштено полицијско звање. Директор има једног замјеника и помоћнике директора. Замјеник и помоћници директора за свој рад одговарају директору. Директора, замјеника директора, помоћника директора за Криминалистичко-истражно одјељење и помоћника директора Одјељења за унутрашњу контролу именује Савјет министара на приједлог Комисије за избор у складу са Законом о полицијским службеницима БиХ на мандат од четири године, уз могућност реименовања у другом наредном мандату (члан 7. Закона). Савјет министара именује и разрјешава директора, замјеника директора, помоћника директора за Криминалистичко-истражно одјељење и помоћника директора за Одјељење за унутарашњу контролу према условима и у поступку који је у складу са Законом о полицијским службеницима БиХ. Директор подноси извјештај о раду агенције СИПА министру за безбједност.

СИПА се састоји од следећих одјељења и јединица:

- Криминалистичко-истражно одјељење;
- Финансијско-обавјештајно одјељење;
- Одјељење за заштиту личности и објеката;

- Одјељење за заштиту свједока;
- Јединица за специјалну подршку;
- Одјељење за унутрашњу контролу;
- ниже организацијске јединице успостављене Правилником о унутрашњој организацији (члан 11. Закона).

5.2.7. Дирекција за координацију полицијских тијела

Дирекција за координацију полицијских тијела формирана је на основу Закона о Дирекцији за координацију полицијских тијела и о агенцијама за подршку полицијској структури Босне и Херцеговине.⁴⁷⁰ Овим законом су основане Дирекција за координацију полицијских тијела (у даљњем тексту: Дирекција), Агенција за форензичка испитивања и вјештачења, Агенција за школовање и стручно усавршавање кадрова и Агенција за полицијску подршку.

Законом су, даље, прописани и послови из надлежности Дирекције:

- а) комуникација, сарадња и координација између полицијских тијела БиХ;
- б) комуникација, сарадња и координација између полицијских тијела БиХ с одговарајућим органима у Босни и Херцеговини у вези с питањима полицијских послова међународног карактера или међународног значаја или у вези с питањима која су у надлежности Суда БиХ;
- в) комуникација и сарадња с одговарајућим страним и међународним органима у вези с питањима полицијских послова међународног значаја или заједничког интереса;
- г) комуникација, сарадња и координација између полицијских тијела БиХ те одговарајућих органа у Босни и Херцеговини с одговарајућим страним и међународним органима;
- д) примјена најбољих европских и других међународних пракси које се односе на полицијска питања у Босни и Херцеговини;
- ђ) стандардизација рада у вези с полицијским питањима у Босни и Херцеговини;
- е) дневно обједињавање безбједносних информација значајних за Босну и Херцеговину, као и значајних за обављање послова из надлежности полицијских тијела БиХ, стална сарадња с релевантним полицијским и другим тијелима и предузимање потребних мјера с циљем координације оперативних послова полицијских тијела БиХ те дневно праћење стања безбједности и обавјештавање надлежних полицијских и других тијела БиХ;

⁴⁷⁰ Службени гласник Босне и Херцеговине број 56/08 од 15. 2. 2012. године

- ж) организовање и провођење физичке и техничке заштите лица и објеката органа БиХ и дипломатско-конзуларних органа који се посебно штите у складу с одговарајућим законима, међународним обавезама и другим прописима које доноси Вијеће министара БиХ;
- з) прикупљање, праћење, анализирање и кориштење податак значајних за безбједност Босне и Херцеговине;
- и) провођење међународних уговора о полицијској сарадњи из надлежности Дирекције.⁴⁷¹

Дирекција је преузела дио надлежности које је раније имала СИПА, првенствено оне које се тичу заштите важних личности и објеката, а новина је њена координирајућа улога између полицијских институција у БиХ. Дирекцијом, сходно слову закона, руководи директор који има два замјеника.

5.2.8. Студија случаја: Талачка криза

Протестанти у згради Парламентарне скупштине БиХ држали у блокади парламентарце до четири часа ујутро, када су деблокирани уз асистенцију полиције

Одлука Уставног суда Босне и Херцеговине број У 3/11 од 27. маја 2011. године била је формалан разлог за политичку кризу коју ће политички актери посматрати из различитих углова. Наиме, поменутом одлуком Уставног суда у остављеном року од шест мјесеци од дана њеног објављивања у Службеном листу БиХ престао је да важи члан 5. Закона о јединственом матичном броју. Након истека датог рока, Уставни суд је засједао поново и донио рјешење у којем је констатовано да Парламентарна скупштина БиХ није извршила одлуку Уставног суда, што значи да сва новорођенчад рођена након фебруара 2013. године нису могла добити јединствени матични број грађана (ЈМБГ), без којег се не може остварити ни здравствено осигурање, добити путна исправа и друга права. Смрт тромјесечне Белмине Ибришевић, чији су се родитељи у борби за живот свог новорођенчета, суочили с проблемом неријешеног матичног броја, била је повод за окупљање грађана пред Парламентарном скупштином БиХ током 5. јуна.

Проблем је настао при доношењу новог закона јер се српски и бошњачки посланици нису могли усагласити око регистрацијских подручја при издавању ЈМБГ. Бошњачки посланици су тражили да једно регистарско подручје обухвати Сарајево, Источно Сарајево и општину Пале, као што је то било и прије рата. Српска страна се томе противила, тражећи да се у регистрацији подручја не смију прелазити границе ентитета. Влада РС раније је донијела уредбу према којој је новорођенчадима у РС омогућена додјела ЈМБГ.

⁴⁷¹ Члан 6. Закона о Дирекцији за координацију полицијских тијела.

Позив за окупљање ширио се путем друштвених мрежа те се 5. јуна око 13 часова окупило око педесет људи на платоу испред зграде у којој је била заказана сједница Савјета министара БиХ. Током дана број демонстраната се повећавао, наставио се 6. јуна, када је досегао број од око 2000 људи. Иако је на одржаној сједници Савјета министара донесена Привремена одлука о ЈМБГ, демонстранти нису били задовољни. „Преко Фејсбука смо се организовали, вјероватно је то иста идеја која је покренула ово у Турској, ово у Француској...“⁴⁷² навео је један од демонстраната за Радио Сарајево. Други је, говорећи за исти медиј, истакао да „цијела ова заврзлама око јединственог матичног броја је у ствари заврзлама која треба додатно да подијели државу на два ентитета“.⁴⁷³ Демонстранти се нису разилазили, а са шест аутомобила блокирали су улаз у подземну гаражу Парламентарне скупштине. Парламентарцима нису дозвољавали да изађу из зграде Парламента, а они који су то покушали били су физички нападнути, међу њима и предједавајући Савјета министара Вјекослав Беванда, који је уз заштиту свог обезбјеђења ипак успио да напусти зграду Парламентарне скупштине. Стицајем околности, било је заточено око 350 учесника Скупштине Европског фонда за Југоисточну Европу. Грађани су цијелог дана држали у блокади двије зграде у којима су смјештене заједничке институције БиХ, тражећи да Парламент БиХ коначно усвоји закон о ЈМБГ. У згради је током протеста и блокаде било око 1.500 људи, међу њима и око 350 странаца. Зграда Парламента Босне и Херцеговине деблокирана је око 4 часа ујутро 7. јуна и парламентарци и неколиком стотина учесника међународног банкарског скупа напустили су просторије највишег законодавног тијела БиХ.

На сједници Владе РС одржане истог дана највиши званичници Републике Српске, предсједник РС, Милорад Додик и предсједник Народне скупштине РС, Игор Радојичић, оцијенили су да су протести пред зградом Парламента Босне и Херцеговине били политички мотивисани и да је циљ „талачке кризе“ био изазивање интервенције међународне заједнице и Канцеларије високог представника за БиХ. На сједници Владе РС је такође закључено да представници РС у заједничким институцијама нису безбједни и да до даљег неће ићи у Сарајево.

Предсједник РС, Милорад Додик, рекао је да је „политичко Сарајево нервозно“ и да се хтјело путем оваквих окупљања извршити утицај на Парламент да доноси одлуке. „Поставља се питање каква је то земља у којој улица врши притисак да Парламент донесе одлуке које су ван политичког система“, рекао је Додик новинарима, додавши да се ради о политички мотивисаном скупу. Премијерка Републике Српске, Жељка Цвијановић, истакла је да протести у Сарајеву нису имали везу са доношењем закона о јединственом матичном броју грађана, већ да су били „инструментализована и оркестрирана акција“,

⁴⁷² <http://www.radiosarajevo.ba/novost/114769/protesti-gradana-zbog-jmb-a-se-nastavljaju> 6. 8. 2013.

⁴⁷³ Исто.

чији је циљ био да се покаже да децентрализована БиХ није могућа. Премијерка је догађаје у Сарајеву назвала „талачком кризом“, додавши да се поставља питање да ли су полицијске агенције обавиле свој посао. Предсједник Народне скупштине Републике Српске, Игор Радојичић, најавио је да ће 11. јуна бити одржана сједница Колегијума, на којој би требало да буде заказана посебна сједница парламента на којој ће се размотрити новонастала ситуација. Радојичић је навео да представници свих политичких странака из РС сматрају да тренутно не постоје безбједносни услови за њихов рад у заједничким институцијама у Сарајеву.⁴⁷⁴

Своје оцјене догађаја у Сарајеву предсједник РС поновио је и уочи засједања посебне сједнице Народне скупштине РС тврдећи да је „талачка криза“ у Сарајеву била „исценирана политичка представа, чији је крајњи циљ био уставно увођење новог „грађанства“, негирањем националних права три народа у БиХ. БиХ се распада и та држава је право чудо и светски феномен одржавања“⁴⁷⁵.

Посланици Народне скупштине РС најоштрије су осудили блокаду посланика у згради заједничких институција у Сарајеву 6. и 7. јуна, истичући да је политички мотивисана и да надлежни органи реда и безбједности нису извршавали своје законске дужности због чега без одгађања мора бити покренута истрага и утврђена њихова одговорност. Скупштина је без гласова против усвојила информацију Владе РС о догађајима у Сарајеву, а 23 посланика били су суздржани. У усвојеним закључцима наведено је да Народна скупштина РС захтијева од Тужилаштва БиХ и других надлежних да без одгађања покрену истрагу и утврде одговорност за чињење и нечињење, прије свега, полицијских структура Кантона Сарајево, Федерације БиХ, али и других безбједносних структура. Уједно, у закључцима Народне скупштине РС истиче да је дошло до погоршања политичке и безбједносне ситуације у БиХ те да Народна скупштина разумије незадовољство грађана стањем у земљи, као и њихово право на мирно и ненасилно окупљање.

Такође, у закључцима, Народна скупштина сматра да је блокада била политички мотивисана и организована те најоштрије осуђује манипулације од стране појединих партија из ФБиХ, НВО, медија и међународних представника, који су проблеме са јединственим матичним бројем покушали погрешно да представе и искористе као разлог за подгријавање немира и сопствену политичку корист.

Исто тако, НСРС сматра сваки покушај наметања одлуке о ЈМБ потпуно неприхватљивим и тражи хитно засједање Савјета министара БиХ на локацији која би потпуно гарантовала безбједност како би биле утврђене чињенице

⁴⁷⁴ <http://www.blic.net> текст *Званичници РС: Протест је био талачка криза* 6. 8. 2013.

⁴⁷⁵ <http://www.rts.rs> текст од 11. 6. 2013. Додик: „Талачка криза“ - политичка представа 6. 8. 2013.

и одговорност за блокаду. Затражене су институционалне и персоналне гаранције за безбједност за даљи нормалан рад у објектима институција у Сарајеву.

„Народна скупштина потпуно разумије оправдано незадовољство грађана РС уређивачком политиком БХРТ-а, као и став да грађани РС да не треба да финансирају ову медијску кућу и захтјеве за неплаћање РТВ претплате и захтјева од Владе РС хитно предлагање аката који би ријешили питање стабилног начина финансирања Радио-телевизије РС у постојећим околностима“ - посљедњи је закључак Парламента.⁴⁷⁶ Усвојен је и захтјев Одбора за безбједност НСРС да Влада од институција БиХ захтјева сталне информације о безбједности у Сарајеву и заједничким институцијама.

Дирекција за координацију полицијских тијела БиХ упутила је информацију о мјерама и радњама полицијских службеника током ненајављених протеста од 5. до 7. јуна испред зграде институција у Сарајеву предсједавајућем Савјета министара БиХ, Вјекославу Беванди, Независном одбору Парламентарне скупштине, а дан раније и Министарству безбједности, које је информацију и тражило. Тим поводом, посланик СНСД-а, Душанка Мајкић, изјавила је да су безбједносне агенције задужене за безбједност посланика показале све што су могле показати 6. и 7. јуна. „Директно сам контактирала и са директором Дирекције за координацију полицијских тијела и његовим замјеницима, као и са министром безбједности покушавајући да их присилим да раде свој посао“, навела је Мајкићева и додала да питање односа министра безбједности који треба да координише рад свих безбједносних агенција мора бити главна тачка дневног реда и Савјета министара и Парламента и Заједничке комисије за одбрану и безбједност.⁴⁷⁷

Посланик СДС-а у Представничком дому Парламента БиХ, Александра Пандуревић, овом приликом је нагласила да безбједност посланицима у Сарајеву не може гарантовати човјек који је 6. и 7. јуна отворено стао на страну демонстраната, насиља и урушавања уставног поретка. „То је министар унутрашњих послова Кантона Сарајево, Нермин Пећанац. Овдје је кључна и одговорност кантоналног комесара Вахида Ћосића“, навела је Пандуревићева.⁴⁷⁸

Душанка Мајкић је у својству предсједавајуће Заједничке комисије за одбрану и безбједност дала интервју за новину *Глас Српске* и истакла да је посљедња сједница Заједничке комисије за одбрану и безбједност, последице вишечасовне расправе, успјела само у једном: показала је потпуну неефикасност и несналажење безбједносних агенција БиХ у кризним ситуацијама. „Не зна

⁴⁷⁶ *Глас Српске*, Бања Лука, 15. и 16. 6. 2013. текст *Без одгађања утврдити одговорност полиције*, аутор Свјетлана Тадић.

⁴⁷⁷ *Глас Српске*, Бања Лука, 15. и 16. 6. 2013. текст *Повратак у Сарајево тек када буде безбједно*, аутор Жељка Домазет.

⁴⁷⁸ Исто.

се ко, када и како треба да рјешава безбједносне изазове који се пречесто дешавају у БиХ. Али оно што се зна јесте да на нивоу БиХ данас фигурише девет различитих полицијских агенција и тијела са више од 5000 запослених и које имају буџет од око 200 милиона КМ. Одбрамбено-безбједносни сектор на нивоу БиХ кошта њене грађане око 500 милиона КМ, што је више од 50% укупног буџета БиХ.⁴⁷⁹

Говорећи о одговорности Тужилаштва БиХ истакла је да се дежурни тужилац изјаснио да нема основа за ангажовање Тужилаштва БиХ, „иако је евидентно да се радило о противправном затварању и ограничавању кретања највиших представника власти“ и изразила очекивање да ће ВСТС ставити на дневни ред своје сједнице понашање дежурног тужиоца и санкционисати га. Везано за одговорност агенција за провођење закона Мајкићева је истакла како је „невјероватно да сама информација, али ни њен аутор – директор дирекције, ни ријеч не могу да кажу о физичком нападу демонстраната на предсједавајућег Савјета министара приликом „насилног“ изласка из зграде, о премлаћивању државних службеника, о доктору из сарајевске Хитне помоћи која је дошла са нечијом наредбом да може евакуисати „само оне који су имали срчани или мождани удар“⁴⁸⁰. По Душанки Мајкић, неусвајање закона о ЈМБГ био је само повод за протестна окупљања у Сарајеву, све бошњачке политичке странке дале су подршку демонстрантима, а званично Сарајево је још једном показало своје право лице према свему оном и према свима онима који не носе бошњачки печат.

С друге стране „из званичног Сарајева“ другачије су гледали на помињане догађаје. Фахрудин Радончић, министар безбједности БиХ, за којег су федерални медији навели да је „у првом појављивању у јавности био више него оштар у критици демонстраната, али након подршке грађанима да на демократски начин искажу незадовољство на демонстрацијама од стране Европске уније, америчке амбасаде и ОХР-а, његова СББ је подржала демонстрације“⁴⁸¹, у интервјуу за Вечерњи лист од 14. 6. 2013. нагласио је да су „створене сигурносне претпоставке за наставак нормалног рада државних институција у Сарајеву“ те да су „агенције за provedбу закона извукле закључке гдје су начињене грешке“. Сарајевски медији, међу којима су предњачили Слободна Босна и Дани, створили су нову кованицу – „беболуција“ којом су покушали да илуструју суштину протеста. Као знак подршке из Бања Луке је стигло 11 демонстраната, махом припадника различитих невладиних организација, а покушаји да се студентски протести одржани у Бањој Луци 12. 6. повежу са

⁴⁷⁹ *Глас Српске*, Бања Лука, 6. и 7. 7. 2013. текст *Кризне ситуације нема ко да ријеш*, аутор Жељка Домазет.

⁴⁸⁰ Исто.

⁴⁸¹ *Слободна Босна*, Сарајево, број 866 од 13. 6. 2013. године, текст *Дневник беболуционара*, аутор Алмир Пањета.

сарајевским, нису успјели јер се и организатор, Унија студената РС, оградио од протеста у Сарајеву.

Наставак сједнице Представничког дома Парламентарне скупштине БиХ која је прекинута 6. јуна заказан је након једномјесечне паузе, односно за 8. јули, последије усаглашеног става политичких партија. Полиција Кантона Сарајево саслушала је Нихада Аличковића и Шемсудина Маљевић, организаторе протеста протеста и блокаде Парламента БиХ.⁴⁸²

Бањалучка новина *Пресс РС* објавила је информацију да је неке од организација које су организовале и подржале демонстрације пред заједничким институцијама у Сарајеву директно финансирао NED (National Endowment for Democracy - Национална задужбина за демократију), америчка непрофитна организација, за коју је још наведено да је до сада на Балкану врло често играла улогу продужене руке администрације САД. У том контексту, апострофиран је Дарко Бркан, предсједник Удружења грађана „Зашто не“, које је од NED-а само у 2012. години добило близу 150.000 америчких долара за своје пројекте. Новина подсјећа да је Бркан био „један од најгласнијих активиста током такозваних „ЈМБГ протеста“, а био је и један од десетак Сарајлија који су дошли у Бања Луку са транспарентима, како би наводно показали да се у највећем граду Српске осећају сигурно“⁴⁸³. За NED је још наведено да је организација која је била укључена у различите процесе широм света и да је NED дијелом финансирао и „Отпор“ у Србији, као и одређене организације које су учествовале у „арапском пролећу“ на сјеверу Африке прије двије године те да су донације од NED-а добили и веб портал „Бука“, Алтернативна телевизија (АТВ), „СИН“, „Савет за штампу“, „Оштра нула“ из Бањалучке те друге невладине организације.

Од представника међународне заједнице која је прозивана од српске стране, огласио се Bosse Hedberg, амбасадор Краљевине Шведске у БиХ. У интервјуу за сарајевско Ослобођење, он је, између осталог, рекао да је изненађен изјавама које су дали неки високопозиционирани политичари у БиХ. „Један од њих је рекао да грађани не треба да изађу на улице и исказају незадовољство, да је боље да причекају изборе 2014. јер се овим демонстрацијама ствара лоша репутација БиХ у иностранству. Други политичар је ово назвао незаконитим задржавањем, тачније, талачком кризом и сматра да је због оваквих ствари Сарајево несигуран град. Обје ове изјаве показују да су ти политичари, у ствари, ван дешавања.“⁴⁸⁴ Из изнесеног става шведског амбасадора види се и његова оцјена протеста одржаних пред Парламентарном скупштином.

⁴⁸² <http://www.rts.rs> текст *Сарајево саслушани организатори протеста*, 24. јул 2013.

⁴⁸³ <http://pressrs.ba>, текст *Американци финансирали „ЈМБГ протесте“*?! 23. јул 2013.

⁴⁸⁴ *Ослобођење*, Сарајево, 15. 6. 2013. године, текст *Протести немају везе са етничком припадношћу*, аутор Јелена М. Јовић.

5.2.9. Анализа презентоване студије случаја

Дешавања која се могу подвести под студију случаја „Талачка криза“ указују на неусклађеност, некоординисаност, и на крају, бесмисленост система безбједности БиХ, јер се не зна, и поред бројних агенција за провођење закона, ко и како треба да реагује у кризним ситуацијама. Недопустиво дуго је трајало усаглашавање надлежних агенција, а слично је било и у ситуацији док је Мевлудин Јашаревић 40 минута пуцао по згради амбасаде Сједињених Држава у Сарајеву. Срећом, ни у једном ни у другом случају, нису изгубљени људски животи, што је могло да се догоди. Иако је Заједничка комисија за одбрану и безбједност одржала више сједница поводом поменуте теме, ставови посланика из различитих странака нису усаглашени, иако је стање по линији одговорности сасвим јасно: МУП Кантона Сарајево је одговоран по мјесној надлежности, Дирекција за координацију полицијских тијела по командној одговорности и Обавјештајно-безбједносна агенција БиХ, зато што није упозорила надлежне институције шта се припрема, нити је накнадно направила анализу и исте информисала о догађају, организаторима и подстрекачима и слично. Утврђивање одговорности за почињене пропусте у потпуности је остало, а након једномјесечне паузе, Парламентарна скупштина БиХ одржала је нову сједницу, уз претходне гаранције руководиоца наведених, у смислу одговорности за пропусте, институција, што опет говори о „неподношљивој лакоћи постојања“ система безбједности БиХ.

5.3. Сектор војне безбједности

Сектор војне безбједности је потпоље безбједности на које политичка номенклатура БиХ има најмање утицаја. Иако је по основу Дејтонског споразума безбједност област која није одређена као једна од оних над којима је заједничка надлежност, односно, није под ингеренцијом заједничких органа, када је ријеч о војном сектору, постигнута је пуна сагласност релевантних актера јавних политика у БиХ о реформи у сектору одбране. До данас је остало неријешено питање перспективне војне имовине⁴⁸⁵, конкретно њеног уписа у земљишним књигама на БиХ, тј. на институције БиХ, а што је био услов да би БиХ добила кандидатски статус за чланство у НАТО. Различити погледи из Републике Српске и Федерације БиХ на рјешавање овог питања често су били присутни у политичком дискурсу. Судећи по јавно изнесеним ставовима званичних представника Српске, различити су и погледи и на приступање БиХ НАТО пакту, иако је у БиХ већ усаглашен законски оквир којим је трасиран пут земље у НАТО. Оружане снаге БиХ су *de facto* под окриљем овог војног блока, учествују у мировним операцијама које води НАТО, примјењују НАТО

⁴⁸⁵ Локације перспективне војне имовине утврђене су одлуком Предсједништва БиХ.

стандарде. Међутим, Босна и Херцеговина није чланица Алијансе. А разлог је оштро противљење НАТО интеграцији БиХ које перманентно долази из Републике Српске.

Неопходно је имати у виду, када се уопште говори о сектору војне безбједности у Босни и Херцеговини, чињеницу да се ради о земљи која је настала дисолуцијом СФР Југославије. Због националних подјела догодио се трагичан сукоб, вођен је четворогодишњи рат зараћених страна током којег су формиране оружане снаге сукобљених народа: Војска Републике Српске (ВРС)⁴⁸⁶ као војска српског народа у БиХ; Армија Републике Босне и Херцеговине (Армија БиХ), војска муслиманског, касније бошњачког народа, која се формално прокламовала као војска суверене и независне БиХ те Хрватско вијеће одбране (ХВО) оружана формација хрватског народа.

Рат је окончан потписивањем мировног споразума у Дејтону. Општи оквирни споразум за мир у Босни и Херцеговини, познатији као Дејтонски мировни споразум, мировни је договор потписан у ваздухопловној бази Рајт-Патерсон код Дејтона, у америчкој држави Охајо.⁴⁸⁷ Мировни пакет садржи и Устав Босне и Херцеговине, као Анекс IV и то је свакако најзначајнији дејтонски документ. Уставом је Босна и Херцеговина одређена као сложена држава која своје постојање заснива на међународном праву. Уставом је утврђено да се БиХ састоји од два ентитета, Републике Српске и Федерације Босне и Херцеговине, а Дејтонски споразум је регулисао и постојање ентитетских оружаних снага. Тако је Војска Републике Српске задржала континуитет војске српског народа у БиХ, а Војска Федерације БиХ (ВФБиХ) је постала војска Федерације Босне и Херцеговине, а састојала се од двије компоненте: Армије Републике Босне и Херцеговине (АРБиХ) и Хрватског вијећа одбране.⁴⁸⁸

Током наредне деценије постепено долази до приближавања босанскохерцеговачких политичких снага у ставу да БиХ не може приступити европским интегративним процесима ако у њој и даље буду егзистирале двије одвојене војске. Представници међународне заједнице, присутни у БиХ, непрекидно су указивали на потребу за реформом система одбране и при томе се служи-

⁴⁸⁶ Војска Републике Српске је била оружана сила Републике Српске. Постојала је од 12. маја 1992. до 1. јануара 2006. године, након чега је интегрисана у Оружане снаге БиХ. Настала је упоредо са оснивањем Републике Српске, а услијед почетка грађанског рата у Босни и Херцеговини (1992-1995).

⁴⁸⁷ Конференција је трајала од 1. новембра до 21. новембра 1995. године. Главни учесници су били тадашњи председник Србије, Слободан Милошевић, председник Босне и Херцеговине, Алија Изетбеговић, председник Хрватске, Фрањо Туђман, амерички посредник Ричард Холбрук и генерал Весли Кларк. Споразум је званично потписан у Паризу, 14. децембра.

⁴⁸⁸ Дана 18. новембра 1991. године ХДЗ оснива ХЗ Херцег-Босна кроз коју се организује одбрана утемељењем војне компоненте ХВО: Хрватско вијеће одбране. ХВО долази у сукоб са ХОС-ом који је био лојалан председништву БиХ. Након убиства Блажа Краљевића, ХОС је престао да постоји. Уставни суд Босне и Херцеговине проглашава Херцег-Босну нелегалном, прво дана 14. септембра 1992. и поновно 20. децембра 1994.

ли различитим врстама притисака. Тако је у октобру 2002. године основан Генерални секретаријат Сталног комитета за војна питања, а у мају 2003. формирана је Комисија за реформу одбране у БиХ. Исте године је донесен и први Закон о одбрани БиХ, којим је основано Министарство одбране БиХ. У марту 2004. године именован је први министар одбране БиХ, а у мају исте године одржана је прва заједничка војна вјежба јединица Војске Федерације БиХ и Војске Републике Српске.

Крајем 2005. године у Босни и Херцеговини усвојен је други Закон о одбрани БиХ, по основу којег је од 1. јануара 2006. године, Војска Републике Српске ушла у састав Оружаних снага Босне и Херцеговине, као њихов трећи пук. Сходно томе, укинута су и Генералштаб, као и Министарство одбране Републике Српске. Вијест о интеграцији Војске Републике Српске у Оружане снаге БиХ изазвала је бурне реакције јавности које су биле присутне и наредних година.⁴⁸⁹ Иста судбина задесила је и Војску Федерације БиХ те тако Оружане снаге Босне и Херцеговине постају званичне војне снага БиХ⁴⁹⁰. Ове снаге се састоје из три компоненте (три бригаде)⁴⁹¹, које су насљедници „традиција“ трију оружаних снага, активних у протеклом рату у БиХ 1992-1995, Армије Републике Босне и Херцеговине, Хрватског вијећа одбране и Војске Републике Српске. Свака од ове три компоненте редовно обиљежава ратну годишњицу свог стварања.

5.3.1. Креирање јавне политике у сектору војне безбједности

Актери јавне политике у сектору војне безбједности су Предсједништво Босне и Херцеговине - има врховну команду и контролу Оружаних снага Босне и Херцеговине; Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине – обавља цивилну контролу над Оружаним снагама Босне и Херцеговине; Министарство одбране - задужено је за цјелокупну стратегију и политику одбрамбеног система Босне и Херцеговине; Заједнички штаб ОС БиХ - одговоран је за планирање, организовање и спровођење директива и наредби министра одбране БиХ; Оперативна команда ОС БиХ - спроводи политике Заједничког штаба ОС БиХ; Команда за подршку - управља персоналом, логистиком и обуком.

⁴⁸⁹ Тако је 2008. године премијер Републике Српске Милорад Додик изјавио да Оружане снаге БиХ данас нису војска БиХ него НАТО-а. Навео је и да Оружаним снагама БиХ више управљају људи из НАТО-а него домаће структуре и да генерали не могу да буду постављени док не добију одобрење Алијансе. www.enovosti.info.rs 17. август 2008.

⁴⁹⁰ Парламентарна скупштина БиХ је на сједници Представничког дома одржаној 28. септембра 2005. и сједници Дома народа одржаној 05. октобра 2005. године усвојила други Закон о одбрани Босне и Херцеговине

⁴⁹¹ 1. пјешадијски (ренцарски) пук ОС БиХ
2. пјешадијска гардијска пуковнија ОС БиХ
3. пјешадијски (Република Српска) пук ОС БиХ.

Закон о одбрани Босне и Херцеговине⁴⁹² регулисао је јединствен одбрамбени систем одбране БиХ, ланац командовања и улогу свих елемената у њему. Заједно са овим законом на истом засједању Парламентарне скупштине БиХ, усвојен је и Закон о служби у Оружаним снагама БиХ.⁴⁹³ Законом о служби у оружаним снагама уређује се састав Оружаних снага, служба, пријем у службу те права и обавезе лица на служби у Оружаним снагама. Законом о одбрани дефинисане су улога министра и замјеника министра одбране, али и стручног тијела Оружаних снага - Заједничког штаба Оружаних снага. Као прва надлежност министра одбране наведено је да предлаже и доноси прописе, издаје директиве и наређења, која се односе на организацију, администрацију, персонал, обучавање, опремање, размијештање и употребу Оружаних снага како би се обезбиједила максимална интероперабилност у оружаним снагама и интероперабилност са снагама НАТО (члан 15. Закона о одбрани БиХ).

Надлежности министра одбране, односно, министарства којим руководи, као једног од важнијих актера јавне политике у овом сектору уједно проистичу и из Закона о министарствима и другим органима управе Босне и Херцеговине⁴⁹⁴:

- стварање и одржавање одбрамбеног капацитета, како би се осигурала заштита суверенитета, територијалног интегритета, политичке независности и међународног субјективитета Босне и Херцеговине;
- надзор над свим аспектима Оружаних снага Босне и Херцеговине;
- представљање Босне и Херцеговине у међународним односима везано за питања одбране;
- израду, преглед и ажурирање одбрамбене политике Босне и Херцеговине коју одобрава Предсједништво Босне и Херцеговине;
- израду и одобравање политика и прописа у погледу организације, администрације, обуке, опремања и употребе Оружаних снага Босне и Херцеговине,
- осигуравање да Босна и Херцеговина поштује међународне обавезе везано за питање одбране;
- активирање јединица резервног састава и категорија резервиста за све операције, изузев планиране обуке;
- размијештај или употребу било којег дијела Оружаних снага ван Босне и Херцеговине за све операције или активности обуке;

⁴⁹² Службени гласник БиХ број 88/05.

⁴⁹³ Исто.

⁴⁹⁴ Закон о министарствима и другим органима управе Босне и Херцеговине (*Службени гласник Босне и Херцеговине*, бр.5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09 и 103/09).

- издавање инструкција начелнику Заједничког штаба Босне и Херцеговине за употребу или размијештање било које јединице Оружаних снага унутар Босне и Херцеговине за потребе које нису обука;
- успостављање поступака за одобравање војне помоћи цивилним властима у случају природних катастрофа и несрећа, по овлаштењу даном од Предсједништва Босне и Херцеговине;
- установљивање поступака који осигуравају транспарентност дужности Министарства;
- остале надлежности дефиниране у Закону (члан 15. Закона).⁴⁹⁵

Заједнички штаб је одговоран за планирање, организовање и спровођење директива и наређења министра одбране. Ланац командовања и контроле почиње од Предсједништва БиХ до министра одбране БиХ, затим преко начелника Заједничког штаба оружаних снага, команданата Оперативне команде Оружаних снага и Команде за подршку Оружаних снага до команданата подређених команди и јединица (члан 8). Војнообавјештајни рад регулисан је као војно обавјештавање за које Закон каже да је род војних снага који прикупља, обрађује и дистрибуише информације у вези са оружаним снагама (члан 9. Закона). Законом су предвиђене и активности које представљају посебне истражне радње, при чему је наглашена употреба техничких средстава за надгледање, али је истакнуто да ће се такве активности обављати искључиво преко Обавјештајно-безбједносне агенције БиХ у складу са Законом о обавјештајно-безбједносној агенцији БиХ.⁴⁹⁶

Улога Оружаних снага БиХ остварује се кроз:

- учествовање у операцијама колективне безбједности, у операцијама за подршку миру и самоодбрани, укључујући и борбу против тероризма;
- пружање војне одбране Босни и Херцеговини и њеним држављанима у случају напада;
- помоћ цивилним органима у реаговању на природне и друге катастрофе и несреће;
- противминско дјеловање у Босни и Херцеговини;
- испуњење међународних обавеза Босне и Херцеговине (члан 4. Закона о одбрани БиХ).

Оружане снаге су професионална, једна војна сила коју организује и контролише Босна и Херцеговина. Оружане снаге имају активну и резервну компоненту. Оружане снаге, као институцију Босне и Херцеговине, чине припад-

⁴⁹⁵ Наведене надлежности дефинисане су Законом о измјенама и допунама Закона о министарствима и другим органима управе Босне и Херцеговине, Службени гласник Босне и Херцеговине, бр. 42/03.

⁴⁹⁶ Службени гласник БиХ број 12/04.

ници из реда три конститутивна народа и реда осталих, у складу с Уставом и законима Босне и Херцеговине. Оружане снаге састоје се из родова организованих по систему пукова. Постоје три пјешадијска пука која су организације одговорне за војно наслеђе и идентитет јединица и народа из којих потичу. Они немају оперативна ни административна овлашћења. Бригада је основна формација Оружаних снага. Команде бригада састоје се од припадника више пукова. Бригаде се састоје од батаљона из више од једног пјешадијског пука (члан 2. Закона).

Законом је дефинисана и улога Сталног комитета за војна питања који разматра и даје савјете о Безбједносној политици и Одбрамбеној политици Босне и Херцеговине које се припремају према упутству министра одбране (члан 32. Закона). Стални комитет за војна питања даје савјете и Предсједништву БиХ, који се односе на постављење командног кадра, а како је Законом наглашено уколико Предсједништво не одобри постављење или смјену официра са чином генерала, такве жалбе разматра цијели Стални комитет за војна питања и могу се преиначити у складу са Пословником Сталног комитета за војна питања (члан 32. Закона).

Предсједништво доноси одлуке консензусом и надлежно је да:

- захтијева проглашење ратног стања од Парламентарне скупштине;
- захтијева проглашење ванредног стања од Парламентарне скупштине;
- упути Оружане снаге у операције током рата, ванредног стања или мировних операција ван земље, у складу са законом;
- овласти министра одбране Босне и Херцеговине да нареди употребу и размјештај Оружаних снага;
- ангажује војне снаге за помоћ цивилним органима у реаговању на природне и друге катастрофе и несреће итд (члан 12. Закона о одбрани).

5.3.2. Активности Оружаних снага БиХ

У складу са Законом о одбрани Босне и Херцеговине, Оружане снаге БиХ се декларишу као професионална, јединствена војна сила коју организује и контролише Босна и Херцеговина. Оружане снаге, као институцију БиХ, чине припадници из реда сва три конститутивна народа и реда осталих, у складу са Уставом и законима БиХ. Такође, по Закону, Босна и Херцеговина организује, развија и одржава војни капацитет и спремност Оружаних снага ради обезбјеђења суверенитета, територијалне цјеловитости, политичке независности и међународног субјективитета БиХ, ради унапређења циљева спољне политике БиХ, испуњења међународних обавеза БиХ, као и заштите држављана БиХ. У том смислу, као мисија Оружаних Снага БиХ дефинисано је: обезбјеђење суверенитета, територијалне цјеловитости, политичке независности и међу-

народног субјективитета БиХ; унапређење циљева спољње политике БиХ, испуњење међународних обавеза БиХ и заштита држављана БиХ.

Уједно, као задаци Оружаних Снага БиХ, одређени су: учешће у операцијама колективне безбједности и учешће у операцијама за подршку миру и самоодбрани, укључујући и борбу против тероризма; пружање војне одбране БиХ и њеним држављанима у случају напада; помоћ цивилним органима у реаговању на природне и друге катастрофе и несреће; противминско дјеловање у БиХ; испуњење међународних обавеза БиХ.⁴⁹⁷ У склопу учешћа у операцијама колективне безбједности и учешће у операцијама за подршку миру и самоодбрани, Оружане снаге БиХ учествују у мировним мисијама УН.

Тако, Оружане снаге БиХ учествују у мировној мисији УН-а у Демократској Републици Конго (MONUC) од 2002. године. У овој мисији УН-а до сада је учествовало 30 официра. Улога припадника Оружаних снага БиХ састоји се у пружању помоћи цивилним органима, прије свега, у пружању помоћи у случајевима елементарних непогода и инжењеријске подршке локалним органима власти, затим пружању помоћи и учешћу припадника ОС БиХ у хуманитарним активностима, евакуацији унесређених те помоћи у реализацији вјерских, културних и спортских манифестација. Помоћ коју Оружане снаге БиХ пружају састоји се и у уступању ресурса и кориштења смјештајних капацитета ОС БиХ те у организовању посјета на локацијама и објектима које користе Оружане снаге БиХ.

У Мировној мисији УН-а у Етиопији - Еритреји (UNMEE) Оружане снаге БиХ су учествовале од 2001. године. До сада је учествовало 59 официра (по 9 официра од 2001. до 2006. године, у току 2007. године 5 официра, а у 2008. години су била два официра). Статус Мисије UNMEE је ријешен Резолуцијом Савјета безбједности УН-а број 1827 од 30. јула 2008. године, по којој је окончана ова мисија.

На основу одлука Предсједништва БиХ и Парламентарне скупштине БиХ, у операцији подршке миру „Ирачка слобода“, у Ираку од 1. јуна 2005. године у оквиру састава Мултинационалних снага у Ираку учествује Јединица Оружаних снага Босне и Херцеговине за уништавање неексплодираних убојних средстава, која се састоји од 36 припадника. Такође, у складу са одлукама Предсједништва БиХ и Парламентарне скупштине БиХ, у операцији Коалицијских снага у Ираку од 18. 8. 2008. године учествује Пјешадијска јединица ОС БиХ са 49 припадника и једним официром за везу при Команди 39. пешадијске бригаде у Мултинационалној дивизији Багдад. Јединица извршава задатак обезбјеђења дијела базе „Викторија“.

У складу са улогом и задацима Оружаних Снага БиХ, дефинисаним Законом о одбрани БиХ, а који се односе на пружање помоћи цивилним органима

⁴⁹⁷ <http://www.mod.gov.ba> 5. 10. 2013.

власти и становништву у случајевима природних и других катастрофа, ОС БиХ су активно учествовале на гашењу пожаром угрожених територија општина у БиХ. На свим локацијама гдје су били ангажовани припадници ОС БиХ пожари су ефикасно угашени.

Активности припадника Оружаних Снага БиХ у случајевима природних и других катастрофа дефинисане су у склопу надлежности Одјељење за цивилно – војне операције. Одјељење за цивилно – војне операције је дио Оперативне команде примарно одговоран за надгледање цивилно - војних и психолошких операција, за надгледање над припремом цивилно - војних анекса свим оперативним плановима и наређењима. Ово одјељење надгледа постављење и рад центра за цивилно - војне операције ради одржавања везе, и координише операцијама босанскохерцеговачких владиних агенција, смјешта националне цивилне и војне власти, владине, приватне добровољне и међународне организације у подручју операција. Уједно, надгледа подршку цивилне одбране и цивилних активности, надгледа хуманитарну цивилну помоћ, подршку код елементарних непогода и операције код не - борбених операција, надгледа операције у циљу обезбјеђења хране, склоништа, одјеће и горива у хитним ситуацијама. Одјељење за цивилно - војне операције надгледа јавни мир и ред који се односи на војне операције, савјетује команданта код ангажовања војних јединица које могу вршити цивилно - војне операције, савјетује команданта по питању његових правних и моралних обавеза које се тичу утицаја војних операција на локално становништво.⁴⁹⁸

Припадници Министарства Одбране и Оружаних Снага БиХ школују се на престижним војним школама у САД, Француској, Великој Британији, Њемачкој, Турској, Грчкој, Хрватској, Србији, Малезији и другим партнерским државама.⁴⁹⁹ Значајан сегмент у едукацији и обуци припадника Оружаних снага БиХ заузима и Центар за обуку за операције подршке миру (*Peace Support Operations Training Centre -PSOTC*) у Бутмиру код Сарајева.

PSOTC је намјенски успостављена образовна установа која пружа војно образовање и штабну обуку за официре Оружаних снага БиХ и међународне официре. Главна сврха успостављања Центра је да пружи војну обуку за нове генерације младих официра подржавајући процес реструктуисања Ору-

⁴⁹⁸ <http://www.mod.gov.ba> 5. 10. 2013.

⁴⁹⁹ На школовање ван земље је одмах након конституисања PSOTC-а упућено 35 ПВЛ и то: Грчка (Школа националне одбране - 1 лице, Ратни колеџ - 3 лица, Командно-штабна школа - 2 лица), Србија (Генералштабна школа - 3 лица, Командно-штабна школа - 2 лица), Хрватска (Ратна школа - 1 лице, Командно-штабна школа - 1 лице, Војно-дипломатско школовање - 2 лица, Висока подофицирска школа - 1 лице), Малезија (Командно-штабни колеџ - 1 лице), Естонија (Балтички колеџ - 3 лица), Њемачка (Штабни колеџ - 1 лице), Турска (Академија оружаних снага - 2 лица), САД (Академија главних наредника - 4 лица, Ваздухопловно командно-штабни колеџ - 1 лице, Командно-штабни колеџ - 2 лица, Постдипломске студије - 2 лица, Државно ратни колеџ - 1 лице), Француска (Школа главног штаба - 1 лице), Пакистан (Постдипломске студије - 1 лице). <http://www.mod.gov.ba> 5. 10. 2013.

жаних снага земље домаћина, али и разноврсне курсеве из области подршке мировним операцијама, као и семинара за друге циљне групе који су били или ће бити изведени.⁵⁰⁰ PSOTC је успоставио Мобилне тимове за обуку који пружају могућност Центру да изводи обуку изван сједишта у Сарајеву. Фокус мобилних тимова за обуку је: обука бригадног особља, обука штабног особља виших команди и наставна подршка регионалним институцијама.⁵⁰¹

Најважнији курс у Центру је Штабни курс за операције подршке миру, односно, о правилима, процедурама, планирању и извођењу међународних операција које су у функцији остваривања подршке мировним напорима. Предмети које полазници курса на 14-недјељном курсу изучавају су: Међународни односи, Неоперативни штабни рад, Сврха доктрине, Позадина и теорија доктрине, Неборбене операције, Улога оружаних снага у неборбеним операцијама, Штабне процедуре у рјешавању процедура у неборбеним операцијама, Вођење командовања у неборбеним операцијама, Улога УН-а у неборбеним операцијама, Нетрадиционалне пријетње и Управљање демократским системима одбране.⁵⁰²

5.4. Сектор политичке безбједности⁵⁰³

Сектор политичке безбједности у БиХ је дефинитивно најспорнији, ради се о потпољу безбједности на којем је толико неспоразума и мимоилажења актера јавних политика, да непристрасни посматрач скоро да може доћи до закључка да у једном постоји више политичких субјективитета. Неспоразуми почињу с Дејтонским споразумом, различитим његовим тумачењем, тачније односом према најважнијем документу за БиХ. Док се из Републике Српске

⁵⁰⁰ Тренутно је у PSOTC ангажовано 12 лица из 8 земаља (Аустрије, Данске, Хрватске, Њемачке, Пољске, САД-а, Турске и Велике Британије). <http://www.mod.gov.ba> 5. 10. 2013.

⁵⁰¹ Свечаном церемонијом у Дому ОС БиХ у Сарајеву је 27. 9. 2013. године завршен пројекат изградње капацитета између Центра за сигурносне студије (ЦСС) у Сарајеву и Центра за обуку за подршку мировним операцијама (PSOTC), чиме је обиљежан и завршетак пројекта сарадње, који је фокусиран на изградњу људских ресурса те обучних капацитета и способности PSOTC-а од стране ЦСС-а. Садржај пројекта је био усмјерен на развој капацитета PSOTC-а кроз подршку, реализацију и акредитацију курсева везаних за евроатлантску безбједност с акцентом на ЕУ безбједносне и одбрамбене политике (2 курса) те модула владавине права унутар курса за УН полицију (2 курса). Поред ових планираних активности, захваљујући партнерима, ЦСС је успио организовати допунски семинар о евроатлантској безбједности за генералски кор из састава ОС БиХ уз Семинар о реформи сектора безбједности за експерте у овој области из региона Западног Балкана. http://www.mod.gov.ba/OS_BIH/struktura/Komanda_z_a_podrsku 6. 10. 2013.

⁵⁰² Види на: http://mod.gov.ba/OS_BIH/struktura/Komanda_z_a_podrsku/KOiD/PSOTC

⁵⁰³ Поједине дијелове поглавља аутор је користио у научном раду који је под насловом *Политичка безбједност Босне и Херцеговине* објављен у часопису Полиција, безбједност, грађани број 3-4/15, Бања Лука, 2015. стр. 25-42

константно оптужују „политичко Сарајево“⁵⁰⁴ и представници међународне заједнице у БиХ због подршке пројекту смањења политичких капацитета Републике Српске, који су гарантовани Уставом БиХ, односно, Дејтонским мировним споразумом. Да ли се сваки политички дијалог и свака политичка активност може толерисати у БиХ и гдје је праг те толеранције? Да ли се у склопу тих дјелатности налазе и оне које треба подвести под „рушење државе“? Ту границу у БиХ је тешко утврдити. Нормативно – правно, све што излази из оквира Устава, односно свака активност којом се негира уставна структура земље, у нормалним околностима била би оквалификована као рушење уставног поретка и службе надлежне за заштиту Устава и уставности, уставног поретка – реаговале би. Коначно, у Савезној Републици Њемачкој и Аустрији постоје службе под тим називом.⁵⁰⁵ У Босни и Херцеговини и терористички акт брзо се „излије“ из сектора безбједности у домен политике, као што је то било са нападом на амбасаду САД од 28. октобра 2011. године, када је политички мотивисан припадник вехабијског покрета Мевлудин Јашаревић наоружан пушком калашњиков пуцао по згради Америчке амбасаде и том приликом ранио једног полицајца. Овај догађај, као и претходни терористички напад, који се десио 27. јула 2010. године, када је Харис Чаушевић поставио експлозивну направу иза зграде полицијске станице у Бугојну којом приликом је погинуо полицајац Тарик Љубушкић, а шестеро његових колега је рањено, скренуо је пажњу на појаву вехабијског⁵⁰⁶ покрета у БиХ, односно на безбједносне пријетње које долазе из енклава тзв. параџемата, у којима припадници ових заједница организују живот по принципима за које се залажу.

5.4.1. Пријетње политичкој безбједности БиХ

Наша намјера није да истражимо генезу вехабијског покрета и начин на који су његове присталице стигле на подручје Босне и Херцеговине. О доласку цихад-ратника у БиХ написано је више успјелих књига од којих свакако треба издвојити *Босански рат и терор*⁵⁰⁷, а пажњу завређују и књиге *Како је цихад стигао на Балкан*⁵⁰⁸ и *Тероризам и вехабизам*⁵⁰⁹. Одред Ел муцахид који су формирали, и уопште укупна њихова бројност у БиХ, није представљала опасност у војничком смислу по српске снаге. Њихова улога и јесте била другачија, а састојала се у исламизацији Армије БиХ. Изетбеговић је говорио

⁵⁰⁴ Синтагма врло присутна у политичком животу у БиХ, односно у Републици Српској.

⁵⁰⁵ Служба за заштиту уставног поретка (BfV) у Њемачкој и Служба за заштиту уставног поретка и борбу против тероризма у Аустрији

⁵⁰⁶ У Србији се увријежио термин „вехабитског“ покрета, а у БиХ је присутан и израз „селефије“, односно селефијски покрет.

⁵⁰⁷ Шиндлер, Џ. Р.: *Босански рат и терор*, Службени гласник, Београд, 2009, 2011.

⁵⁰⁸ Елзесер, Ј.: *Како је цихад стигао на Балкан*, ЈАСЕН, Београд, 2006.

⁵⁰⁹ Трифуновић, Д., Стојаковић, Г., Врачар М.: *Тероризам и вехабизам*, Филип Вишњић, Београд, 2011.

о „новим“ Муслиманима, очито дајући предност мисионарској улози придошлица.⁵¹⁰

„Активности муџахедина у Авганистану, Чеченији, Босни и Херцеговини, на Косову и Метохији постале су нека врста парадигме за непринципијелна политичка постављања великих сила, које никада нису одустале од својих покушаја да за сопствене циљеве искористе различите политичке групације у исламском свијету.“⁵¹¹ Цитирана мисао Оливера Потезице, аутора запажених књига о проблемима у исламском свијету, неизоставна је у дискурсу о веџабијском покрету. Она објашњава прилично толерантан однос западних земаља према веџабијској присутности у БиХ и неометаном грађењу енклава у којима БиХ као држава готово да не постоји. Уједно, објашњава и прилично благе реакције из НАТО штаба из Сарајева на терористички чин у Бугујно.⁵¹² Чак су и реакције америчке дипломатије на напад на Амбасаду у Сарајеву биле суздржане и чин оквалификовале као инцидент.⁵¹³

Скоро да је постало извјесно да ће у земљама које су некад биле дио Отоманске империје, а данас се налазе на простору пројектоване Уме, јединствене муслиманске државе по узору на Отоманску империју, доћи до радикализације прилика, првенствено у области безбједности, како би се приступило реализацији главног политичког циља идеолога веџабијских покрета - обнови калифата и стварање Уме. „Успостављање исламске државе представља циљ око кога се и данас снажно окупљају бројни исламисти широм света. Исламска духовност и верска мисао пролази посљедњих деценија, између осталог, кроз своју сопствену глобализацију, без обзира на то што поборници идеје о (поновном) успостављању исламске владе тај појам најчешће врло различито тумаче.“⁵¹⁴ У БиХ су се дешавали терористички напади, и правоснажне пресуде су изречене за поједине, али оно што латентну и много већу опасност представља, јесу енклаве у којима се спроводи, не само мисионарски рад, него и војна обука веџабија. Енклаве присутне на рубовима Републике Српске увезане су и одличне за скривање бјегунаца, за транзит према Западу

⁵¹⁰ Шире у Хећимовић, Е.: *Гариби: Муџахедини у БиХ 1992-1999*, Дан Граф, Београд, 2009.

⁵¹¹ Потезица, О.: *Веџабије - Између истине и предрасуде*, Филип Вишњић, Београд, 2007. стр. 9.

⁵¹² Никако другачије не може се објаснити реакција команданта НАТО у БиХ, Дејвида Ђењарта, који је почетком августа самоувјерено поручио да је напад у Бугујно „дјело појединца, иза којег не видимо никакве пријетеће активности“. Види на <http://www.croportal.ba/vijesti/bih/1237-nato-miri-na-terorizam-u-bih> 8. 10. 2013.

⁵¹³ Замјеник помоћника државног секретара САД Филип Рикер изјавио је да је терористички напад веџабије Мевлида Јашаревића на Амбасаду САД у Сарајеву акт појединца и да се тако треба третирати. „Појединац је отворио палбу на Америчку амбасаду с циљем да повриједи Американце. Повриједио је, међутим, грађанина БиХ, полицајца Мирсада Велића, који се херојски понио“, рекао је Рикер на брифингу за медије организованом у Амбасади САД у Сарајеву. Види на <http://www.slobodnaevropa.org> 8. 10. 2013.

⁵¹⁴ Потезица, О.: *Веџабије - Између истине и предрасуде*, Филип Вишњић, Београд, 2007, стр. 15.

као логистичка оаза, и неке будуће енклаве за герилски начин ратовања којег вехабије очекују.⁵¹⁵ Потврду ставовима аналитичара и познаваоца безбједносних пријетњи вехабијског покрета који се нису либили да јавно иступају на ту тему дао је и министар унутрашњих послова у Влади Републике Српске Станислав Ђађо који је 2012. године јавно изнио оцјену да се са релативизацијом питања вехабизма у БиХ мора престати.⁵¹⁶

На интернету је присутно све више сајтова и портала који су у функцији промоције идеја вехабијског покрета, а уједно се на друштвеним мрежама, као што је *Фејсбук* јављају профили и групе које пропагирају вехабизам. „... јер је компјутер, посредством друштвених мрежа, постао својеврстан електронски пасош и регрутни центар, одакле стиже позив на цихад“.⁵¹⁷

Најпознатији и најпосјећенији у том смислу су сајтови *Пут вјерника*, *Ислам Босна*, као и *Балкански емират*, али и странице, односно профили на друштвеној мрежи *Фејсбук*, као што су *Пут вјерника до џенета*, *Вијести умета* и *Позив у рај*. О интересовању које је на интернету показано за поменути садржајима свједочи податак да је поменути профил *Пут вјерника до џенета* максимално попуњен, што значи да има чак 5.000 пријатеља. На профилу *Пут вјерника до џенета* централне теме су рат и муџахедини, а слично је и на *Фејсбук* страници *Вијести умета*.⁵¹⁸ Вијест о акцији на руске полицијске снаге у Дагестану за непуних 12 часова буде објављена на *Путу вјерника* са јасном поруком. Електронски часопис *Ел Цихад* на бошњачком језику довољно казује својим именом. Интернет је свијет којим су сљедбеници вехабијског покрета овладали, али су евидентне посљедице по стварност других. „На крају крајева, стварање вехабитских држава значајно је допринело томе да

⁵¹⁵ Види шире на <http://www.srna.rs/> Текст *Вехабије – опасност за Српску* од 6. 6. 2012, преузето 8. 10. 2013.

⁵¹⁶ „То је као кад бисмо релативизовали организовани криминал, који је такође и опасност и пријетња. Морамо о томе отворено разговарати и морамо се томе посветити у пуном капациту које институције у овој земљи имају“, истакао је Ђађо. Он је додао да разумијевање на свим странама у БиХ није идентично те да се тек са постизањем објективног нивоа разумијевања вехабизма као пријетње и опасности, може рећи да су на добром путу рјешавања тог питања. „До тада појединачно, са различитим нивоом виђења питања и ангажмана агенције неће учинити много. МУП Српске ће у домену својих надлежности врло интензивно радити на овим питањима, али проблем може произвести недовољан ангажман и несарадња других“, рекао је Ђађо. Он је навео да није задовољан сарадњом неких агенција које су конституисане на нивоу заједничких институција, прије свега, Обавјештајно-безбједносном агенцијом која у том контексту није дала никакве податке МУП-у Републике Српске. Ђађо је додао да, нажалост, реална пријетња и опасност постоје, када постоје и терористички акти какви су били у Мостару, Бугојну и Сарајеву.

Види шире на <http://www.srna.rs/> Текст *Престати са релативизацијом питања вехабизма* од 28. 3. 2012, преузето 8. 10. 2013.

⁵¹⁷ Алам, Х.Ф.: *Цихадиста из суседства*, Евро, Београд, 2015. стр. 60.

⁵¹⁸ Види на <http://www.srna.rs/> Текст *Вехабије на интернету врбују хиљаде младих* од 5. 7. 2013, преузето 8. 10. 2013.

идеја апсолутне и апсолутистичке обнове вере у њеном изворном виду добије трајан, а данас и глобалан утицај.⁵¹⁹ Те државе су стваране у крвавим међумуслиманским ратовима. „Истина, успону ове јереси допринеле су колонијалне силе, конкретно Британци, који су такве ригидне групе користили да остану делотворно присутни на тим просторима задуго пошто се са њих повуку.“⁵²⁰

Један од ратова у који су вехабије веома укључено у циљу реализације својих политичких идеја јесте сиријско ратиште. Поводом ескалације субока на том ратишту, у босанскохерцеговачкој јавности се повела расправа о присутности босанскохерцеговачких држављана на овом опасном мјесту. Расправи и лавини новинских написа допринијеле су прве жртве, односно први погинули држављани БиХ. Тада су поједини медији изнијели процјену да је број држављана БиХ који се боре на сиријском ратишту, углавном као припадници злогласног фронта Ал-Нусара, а који је означен као терористичка организација, далеко већи од оног који се раније помињао у медијима. У том контексту податак који су многи медији пренијели позивајући се на своје изворе јесте да је са Балкана у Сирији присутно око 300 ратника, највише из БиХ, Албаније, Македоније и из Србије те да када је ријеч о БиХ, око половина муџахедина који се боре у Сирији је из Сарајева и околине. У томе су поједини медији објављивали веома садржајне и прецизне информације, као да се ради о извјештајима обавјештајних служби.⁵²¹

⁵¹⁹ Потежица, О.: *Вехабије - Између истине и предрасуде*, Филип Вишњић, Београд, 2007. стр. 104.

⁵²⁰ Трифуновић, Д., Стојаковић, Г., Врачар М.: *Тероризам и вехабизам*, Филип Вишњић, Београд, 2011.

⁵²¹ „Они се окупљају у једној кући у сарајевском насељу Бутмир, коју је вехабија Нусрет Имамовић купио од црногорског држављанина Сеада Реџематовића, који је касније депортован у Црну Гору. Као припадник селефијског покрета Реџематовић се прије неколико година зближио са Имамовићем, након чега је од зарађеног новца саградио велику кућу у близини аеродрома у Сарајеву. Кућу је потом, на Имамовићево инсистирање, претворио у месџид за „браћу вехабије“. Осим тога, њихово присуство примијећено је на већим скуповима организованим у Босанском културном центру у Сарајеву. Друга група вехабија окупља се у кући Бајре Икановића у Хацићима. Икановић је оптужен за тероризам и недозвољено посједовање оружја. Треће мјесто за окупљање је у Коњицу, у кући Семира Челебића, који на интернету често користи име Семи Ел Коњици. Када пређу у Сирију, муџахедини имају обуку за различите специјалности, а када се врате у БиХ, односно, на Балкан, имају третман „ратних ветерана“, обучених за различите видове тероризма у случају евентуалних сукоба. Исти извор истиче за Срну да Американци имају „толерантан однос“ према муџахединима, као и 1992. године - када су долазили у БиХ, само се у БиХ о томе годинама ћути. Међутим, након што су почеле да се објављују смртвонике о томе се морало јавно проговорити. БиХ је 1992. године била „увозник“, а сада је четврти „извозник“ радикалних исламиста у свијету, одмах након Туниса, Либије и Авганистана - наводи Срнин извор. Медији су јавили да су на ратишту у Сирији погинула двојица држављана Србије, тачније из Санџака. Један је Рожајац - Адис Салиховић, који је погинуо у бомбашком нападу. Он се у Сирији борио под именом Ебу Мердија. Погинуо је у истој акцији са Елдаром Кундаковићем из Новог Пазара, који је ратовао под псеудонимом Ебу Бер. На сиријско ратиште отишла су 52 држављанина БиХ, припадника селефијског покрета, а тамо су углавном приступили јединици Ен-Нусра, коју америчка администрација означава као терористичку организацију

Питање које се само кандидовало јесте у којој мјери ће, по повратку са сиријског ратишта, добровољци који су у Сирији ратовали зарад реализације глобалистичке идеје вехабијског покрета, бити пријетња за БиХ. По узору на Француску и Њемачку, власти у БиХ су законом забраниле одлазак њених држављана на свјетска ратишта. Да је вехабијски покрет превасходно политичко питање вјерски позиционирано најбоље се види из назива трибине *Савршенство шеријата, погубност демократије*, која је 26. 2. 2013. године одржана у Тузли, у истоименом хотелу.

По шеријатском праву⁵²² исламска држава представља врсту вјерске управе која је заснована на сљедећем:

- основни извор власти је Бог (Алах);
- владар на земљи је калифа.

Основни задатак калифе је да шири и брани ислам. Законодавство је шеријат, закон који је Алах објавио, а признати тумачи вјере омогућили су његову примјену у пракси. Шеријат проистиче из четири основна извора: кур'анска објава (Куран), Мухамедове упуте и практични примјери (сунет и хадис), општа сагласност великих исламских законодаваца по неком питању (иџма), теолошко размишљање, исламско обичајно право (киас). У калифату, исламском облику власти који представља политичко и вјерско јединство, живе три класе људи: муслимани, немуслимати (зимије) и робови. Зимије⁵²³ су народ

повезану са Ал каидом. Медији у Федерацији БиХ преносе да се добровољци за учешће у рату у Сирији окупљају у турском граду Антакији, а потом организовано одлазе до турско-сиријске границе. Њихова сљедећа станица је мјесто Цилвеозу, у близини сиријске границе. У земљу илегално улазе на прелазу Баб ел-Хава, а потом се окупљају у мјесту Сармада у Сирији, гдје се изводи и вјерска обука за сљедбенике Слободне сиријске војске. Припадници Агенције за истраге и заштиту /СИПА/ саслушали су осам лица повезаних са организованим одласком држављана БиХ на ратиште у Сирију, гдје се прикључују терористичким организацијама блиским Ал каиди. Тројица саслушаних су из Сарајева, тројица из Зенице, а двојица из Мостара. Према сазнањима обавјештајних служби, из Европе је на ратиште Сирије отишло око 1.000 муџахедина, највише из Њемачке, Белгије, Данске и Луксембурга. Ове земље су забринуте зато што се муџахедини враћају обучени за различите врсте терористичких активности. Као примјер наводи се хапшење Муслимана из Њемачке Нихада Ћосића, који се борио на пакистанско-авганистанској граници. Њемачка влада гледа на то као доказ да се спремају озбиљни терористички напади широм ове земље.“

Види на <http://www.srna.rs/> Текст *Око 300 муџахедина са Балкана на сиријском ратишту* од 23. 5. 2013, преузето 8. 10. 2013.

⁵²² Шеријат (ар. šaria), значи правилан пут; у ствари, то је назив за збир правних норми и начела на којима треба да живи свако муслиманско друштво. Третира се као Божански закон саопштен преко Курана, хадиса и труда и рада правника. Божовић, Р., Симић, В.: *Речник ислама*, Друштво српско иранског пријатељства, Београд и Друштво иранско-српскоцрногорског пријатељства, Техеран, Београд, 2010, стр. 190.

⁵²³ Зимије, Ahl al-zimma (ahl al elimma): заједнички назив за све немуслимане, односно јевреје и хришћане којима муслиманско право пружа гаранције и заштиту, јер између њих и Муслимана постоји нека врста договора и пакта против неверника пагана. У нас је одомаћен назив „зимије“. Према исламском праву ова друштвена категорија, једна од четири у арапско-муслиман-

који живи по уговору по основу којег плаћа посебне порезе: харац и главарину (цизија). Зимије су ослобођене једне од најзначајнијих религијских обавеза Муслимана – цихада. Цихад⁵²⁴ представља јачање ислама, очување исламског друштва и борбу за укупно јачање и одбрану ислама.⁵²⁵ Поједине јавне изјаве лидера вехабијског покрета у БиХ, а у том смислу су највише експонирани Нусрет Имамовић и Билал Боснић, знају да изазову згражавање у дијелу необавијештене јавности у БиХ, а у ствари се ради о тумачењу шеријатског права.

„Једна од најжустријих расправа које су се водиле после распада калифата односила се на питање даљег правца цихада. Исход расправе тицао се не само питања ко има право да покрене цихад, већ и у ком обиму. Да ли нови цихадисти – вехабије, селадисти и остали сунити фундаменталисти – да прихвате међународно право као обавезујуће и у вези питања њихових ратова? Да ли да признају међународне институције попут Лиге народа и, евентуално, Уједињених нација?“⁵²⁶ Наведене дилеме отвара и питања поставља аутор Валид Фарес у књизи *Цихад у будућности*, а уједно указује. „Ова расправа још није окончана и чини се да су се цихадисти поделили у вези са одговором на ова питања. Ипак, будимо сасвим одређени: подела је у вези средстава, не у односу на принцип.“⁵²⁷

Успон и пад Исламске државе на Блиском истоку оставио је толико, нажалост неискоришћеног, простора за анализу. А управо и најједноставнија анализа ове квази-државе показала је да она није имала границе, ни војску

ском свету, представља „заштићену категорију“. Истина, она плаћа посебне порезе (ар. харац) и главарину (ар. цизија), али задржава право на сопствену веру. Божовић, Р., Симић, В.: *Речник ислама*, Друштво српско иранског пријатељства, Београд и Друштво иранско-српскоцрногорског пријатељства, Техеран, Београд, 2010, стр. 26.

⁵²⁴ Цихад (ар.) контроверзни вјерско-социјални инстинкт који има онолико значења колико има политичких и других амбиција да се овај институт разуме. Све зависи у које се сврхе цихад тумачи. Ипак, основно значење јесте: напор, борба (душе), можда рат. Према класичној доктрини милитантних теолога, цихад постоји у оружаном акцији ради ширења ислама, али и евентуалној његовој одбрани. Такви виде цихад као једини облик рата који одговара исламу, јер теолошки, ислам треба да представља читаву једну заједницу организовану под једним ауторитетом, а зна се да је Кураном свака борба између Муслимана забрањена. Мада Куран јасно поручује да многобошце треба у веру преводити, али не водити с њима рат, већ то чинити с „мудрошћу и добрим понашањем“. А опет, има и контрадикторних ставова који говоре о томе да их свуда треба нападати. На тим контрадикторностима један део борбеног фундаментализма изградио је милитантну функцију института цихада. Божовић, Р., Симић, В.: *Појмовник ислама*, Народна књига, Београд, 2003, стр. 150-151.

⁵²⁵ Шире у Hamidullah, M.: *Увод у ислам*, Старјешинство исламске заједнице Сарајево, Сарајево, 1989. Види на <http://www.youtube.com/watch?v=lgMzQiITDQ> (Савршенство шеријата, погубност демократије, предавање Нусрета Имамовића од 26. 2. 2013. <http://www.youtube.com/watch?v=lvFckQvF6ts> Трибина Билала Боснића и Нусрета Имамовића одржана у Лукавцу код Тузле 04.07.2011, преузето 8. 10. 2013.

⁵²⁶ Фарес, В.: *Цихад у будућности*, Народна књига, Београд, 2008, стр. 97-98.

⁵²⁷ Исто.

у структуралном смислу, и више се понашала као обавјештајна организација неголи као држава у настајању.⁵²⁸ Припаднике су проналазили и регрутовали у различитим структурама, проналазили су их у најсиромашнијим слојевима, као и међу професорима, љекарима и научницима. Софистицирана инструментализација друштвених мрежа била је једна је одлика ратовања Исламске државе која је поражена и у територијалном смислу прегажена снагом руског оружја. „ИД је успео у ономе што осталим фундаменталистичким и радикалним исламистичким групама годинама није полазило за руком, а то је да исламски радикализам институционализују, преобразе у халифат, стварајући тако тесну везу између територијалности, и идентитета, халифа и халифата. Није, дакле, случајност што у својој политичкој комуникацији често користе израз „Исламска држава (на арапском ел-Давла)“.⁵²⁹

Фрапантно је било да су се циљеви Сједињених Држава на Блиском истоку поклапали са циљевима Исламске државе. „Извјештаји о томе како амерички и британски теретни авиони превозе оружје ИДИЛ-у, од којих су неке срушиле ирачке снаге (Iraqi news 2015.) шокирали су западну јавност и у западним земљама дочекани су с невјерицом коју је пратило упорно негирање. На Блиском истоку, пак, само мањи број грађана не вјерује да Washington игра дуплу игру са својим прокси војскама у Сирији.“⁵³⁰ Предсједник сиријске владе, Башар ел Асад, често је указивао да је квази-држава на Блиском истоку продукт америчко-британског интереса, који се уз израелску оперативну, а саудијску финансијску подршку, „отјелотворио“ у пошаст која је постала безбједносни проблем не само за арапске већ и европске земље. Тзв. Исламска држава своје краке пружила је до самог Дамаска са изгледима да падом престонице у њене руке потпуно овлада Сиријом.

Грађанима Босне и Херцеговине разлог за бригу стварао је колико одлазак БиХ држављана на сиријско ратиште толико и њихов повратак. Иако је усвојен закон по којем одлазак на страна ратишта за грађане ове земље представља кривично дјело, изречене казне су биле више него симболичне (условна осуда на годину дана затвора која се могла платити новцем). Тако је Босна и Херцеговина показала по ко зна који пут своје несналажење и нефункционалност у кризним, тј. ванредним ситуацијама. Проблем са сиријским ратницима је и даље актуелан и подједнако нерјешив – трага за за смјештајем и могућностима квалитетног надзора над повратницима. Све је то разлог да се у БиХ „политички ислам“ као тема повремено кандидује у јавном дискурсу. „Стога политички ислам на мрежи и интернет сајтови који се позивају на ИД, на суб-

⁵²⁸ Шире у тексту *Шта ако падне Дамаск?* Ђеранић, П.: *Ко ме то сметају „мали Руси“?*, Филип Вишњић, Београд, 2018. стр 59-62

⁵²⁹ Алам, Х.Ф.: *Дихадиста из суседства*, Евро, Београд, 2015. стр. 22

⁵³⁰ Андерсон, Т.: *Нечасни рат против Сирије*, „Шахинпашић“, Сарајево, 2016, стр. 141.

лимацију халифата, у потпуности се ослањају на обавезни карактер јединства заједница, захтевајући од верника да се потчине овом новом халифату.⁵³¹

Улога вехабијских енклава, тзв. параџемата у одласку и збрињавању ратника у повратку била је значајна, али до краја неосвијетљена. Мрежу параџемата у БиХ (називају их и шеријатским енклавама) можемо сматрати инфраструктуром веома погодном за стварање радикалне ситуације у БиХ.

5.4.2. Обавјештајно-безбједносна агенција БиХ (ОБА) у функцији заштите уставног поретка

Безбједносне пријетње које имплицира вехабијски покрет свакако да нису једине које су уперене против уставног поретка Босне и Херцеговине. Институција од стране државе овлашћена да предузима мјере у циљу заштите уставног устројства БиХ јесте Обавјештајно-безбједносна агенција БиХ (ОБА). „Предмет рада обавештајне службе у модерном добу не може се са прецизношћу одредити. То због чињенице да обавештајни рад није само усмерен на живот у националним оквирима једне државе, већ се обавештајно покривају читави региони, континенти, чак и космичка пространства.“⁵³² Међутим, када се ради о Обавјештајно-безбједносној агенцији БиХ највеће проблеме намећу неријешени политички односи унутар БиХ, који се одражавају и на сам политички врх, који треба Агенцији да одреди приоритете, односно, смјернице за рад. „Обавештајна служба је увек економски условљена и као делатност перманентно стоји уз оне структуре чијим интересима служи. Без обзира на њене специфичности и организацију, својим методама рада и другим својствима у реалној је могућности да истовремено материјализује одређени интерес, и повратно утиче на садржај концепција владајућег фактора што је чини његовим саставним делом.“⁵³³ С обзиром на велики број ситуација и важних питања о којима је Предсједништво БиХ у јавност изашло са подвојеним ставом, тешко је дефинисати садржај у раду⁵³⁴ Агенције о којем ће бити постигнут консензус. И сам настанак Агенције је неуобичајен.

Ентитетски обавјештајни системи престали су да постоје након што су оба дома Парламентарне скупштине БиХ марта 2004. године донијела *Закон о*

⁵³¹ Алам, Х.Ф.: *Дихадиста из суседства*, Евро, Београд, 2015. стр. 41

⁵³² Милашиновић, Р.: *Тајне паралеле - Обавештајна служба у међународним односима*, Четврти јул, Београд, 1981, стр. 21.

⁵³³ Милашиновић, Р.: *Амерички поход на свет*, ЗАД, Београд, 1996, стр. 193.

⁵³⁴ За разлику од претходне деценије, када су биле врло ријетке јавно публиковане књиге о обавјештајном раду, односно о методологији рада обавјештајних служби, данас то није случај. У том контексту вриједи напоменути сљедеће књиге: Ронин, Р.: *Обавештајни рад*, Јавно предузеће Службени гласник : Универзитет у Београду – Факултет безбедности, Београд, 2009; Алексејевич Ставицки, В.: *Обавештајци и шпијуни*, Радеја, Београд, 2003; Левков, М.: *Израелска тајна служба*, Филип Вишњић, Београд, 2001; Деспот, З. (приредио): *Њемачка обавјештајна служба у Независној држави Хрватској*, Вечерњи едиција, Загреб, 2011.

*обавјештајно-безбједносној агенцији Босне и Херцеговине.*⁵³⁵ Овим законом су ентитетске обавјештајне службе, Федерална обавјештајно-сигурносна служба (ФОСС) и Обавјештајно-безбједносна служба Републике Српске (ОБС) уједињене у једну обавјештајну службу.

По Закону, Агенција је одговорна за прикупљање обавјештајних података у вези са пријетњама по безбједност Босне и Херцеговине, како унутар тако и ван Босне и Херцеговине, њихово анализирање и преношење овлашћеним функционерима, као и за прикупљање, анализирање и преношење обавјештајних података с циљем пружања помоћи овлашћеним службеним лицима како је дефинисано законима о кривичном поступку у Босни и Херцеговини те осталим надлежним тијелима у Босни и Херцеговини када је то потребно ради сузбијања пријетњи по безбједност Босне и Херцеговине.⁵³⁶

„Обавештајна служба не доноси политичке одлуке, нити се бави проблемом вођења политичких послова. Она, међутим, нужно, на основу обавештајних података, заузима одређени став, који не мора да буде идентичан са ставом званичне политике.“⁵³⁷ Поред питања безбједности, Агенција треба да се бави и глобалним пријетњама, као што су: тероризам, укључујући међународни тероризам; шпијунажа усмјерена против Босне и Херцеговине; саботажа усмјерена против виталне националне инфраструктуре; организовани криминал као што су трговина дрогама, оружјем и људима и незаконита међународна производња оружја за масовно уништење или њихових компоненти као и материјала и уређаја који су потребни за њихову производњу, потом радње кажњиве по међународном хуманитарном праву и дјела организованог насиља или застрашивања националних или вјерских група у Босни и Херцеговини.⁵³⁸

Дјелокруг рада Агенције, дакле, доста је опсежан и широк и дјелимично се преклапа са дјеловањем класичне полиције, а у избору кључних људи Агенције уведен је институт јавног конкурса, што је новина, па чак и неуобичајена пракса у обавјештајним службама. Генералног директора Агенције и замјеника генералног директора, на основуведеног јавног конкурса, именује и разрјешава дужности Савјет министара, на приједлог предсједавајућег и у консултацијама са члановима Предсједништва, Извршног обавјештајног одбора Савјета министара и Безбједносно-обавјештајне комисије.

„Постоје различита становишта о везаности служби безбедности за право: једно које фаворизује формалну или правну димензију, те се њихов рад везује за чврсте правне оквире, занемарујући друштвену реалност у којој се

⁵³⁵ Службени гласник БиХ бр. 12/04.

⁵³⁶ Закон о Обавјештајно-безбједносној агенцији БиХ, Службени гласник БиХ бр. 12/04.

⁵³⁷ Милашиновић, Р.: *Тајне паралеле - Обавештајна служба у међународним односима*, Четврти јул, Београд, 1981, стр. 65.

⁵³⁸ Закон о Обавјештајно-безбједносној агенцији БиХ, Службени гласник БиХ бр. 12/04.

тај рад одвија. Међутим, овом становишту може се замерити што занемарује дискрециона овлашћења која припадници служби безбедности поседују те не примењују законе на ригидан и механички начин. Мишљење супротно овоме истиче да свака администрација тежи осамостаљивању и има тенденцију аутономизације, при чему је право оквир, а извор врло широка дискрециона овлашћења.⁵³⁹

Кад је ријеч о раду Обавјештајно-безбједносне агенције БиХ, у поменутом контексту он се одвија сходно законском оквиру по којем се примјена специјалних мјера, као што су „праћење на мјестима која немају јавни карактер, праћење комуникација путем телекомуникационих и других облика електронских уређаја, као и претрес имовине без пристанка власника или лица које привремено заузима ту имовину“ може вршити само у случајевима за које је добијено претходно овлаштење од председника Суда Босне и Херцеговине или судије Суда Босне и Херцеговине којег је одредио председник Суда Босне и Херцеговине. Судија доноси одлуку у року од 48 часова након подношења захтјева. Није могуће уложити жалбу против ове одлуке. ОБА нема полицијска овлашћења, али „као нови феномен политике, обавештајна служба повратно делује на процес управљања у држави, што јој, у погледу улоге, даје јединствен карактер.“⁵⁴⁰

Да би обавештајна агенција била успјешна у свом раду, осим доброг законског оквира, неопходно је постојање и других услова за квалитетан рад. „Ефикасност обавештајне организације у великој мери зависи од значаја који се организацији даје у друштвеном систему, као и од средстава која се у њу улажу. Менаџмент користи буџет као инструмент за сагледавање потребних новчаних средстава за остварење појединих активности. Због тога се буџет јавља као специфичан плански документ.“⁵⁴¹

5.4.3. Студија случаја: Прислушкивање

Независне новине објавиле списак око 5000 телефонских бројева за које су тврдиле да су незаконито прислушкивани од стране агенција ОБА и СИПА

Током априла мјесеца 2011. године *Независне новине* из Бања Луке објавиле су серију текстова о, како се тврдило, незаконитом прислушкивању 5000 грађана БиХ од стране Обавјештајно-безбједносне агенције БиХ (ОБА) и Агенције за истрагу и заштиту БиХ (СИПА). Текстови у којима су објављивани спискови прислушкиваних телефонских бројева пробудили су велику

⁵³⁹ Марковић Дапчевић, Љ.: *Систем безбедности Европске уније*, издање аутора, Београд, 2012, стр. 45.

⁵⁴⁰ Милашиновић, Р.: *Тајне паралеле - Обавештајна служба у међународним односима*, Четврти јул, Београд, 1981, стр. 67.

⁵⁴¹ Зоран Драгишић, *Безбедносни менаџмент*, Службени гласник : Универзитет у Београду – Факултет безбедности, Београд, 2007, стр. 85.

пажњу читалаца како у Републици Српској тако и у Федерацији БиХ. Продаја Независних новина је значајно повећана, а случај је изазвао различите реакције у јавности. Текстови насловљени са „ОБА и СИПА прислушкују грађане“ и „У ОБА и СИПА постоји паралелан систем надзора“, поред листе бројева за које се тврдило да се прислушкују, доносили су и реаговање посланика, новинара, експерата за безбједност, али и ставове носилаца највиших јавних функција у Српској.

Оптужбе на рачун агенција ОБА и СИПА стизале су из Републике Српске и биле су тешке. Душанка Мајкић, у функцији члана Заједничке комисије за одбрану и безбједност парламента БиХ изјавила је да је у БиХ присутно нелегално прислушкивање и да „надлежна комисија на ту тему никада није добила одговор у који је могла да повјерује“: „Сигурни смо да се у овој земљи прислушкује велики број људи и то нарочито из политичког живота и сигурни смо да се то чини на нелегалан начин, међутим, одговор на то морају да дају безбједносне агенције“.⁵⁴² Игор Радојичић, предсједник Народне скупштине РС, рекао је да је питање да ли ико у овом тренутку контролише ОБА-у: „Институције власти у РС апсолутно немају користи од такве безбједносне структуре, јер за шест година од ОБА-е нисмо добили никакву информацију“.⁵⁴³

Милорад Додик, предсједник РС, за неовлаштено прислушкивање грађана изјавио је да је РС у праву када поставља питање рада Суда и Тужилаштва БиХ те да нема државе на свијету у којој неко може тако да се понаша јер нема никакве правне сигурности и јасне одговорности“.⁵⁴⁴ Реакције јавних личности и универзитетских професора из РС, биле су у смислу подршке Независним новинама. Тако је Витомир Поповић, декан Правног факултета у Бањој Луци, изјавио да „поступање безбједносних агенција представља грубо кршење Европске конвенције о људским правима и међународних стандарда и да прислушкивање 5000 телефонских бројева грађана БиХ представља прворазредни скандал и показује да је власт у БиХ одавно ушла у стање анархије“.⁵⁴⁵ Бранко Тодоровић, предсједник Хелсиншког одбора за људска права РС, нагласио је да се ради о класичном кршењу људских права те да у свему има елемената кривичног дјела. „Тужилаштво мора реаговати јер се отвара низ питања која захтијевају расправе и истраге. Можемо слободно рећи да ово показује забрињавајуће функционисање институција и грађани с правом треба да буду забринути.“⁵⁴⁶

⁵⁴² *Независне новине*, Бања Лука, 12. 4. 2011. текст *У ОБА и СИПА постоји паралелан систем надзора*, аутор Истраживачки тим НН.

⁵⁴³ Исто.

⁵⁴⁴ Исто.

⁵⁴⁵ *Независне новине*, Бања Лука, 14. 4. 2011. текст *ОБА и СИПА крше људска права*, аутор Истраживачки тим НН.

⁵⁴⁶ Исто.

Реакције представника међународне заједнице биле су суздржане или их није било. Комесар ЕУПМ у БиХ Штефан Феле (Stefan Feller) изјавио је да наводе о нелегалном прислушкивању треба да истраже институције у БиХ и утврде чињенице.⁵⁴⁷ „Немам ништа против јавних дебата, али објављивање цјеловитих бројева телефона није нешто што припада јавности. Власници бројева телефона имају право на поштивање њихових људских права.“⁵⁴⁸

Представници политичких партија нису реаговали, а испред званичних институција огласио се Никола Шпирић, предсједавајући Савјета министара БиХ: „Онај ко је дошао до повјерљивих података и подастро их јавности изложио је опасности људе који раде у борби против тероризма и организованог криминала. Овакво понашање угрозиће животе или ће да доведе до пасивизације“. Шпирић је истакао да стоји иза рада Обавјештајно-безбједносне агенције „јер тамо раде професионалци, оперативци и по закону“ те да је „ОБА озбиљна служба и заслужује подршку свих“.⁵⁴⁹ Мијо Крешић, замјеник министра безбједности БиХ, такође је осудио објављивање прислушкиваних бројева телефона. „У питању је, особно држим, велики скандал, гдје ће Тужитељство БиХ морати провести активности да се утврди поштивање Закона о заштити тајних података и мислим да ће случај врло брзо бити разјашњен.“⁵⁵⁰

Реаговање медија заслужује посебну анализу. *Глас Српске*, дневна новина из Бања Луке, будући да се ради о истом власнику, у потпуности је подржала писање *Независних новина*. Радио телевизија Републике Српске (РТРС) такође је била наклоњена Независним новинама, док је РТВ БН неутрално пратила ситуацију. Новинар мостарског *Дневног листа*, у тексту под насловом *Афера Прислушкивање - је ли у питању рушење државних институција или малтретирање грађана*⁵⁵¹ аферу „Прислушкивање“ покушали су да сагледају са више страна, али је осудио писање Независних. Писање два сарајевска недјелника, *Слободне Босне* и *Дана* било је потпуно у функцији одбране Обавјештајно-безбједносне агенције БиХ, односно њеног актуелног директора. Уредници поменутих медија у ауторским текстовима, осудили су не само писање *Независних*, већ су уређивачку концепцију овог листа представили као политички инструмент власти Републике Српске. Наслови довољно говоре: *Политичко-медијска офанзива из Бања Луке*⁵⁵², *Додиков и Копанџин тим*

⁵⁴⁷ Исто.

⁵⁴⁸ *Дневни лист*, Мостар, 15. 4. 2011. текст *Ми никад нисмо открили нелегално прислушкивање*, аутор Антун Мркоњић.

⁵⁴⁹ *Независне новине*, Бања Лука, 15. 4. 2011. текст *Крешић потврдио нелегално прислушкивање*, аутор Истраживачки тим НН.

⁵⁵⁰ Исто.

⁵⁵¹ *Дневни лист*, Мостар, 14. 4. 2011. текст *Афера Прислушкивање - је ли у питању рушење државних институција или малтретирање грађана*, аутор Д. Стешевић.

⁵⁵² *Слободна Босна*, Сарајево, 14. 4. 2011.

за „рано упозорење“, – криминалаца⁵⁵³, Почетак краја Републике Српске⁵⁵⁴, Бања Лука и Београд против БиХ у НАТО-у⁵⁵⁵.

Сенад Авдић, уредник *Слободне Босне*, у ауторском тексту истакао је „неколико важних циљева ове медијско-обавјештајне игранке. Први је краткорочног, што не значи и безопасног карактера и бенигне природе: приказати обавјештајно-сигурносну заједницу у БиХ као дилетантску, аматерску дружину која спроводи „незакониту“ репресију над хиљадама углавном ни кривих ни дужних грађана, надзирући их и упадајући им у приватност.“ У даљем дијелу текста аутор наставља са анализом циљева *Независних новина* указујући да је крајњи циљ Суд БиХ. Авдићев закључак је да се „нема ту шта паметовати, филозофирати и ишчуђавати над појединачним примјерима Додикових насртаја на државне институције, треба их само послагати и анализирати као јединствен, сепаратистички пројекат“.⁵⁵⁶ По Џенани Каруп-Друшко, уредници недељника *Дани*, „афера око објављивања прислушкиваних бројева била је довољна – да се развијала на начин како је планирано – да угрози обавјештајно-сигурносни систем у БиХ, но скандал у вези са извозом наоружања, проистекао из ове афере, пријети увлачењем цијелог система одбране у аферу с печатом корупције. Јасно је да је афера прислушкивања била превасходно удар на државу преко обавјештајне агенције...“⁵⁵⁷

Уредница *Дана* уједно је и указала да је ОБА БиХ у функцији америчких обавјештајних служби, те је штета нанесена писањем Независних новина, тим већа. „С обзиром на све послове које ОСА покрива – међу којима је и праћење одређених особа за које интересовање покажу стране обавјештајне агенције, међу којима и америчке, а што се ради у склопу договора о међународној сарадњи – јасно је колико је озбиљно објављивање бројева у медију Додиковог присног пријатеља.“⁵⁵⁸ Оправдање за наслов свог текста *Почетак краја Републике Српске* Каруп-Друшко је нашла у следећем: „... објављивање тих бројева... показало се као потпун промашај; јер, док скоро да (званично) није ни било никаквих реакција дотле се незванично подигла велика прашина која је резултирала формирањем јаког политичког блока који даје пуну подршку Џуви. С обзиром на то да су у цијелој причи угрожени и неки амерички интереси, као и још неких других међународних фактора, цијела афера би се

⁵⁵³ *Слободна Босна*, Сарајево, 21. 4. 2011.

⁵⁵⁴ *Дани*, Сарајево, 22. 4. 2011.

⁵⁵⁵ *Дани*, Сарајево, 29. 4. 2011.

⁵⁵⁶ *Слободна Босна*, Сарајево, 14. 4. 2011. текст *Политичко-медијска офанзива из Бања Луке*, аутор Сенад Авдић.

⁵⁵⁷ *Дани*, Сарајево, 29. 4. 2011, текст *Бања Лука и Београд против БиХ у НАТО-у*, аутор Џенана Каруп-Друшко.

⁵⁵⁸ *Дани*, Сарајево, 29. 4. 2011, текст *Почетак краја Републике Српске*, аутор Џенана Каруп-Друшко.

као бумеранг могла вратити Додику и представљати почетак краја Републике Српске.⁵⁵⁹

Након дужег ћутања у јавност се саопштењем огласила и ОБА „поводом наставка медијске кампање *Независних новина*“⁵⁶⁰. У саопштењу се истиче да је „за сваки појединачни случај пресретања телефонских комуникација Обавјештајно-сигурносна агенција Босне и Херцеговине провела законом прописани поступак и од надлежног Суда Босне и Херцеговине добила писмени налог за провођење мјере. „Тужилаштву Босне и Херцеговине су достављени сви налози и пратећа документација која потврђује да су све мјере пресретања телефонских комуникација које је вршила Обавјештајно-сигурносна агенција Босне и Херцеговине извршене на законит начин“.⁵⁶¹ У поменутом саопштењу изричу се и квалификације и оптужбе на рачун Независних новина. „Прави разлог ове противуставне и антидржавне медијске кампање је нарушавање угледа Обавјештајно-сигурносне агенције Босне и Херцеговине, како би се зауставиле истраге и оперативне дјелатности Агенције, даље документовање корупције и криминала те довела у питање вјеродостојност прикупљених доказа и пружила заштита криминалним групама чију је дјелатност задокументовала Агенција.“⁵⁶² Саопштење садржи и прикривену пријетњу: „Желимо да обавијестимо јавност Босне и Херцеговине да ће Обавјештајно-сигурносна агенција Босне и Херцеговине, упркос притисцима, наставити да штити уставни поредак и безбједност Босне и Херцеговине и борити се против организованог криминала и корупције, без обзира на статус и положај починилаца. У том правцу, сва до сада прикупљена сазнања и докази о организованом криминалу и угрожавању уставног и државног поретка, уступљени су надлежним органима Босне и Херцеговине“.⁵⁶³

Поменуто саопштење за јавност изазвало је подијељене реакције. Независне новине су, очекивано, прве реаговале. У саопштењу Уређивачког колегија Независних новина наглашено је да се „први пут у краткој историји БиХ демократије догодило да један медиј буде оптужен за противуставну и антидржавну дјелатност! И први пут се у историји догодило да такве оптужбе јавно износи обавјештајна служба! И у најгорим партијским диктатурама обавјештајне службе су дјеловале невидљиво, а овакве оптужбе су доносиле неке друге државне (страначке) институције.“⁵⁶⁴ Уједно, најављено је да ће директор Независних новина Жељко Копача и главни и одговорни уредник Борјана Радмановић-Петровић поднијети Основном суду у Бањој Луци тужбу

⁵⁵⁹ Исто.

⁵⁶⁰ <http://www.hayat.ba> 22. 7. 2013.

⁵⁶¹ Исто.

⁵⁶² Исто.

⁵⁶³ Исто.

⁵⁶⁴ *Независне новине*, Бања Лука, 17. 6. 2011.

за клевету против генералног директора Обавјештајно-безбједносне агенције због тврдњи да Независне новине воде против те агенције „противуставну и антидржавну кампању како би биле заустављене истраге и оперативне дјелатности ОБА-е“. Закључак менаџмента Независних новина био је прилично оштар: „Тврдњом о ‘противуставној и антидржавној медијској кампањи’ руководство ОБА-е се ставља изнад свих закона у БиХ и изнад сваке друштвене и институционалне контроле, злоупотребљавајући своја овлаштења.“⁵⁶⁵

Независне новине подржао је Милорад Додик, председник РС, који је у јавном обраћању рекао да ће иницирати да контролни органи испитају законитост рада Обавјештајно-безбједносне агенције БиХ и осталих полицијских агенција, које су се, према наводима медија, бавиле незаконитим прислушкивањем грађана. У саопштењу за јавност председника РС истакнуто је и да Тужилаштво БиХ треба да обустави истрагу против уредника *Независних новина* те да се фокусира на утврђивање ко је одобрио нелегално прислушкивање грађана и покрене законом предвиђене мјере да у будућности такве злоупотребе буду спријечене. Председник Додик осврнуо се и на саопштење ОБА-е БиХ да се води „противуставна и антидржавна медијска кампања“ и оцијенио да такво саопштење представља најозбиљнију пријетњу развоју демократије и гушењу слободе медија. „Обавјештајна служба БиХ за свој рад, као и све друге институције, мора да одговара јавности. У случају злоупотреба овлаштења, нелегалних активности или застрашивања, руководиоци ове службе, као свуда у свијету, морају да понесу одговорност и буду санкционисани.“⁵⁶⁶

Игор Радојичић, председник Народне скупштине РС, посјетио је редакцију *Независних новина* и том приликом изјавио да је „афера ‘Прислушкивање’ упозорење за све у БиХ да је потребно појачати надзор Парламента БиХ, чији је задатак, између осталог, да надгледа рад обавјештајних служби“.⁵⁶⁷ Председник Народне скупштине овом приликом објаснио је и контролну улогу парламента над обавјештајном службом: „Мислим да парламентарни надзор у ових осам мјесеци после избора није ни постојао, а прије тога је постојао врло формално. Обавјештајне службе свуда у свијету имају природну тенденцију да постану држава у држави, а на парламенту је да се бори за своју улогу и врши контролу над службама које би требало да буду у функцији државне власти, а не изнад ње.“⁵⁶⁸

Независним новинама није изостала ни подршка председника Владе РС, Александра Цомбића: „Сматрам да је истрага кренула у потпуно погрешном правцу, према новинарима, а не према институцији која је нелегално прислушкивала грађане. Уколико хитно не буде преиспитан рад ове агенције и не

⁵⁶⁵ Исто.

⁵⁶⁶ *Независне новине*, Бања лука, 20. 6. 2011.

⁵⁶⁷ *Независне новине*, Бања Лука, 18. и 19. 6. 2011.

⁵⁶⁸ Исто.

буде утврђено по чијем налогу су прислушкивани грађани БиХ, биће нанесена немерљива штета и пољуљано повјерење грађана у институције државе“.⁵⁶⁹ Медији из РС изразили су солидарност са колегама из Независних новина. Подршка није изостала ни другој страни. Федерални медији, *Слободна Босна и Дани*, подржали су ОБА-у и поводом захтјева Тужилаштву БиХ за покретањем истраге против одговорних у овом листу. Занимљиво је да се Медцида Кресо, предсједница Суда БиХ, иако најпозванија, није изјашњавала о афери која је два мјесеца била доминантна тема у већини босанскохерцеговачких медија.

О исходу захјева ОБА-е за покретањем истраге против Независних новина и тужбе Независних против генералног директора ОБА-е јавност је заувјек остала ускраћена. Тек средином 2013. године, односно 23. 6. 2013. Независне су сликом и ријечју упознале јавност да су се „на рјечици Угар, надомак Кнежева/Скендер Вакуфа, на неформалном дружењу, већ по традицији, окупили највиши званичници БиХ. Дружење је одржано, симболично, на пола пута између Бања Луке и Сарајева, на међуентитетској линији спајања у природном амбијенту окруженом шумама и нетакнутом природом. Присутни су били домаћи политичари, стране дипломате, угледни грађани БиХ.“⁵⁷⁰ У прилогу текста који говори о окупљању у организацији Независних новина било је неколико фотографија на којима се видјело да је међу присутнима био и Алмир Џуво, генерални директор ОБА-е. Слика говори више од хиљаду ријечи, стара је и позната изрека.

5.4.4. Студија случаја: Главни тужилац Тужилаштва БиХ

У политичком магазину „60 минута“ Федералне телевизије објављен тајно сачињен видео снимак у којем главни тужилац Тужилаштва БиХ, Милорад Барашин, разговара са особама за које уредник емисије тврди да припадају криминалним структурама, што тужиоца компромитује

Дисциплински поступак против Милорада Барашина, главног тужиоца Тужилаштва БиХ, покренут је због објављених снимака његових сусрета са Слободаном Тешићем и Драганом Капетином, који се доводе у везу са ланцем кријумчарења оружја из БиХ, а који, према оптужбама пласираним са Федералне ТВ, угрожавају кредибилитет правосуђа. Да у БиХ није необично главног тужиоца тајно пратити, фоно и фото документовати његове контакте, подсјетио је Бранко Перих, судија Суда БиХ у ауторској колумни објављеној том приликом у Независним новинама. „Прије три године кроз медијски линч ФТВ пропуштен је главни тужилац Тужилаштва БиХ Маринко Јурчевић. Неколико мјесеци над њим су се иживљавали новинари-истраживачи

⁵⁶⁹ Исто.

⁵⁷⁰ *Независне новине*, Бања Лука, 23. 6. 2013. текст *БиХ се окупила на Угру*, аутор Дејан Шајиновић.

политичког магазина „60 минута“. Након тога, позвао га је замјеник високог представника Рафи Грегоријан у стаклену салу ОХР-а и саопштио му да „они“ имају доказе о његовим везама с криминалцима. Затражио је од главног тужиоца да поднесе оставку.“ Главни тужилац Јурчевић је, подсјећа, Перић, отишао на боловање и никад се више није вратио у Тужилаштво. Поднио је оставку. Нико никада није покренуо поступак против њега и доказао његове везе с криминалним кланом. Како аутор поменуте колумне истиче: „Тајну знају само новинари ФТВ-а и Рафи Грегоријан.“ Паралела коју Перић потом повлачи више је него очита: „Данас кроз медијски линч на истој телевизији, у истој емисији, пролази главни тужилац истог тужилаштва Милорад Барашин. У наставцима, као у турској сапуници, јавности се сервира прича како је Барашин увезан с криминалном групом која се бавила извозом наоружања и војне опреме у земље под ембаргом УН-а“.⁵⁷¹

На крају колумне, аутор указује на, како је навео, „главни проблем ове државе“: „Државне институције које би требало да се баве криминалом нису у служби закона него су сервиси политичких центара у служби политичко-партијских ликвидација. Озбиљна служба у озбиљној држави доставила би повјерљиве податке за Барашина Високом судском и тужилачком савјету (ВСТС), кантоналном тужиоцу и министрима правде и безбједности. Можда и Предсједништву државе, ствар је озбиљна! Ови би против Барашина повели кривични и дисциплински поступак како то заслужује свако ко се бави криминалом и злоупотребљава службени положај. Када се поступак покрене, медији би добили информације и обавијестили јавност“.⁵⁷²

У озбиљним државама ствари се вјероватно одвијају како их је Бранко Перић и предочио. У Босни и Херцеговини одабрани медиј објави повјерљиву информацију поткрепљену фотографијом или видео записом. Иако је било очигледно да је видео запис, са главним тужиоцем Барашином „у главној улози“, направљен тајно, препознатљивим обавјештајним методама, ниједна институција није покренула питање о (не)законитости овог чина. У интервјуу за Глас Српске предлагач докторске дисертације је указао да „државни тужилац треба да заштити себе и институцију коју представља. Он треба да употреби механизме које му је закон дао и да налог агенцији СИПА да испита случај. Тако би клупко почело да се одмотава“.⁵⁷³ Снимак који је емитован у политичком магазину „60 минута“, оцијенили смо, сваког треба да забрине, јер ако је државни тужилац предмет тајних метода карактеристичних за обавјештајне службе, чему могу да се надају они који треба да указују на негативности и опасности. Када се безбједоносни проблем измјести из институција које тре-

⁵⁷¹ *Независне новине*, Бања Лука, 12. 5. 2011. године, текст *Како се руше Тужилаштво и Суд БиХ*, аутор Бранко Перић.

⁵⁷² Исто.

⁵⁷³ *Глас Српске*, Бања Лука, 17. 5. 2011. текст *Тајно снимање државног тужиоца скандал служби безбједности*, аутор Горан Маунага.

ба да га рјешавају ситуација се унедоглед компликује. „То није први снимак те врсте који су емитовали ФТВ и „60 минута“. Међутим, овог пута то има већу тежину зато што се ради о државном тужиоцу, чији су контакти документовани на начин на који то ради тајна служба. Ако можда нешто не функционише у државном тужилаштву, онда се ти проблеми рјешавају унутар институција, а не на овај начин. Овако нешто ни у једној земљи ЕУ не би могло да прође без последица и квалитетне истраге.“⁵⁷⁴

Босанскохерцеговачки медији и овом приликом били су подијељени. Док су федерални медији осудили Барашина и спочитавали му везу са криминалним структурама, медији у Републици Српској указивали су на правни аспект тајног снимања државног тужиоца и политички центар у којем се креира „хајка“.

Канцеларија дисциплиноског тужиоца ВСТС-а БиХ поднијела је захтјев за дисциплинску тужбу против главног тужиоца Тужилаштва БиХ, као и захтјев за његову суспензију. Главни дисциплински тужилац Арбен Муртезић је, као разлог за покретање процедуре навео „понашање које штети угледу тужилачке функције и подрива кредибилитет и повјерење у правосудје“⁵⁷⁵. Другостепена дисциплинска комисија Високог судског и тужилачког савјета БиХ / ВСТС БиХ/ одбила је као неосновану жалбу главног тужиоца Тужилаштва БиХ Милорада Барашина и потврдила одлуку Првостепене дисциплинске комисије којом се он од 1. јула 2011. године до коначне одлуке у дисциплинском поступку, привремено удаљава са функције коју обавља.

Епилог случаја састојао се у томе да је тужилац Барашин помјерен са мјеста главног на мјесто тужиоца Тужилаштва БиХ, уз тромјесечно умањење плате у износу од 10%. Медији су реаговали различито. Федерални на непомирљив начин, а медији из Републике Српске су на све гледали из другог угла. Тако је недјељник *Слободна Босна* јавност обавијестила да је „Првоступањска дисциплинска комисија Високог судског и тужитељског вијећа (ВСТВ) БиХ коначно, прошлога тједна, завршила поступак против бившег главног државног тужитеља Милорада Барашина. Након скоро годину дана, колико је наводно трајала истрага о Барашиновим „непримјереним контактима“ с међународним шверцером оружја Слободаном Тешићем, несумњиво највећа правосудна афера у БиХ окончана је још горим скандалом.“⁵⁷⁶ Скандал се састоји у томе што је Првостепена дисциплинска комисија ВСТС БиХ и „компромитирани тужитељ прихватили Споразум о заједничкој сугласности о утврђивању дисциплинске одговорности, којим је предвиђено да се Милорад

⁵⁷⁴ Исто.

⁵⁷⁵ *Независне новине*, Бања Лука, 17. 7. 2011. текст Арбен Муртезић: *без политичких завјера у случају Барашин*, аутор Давид Муминовић.

⁵⁷⁶ *Слободна Босна*, Сарајево, 26. 5. 2012. године, текст Милорад Барашин: *Повратак компромитираног тужитеља*, ауторка Сузана Мијатовић.

Барашин казни смјеном са функције главног државног тужитеља, премјештањем на мјесто тужитеља у Посебном одјелу за ратне злочине Тужитељства БиХ и смањењем плаће на износ од десет посто у периоду од три мјесеца⁵⁷⁷.

У поменутом тексту овај недјељник отворено износи да је ОБА БиХ начинила снимак који је објављен на Федералној ТВ из којег је видљиво да је главни тужилац Тужилаштва БиХ био изложен методама обавјештајног рада. „Поред фотографија које потврђују бројне кафанске сусрете Барашина, Тешића и Капетине у Сарајеву, Источном Сарајеву, Бањој Луци и Београду, извјешће ОСА-е упућено ВСТВ-у садржи и тонске записе њихових телефонских разговора, који недвосмислено упућују да је Милорад Барашин од двојице контроверзних бизнисмена узимао новац и скупе поклоне, као и да је улогу „официра за везу“ повјерио свом тадашњем возачу Мићи Трифковићу, који је такођер био издашно хонориран.“⁵⁷⁸

Из Републике Српске поглед је био другачији: „Суспендованог главног тужиоца БиХ Милорада Барашина функције није коштало руковање са Слободаном Тешићем, осумњиченим трговцем оружјем, већ настојања да по сваку цијену спријечи преношење документације о ратним злочинима из Тужилаштва у Суд БиХ.“⁵⁷⁹

5.4.5. Студија случаја: Живко Будимир

Предсједник Федерације БиХ Живко Будимир ухапшен од стране агенције СИПА. У јавност су тим поводом на његов рачун изнесене бројне оптужбе.

Кабинет Живка Будимира, предсједника Федерације БиХ, 24. априла 2013. године је претресен, а припадници Државне агенције за истраге и заштиту БиХ (СИПА) у згради Предсједништва БиХ у којој се уједно налазе и просторије Предсједника Федерације, задржали су се око пет часова. Тужилац Олег Чавка у Сарајеву је руководио хапшењем и претресом кабинета Живка Будимира, а тужитељица Дијана Кајмаковић била је у згради Владе Федерације у Мостару, гдје је око тридесетак припадника агенције СИПА прекинуло сједницу Владе Федерације како би обавили претрес Будимирове канцеларије у Мостару.

Из зграде у Мостару је, како је у својим информативним емисијама извјештавала телевизија Федерације БиХ, „с лисицама изведен савјетник предсједника Федерације Петар Баришић. Тог дана ухапшен је и Хидајет Халиловић, предсједник Комисије за помиловање Федерације, као и још 16 особа. У касним послеподневним сатима и Живко Будимир изведен је из зграде без лисица. Акција се водила по налогу Суда БиХ и Тужилаштва БиХ. Осим Олега

⁵⁷⁷ Исто.

⁵⁷⁸ Исто.

⁵⁷⁹ Текст *Барашин суспендован због случаја Добровољачка* <http://www.republikasrpska.net/> 1. 8. 2013.

Чавке и Дијане Кајмаковић оперативним акцијама кодних назива „Метогоу“, „Патриот“ и „Правда“, руководили су још и државни тужилац Божо Михајловић те кантонални Сањин Богунџић.⁵⁸⁰

У информацији за медије, којом је 26. априла Тужилаштво БиХ обавијестило јавност о предузетим активностима стоји да су „по налогу тужилаштва БиХ и наредби Суда БиХ, овлаштени радници Државне агенције за истрагу и заштиту – СИПА, врше одређене истражне активности у згради Предсједништва БиХ у Сарајеву и згради Владе Федерације БиХ у Мостару“ те да је „циљ ових истражних активности откривање коруптивних кривичних дјела чији су учиниоци највиши званичници Федерације БиХ“ а „о резултатима проведених активности, лицима лишеним слободе и резултатима извршених претреса, јавност ће бити накнадно информисана“.⁵⁸¹ Осим Будимира припадници агенције СИПА истог дана лишили су слободе Петра Баришића, Хидајета Халиловића, Сауда Кулосмана и Ивана Јурчевића, а наведенима 28. априла Суд БиХ, на приједлог Тужилаштва БиХ, одредио је једномјесечни притвор наводећи као разлог опасност од бјекства.

Како су медији пажљиво пратили сва дешавања везано за случај који је Тужилаштво означило као „Будимир и др.“ јавност је сазнала да је „судија за претходни поступак био Бранко Перић који је дан након одређивања притовора отишао на годишњи одмор“.⁵⁸² Док су у Републици Српској медији, а тако и јавност, са занимањем али прилично суздржано пратили све што се односило на привођење предсједника сусједног ентитета, федерални медији су о свему извјештавали често из два супротна угла. Док је *Дневни аваз*, дневна новина у власништву Фахрудина Радончића, актуелног министра Министарства безбједности у савјету министара БиХ, детаљније од других и „дневнички“ објављивала опширне текстове поткријеpljene низом фотографија Будимира с лицима на рукама и окруженог специјалцима агенције СИПА, сарајевски дневни лист *Ослобођење* о догађају је извјештавао с критичке динстанце и с дозом сумње у политичку позадину цијелог случаја. На исти начин према Будимировом притварању односили су се и сарајевски недјељници *Слободна Босна*⁵⁸³ и *Дани*⁵⁸⁴. Иако јавни сервис, телевизија Федерације БиХ на слична начин се односила према потезима Тужилаштва и агенција за провођење закона⁵⁸⁵.

⁵⁸⁰ <http://www.federalna.ba/bhs/vijest/64472/video-nakon-odluke-o-pustanju-na-slobodu> (2. јуни 2013).

⁵⁸¹ <http://www.tuzilastvobih.gov.ba/index.php?id=1858&jezik=2> (2. јуни 2013).

⁵⁸² <http://www.federalna.ba/bhs/vijest/64472/video-nakon-odluke-o-pustanju-na-slobodu> (2. јуни 2013).

⁵⁸³ *Слободна Босна*, број 864 од 30. 5. 2013. године, Сарајево, текст „СБ“ открива како је пропао сценариј рушења Живка Будимира, ауторка Сузана Мијатовић.

⁵⁸⁴ *Дани*, број 833 од 31. 5. 2013. године, Сарајево, текст *Постаје ли БиХ талац полицијско-обавјештајно-тужитељског система*, ауторка Џенана Каруп-Крушко.

⁵⁸⁵ „Шестог маја ФТВ долази у посјед докумената који доказују да су бројне нелогичности у истрази. Наиме, тужилаштво је осумњичило Живка Будимира за незаконито помиловање Мерседа Хацића Швицарца. Документи које је Федерална телевизија објавила доказали су да је

Након мјесец дана случај „Будимир и др.“ поново је у жижи интересовања јавности. Рјешењем Суда БиХ 24. маја из притвора у Казнено-поправном заводу Мостар, гдје је провео мјесец дана, пуштен је Живко Будимир, као и други актери наведеног случаја. Вијест су као ударну објавили сви важнији медији у БиХ, а из рјешења суда БиХ највише је цитирано образложење да је „Суд утврдио повреду члана Устава Босне и Херцеговине, који се, између осталог, односи и на Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода приликом његовог притварања. Укинута су рјешења Суда Босне и Херцеговине од 27. априла и 3. маја 2013. године и предмет је враћен Суду Босне и Херцеговине“.⁵⁸⁶

Будимир је добио прилику да јавно каже шта мисли о ономе за шта га терете. „Коментирајући казнена дјела организираног криминала, злоупотребе положаја и овлаштења те протузаконитог посредовања, која му се стављају на терет те велики број помиловања која је дао, Будимир је истакнуо како нема никаквих сазнања да постоји криминална организирана скупина, а што се тиче помиловања, како је казао, „радио их је у складу са својом савјешћу“. Будимир је додао, такођер, како ће наставити, нада се, без запрека обнашати функцију предсједника Федерације БиХ, али да није сигуран да ће у понедјељак отићи одмах на посао, јер му је, како је казао, сада најважније да се види са својом обитељи.“⁵⁸⁷ Будимира су подржали и поједини посланици у Парламентарној скупштини БиХ, а Странка демократске акције својим саопштењима и иступањима свог лидера Сулејмана Тихића континуирано је давала до знања да је у активностима Тужилаштва и агенција за провођење закона присутно низ пропуста и да је присутна политичка позадина. Тако се у саопштењу СДА од 26. априла истиче да „Странка демократске акције у принципу подржава рад и активности институција за провођење закона. Међутим, имајући у виду чињенице и досадашњу праксу те политичке циљеве неких актера ових процеса, постоји оправдана сумња да би хапшење предсједника Федерације Босне и Херцеговине могло бити искључиво у функцији преузимања извршне власти од стране нове парламентарне већине у Федерацији Босне и Херцеговине (СДП, СББ, ХДЗ и ХДЗ 1990).“⁵⁸⁸ Слично интонирана била су и саопштења ове странке од 30. априла и 27. маја.

помиловање Швицарца затражио федерални министар правде Зоран Микулић, који је заобиђен у истрази. Убрзо након тога министар је саслушан у својству свједока. Послије низа доказаних нелогичности у процесуирању Живка Будимира, Тужилаштво је међу доказним материјалом за продужење притвора Будимиру уврстило и прислушкиване разговоре уредника информативног програма ФТВ-а са Живком Будимиром, за које је поступајући тужилац Олег Чавка тврдио да имају обиљежја кривичног дјела. Дан послје Уставни суд БиХ поништио је одлуку Суда БиХ о притварању Живка Будимира, јер су прекршени принципи за заснивање основане сумње. „<http://www.federalna.ba/bhs/vijest/64472/video-nakon-odluke-o-pustanju-na-slobodu> 2. јуни 2013.

⁵⁸⁶ <http://www.federalna.ba/bhs/vijest/64404/video-ustavni-sud-bih-prihvatio-apelaciju> 2. јуни 2013.

⁵⁸⁷ Исто.

⁵⁸⁸ <http://sda.ba/home/hapsenja-u-funkciji-preuzimanja-vlasti/> 2. јуни 2013.

Будимиров излазак из притвора и повратак на посао, односно обављање дужности председника Федерације, поново је отворио бројне полемике. Медији су се позивали на „добро обавијештене изворе“, а недјељник Слободна Босна није крио да су им извори Будимирови адвокати. У тексту „СБ“ *открива како је пропао сценариј рушења Живка Будимира* ова новина је открила низ интригантних информација. У том смислу, можда је најзанимљивији слједећи пасус: „Према до сада познатим информацијама, одобрење за прислушкивање мобилног телефона Живка Будимира Кантонални суд у Сарајеву (питање је зашто одобрење није тражено од Суда БиХ) издао је 8. јануара. Тужитељи, међутим, Суду никада нису открили да је н.н. особа, чије су прислушкивање тражили, Живко Будимир, премда су то без сумње морали знати. Живко Будимир, наиме, није користио ултра картицу купљену на трафици, него службени мобител, уредно регистриран на Уред председника Федерације БиХ, за који је плаћао претплату, тако да се власнику броја телефона који је као н.н. особа прислушкиван три и пол мјесеца, без икаквих тешкоћа, одмах могло ући у траг. Будимирови су одвјетници, након детаљне анализе судске документације, открили да је најмање двадесет дана за вријеме провођења посебних истражних радњи, председник Федерације БиХ био прислушкиван без судског налога?!“⁵⁸⁹

Како је притисак јавности постајао све снажнији Тужилаштво БиХ, Обавјештајно-сигурносна агенција ОСА/ОБА БиХ, Државна агенција за истраге и заштиту - СИПА и Дирекција за координацију полицијских тијела у БиХ 30. маја огласили су се *Заједничком изјавом 4 институције поводом истраге у предмету Будимир и др.* а, како је наглашено, „поводом континуираних медијских иступа председника ФБиХ Живка Будимира о наводним политичким разлозима за његово хапшење и процесуирање те низа других неистинитих навода који се износе у медијима“. Истакнуто је и да „у вези са истрагом и процесуирањем господина Живка Будимира, Тужилаштво БиХ и агенције за провођење закона у Босни и Херцеговини (СИПА, ОСА БиХ и Дирекција за координацију полицијских тијела), желе да упознају јавност са стварним чињеницама те нагласе да су изнесени наводи у цјелини нетачни, а све радње и мјере које су подuzeле агенције за провођење закона, подузете су у складу са законима и Уставом Босне и Херцеговине и Федерације Босне и Херцеговине“⁵⁹⁰. У поменутој заједничкој изјави наведено је да „напади на Тужилаштво БиХ и агенције за провођење закона у Босни и Херцеговини - СИПА, ОСА и Дирекција за координацију полицијских тијела, који се воде од стране председника ФБиХ Живка Будимира и његових истомишљеника, представљају основ за стварање правне несигурности“⁵⁹¹.

⁵⁸⁹ *Слободна Босна*, број 864 од 30. 5. 2013. године, Сарајево, текст „СБ“ *открива како је пропао сценариј рушења Живка Будимира*, ауторка Сузана Мијатовић.

⁵⁹⁰ <http://www.tuzilastvobih.gov.ba/> 2. јуни 2013.

⁵⁹¹ Напади на Тужилаштво БиХ и агенције за провођење закона у Босни и Херцеговини - СИПА, ОСА и Дирекција за координацију полицијских тијела, који се воде од стране председника

Из Тужилаштва БиХ истакли су да ће ускоро против Живка Будимира бити подигнута оптужница и да ће се жалити на рјешење о укидању притвора, што је логичан слијед догађаја. Међутим, тужилац Олег Чавка је на веб страници тужилаштва објавио жалбу на укидање притвора са свим пратећим доказима, укључујући и транскрипте до којих је Тужилаштво дошло примјеном посебних истражних радњи. Тако је јавности постао доступан садржај прислушканих разговора председника Федерације, иако случај „није био затворен“.⁵⁹² Из препричаних и дијелом цитираних телефонских разговора Будимира и његових саговорника, као и претреса Будимирових радних и приватних просторија, Тужилаштво је склопило мозаик довољан да се, по наводима Тужилаштва, Будимир и други оптуже за кривично дјело „Организовани криминал из члана 250. КЗ БиХ у вези са кривичним дјелом Организовани криминал из члана 342. КЗ ФБиХ у вези са Кривичним дјелом Злоупотреба положаја или овлаштења из члана 383. КЗ ФБиХ и кривичним дјелом Примање дара и других облика користи из члана 380. став 1. КЗ ФБиХ и кривичним дјелом Протузаконито посредовање из члана КЗ ФБиХ 382. став 2. а у вези са ставом 3. а све у вези са чланом 7. став 2. тачка а) Закона о Суду Босне и Херцеговине“⁵⁹³.

Овај потез Тужилаштва изазвао је реакције у јавности у смислу тражења објашњења за објављивање жалбе на сајту Тужилаштва те је и Будимиров адвокат Алмин Даутовић на припремном рочишту тражио од тужиоца Чавке да објасни зашто је његова жалба објављена на веб страници Тужилаштва БиХ. „Чавка није имао одговора, а у спас му је прискочила суткиња Пашић

ФБиХ Живка Будимира и његових истомишљеника, представљају основ за стварање правне несигурности. На тај начин се онемогућава да институције за провођење закона, на челу са Тужилашвом БиХ и Судом БиХ, раде свој посао на откривању и процесуирању починилаца кривичних дјела, без обзира на статус и положај учиниоца, а што ће на крају довести до стања у друштву у којем нико неће одговарати за кривична дјела која је учинио.

У току свог мандата, председник ФБиХ Живко Будимир одобрио је:

- Убиство – 50 помиловања;
- Разбојничка крађа и разбојништво – 22 помиловања;
- Злоупотреба положаја и овлашћења – 10 помиловања;
- Против сигурности јавног промета – 21 помиловање.

Желимо такођер да укажемо на чињеницу да су милиони марака пореских обвезника и напори тужилаштва, судова и агенција за провођење закона у Босни и Херцеговини, који су потрошени на истраживање, доказивање, хапшење и процесуирање особа, починилаца најтежих кривичних дјела (убистава, организованог криминала, трговине дрогом и људима и слично), једним актом помиловања поништени те се на тај начин анулира укупан рад свих полицијских агенција, тужилаштва, судова и задаје најтежи ударац правосудју и владавини закона.

На тај начин се стварају услови да се ти исти криминалци амнестирају од одговорности и врате на слободу те наставе стварати несигурност међу грађанима Босне и Херцеговине.

Ми ћемо остати истрајни у борби против корупције те успостави владавине права и заштити државе БиХ и њених грађана. <http://www.tuzilastvobih.gov.ba/> (2. јуни 2013).

⁵⁹² <http://www.tuzilastvobih.gov.ba> 2. јуни 2013.

⁵⁹³ Исто.

прекидајући расправу.⁵⁹⁴ Иако је видљиво да је Тужилаштво хтјело придобити јавност притвор Будимиру није поново одређен. Наставио је да обавља посао председника Федерације БиХ, а поједини медији наставили су јавност да извјештавају о Будимировим нечасним дјелима. Најупорнији и најбизарнији био је Дневни аваз. Тако у тексту „Подигнута прва оптужница против Будимира“⁵⁹⁵ аутор објашњава да је Кантонално тужилаштво у Сарајеву подигло оптужницу против Живка Будимира, председника Федерације БиХ, због кривичног дјела недозвољено држање оружја или експлозивних средстава. „Оптужница против највишег функционера у ФБиХ, како нам је речено, већ је достављена Општинском суду у Сарајеву на потврђивање. Уколико Будимир буде проглашен кривим, пријети му казна и до двије године затвора!“⁵⁹⁶ Коментар професора Славе Кукића у ауторском тексту објављеном у Дневном листу карикира „случај пиштољ“: „Није, кажу, важно што је Уставни суд оспорио разлоге ухићења. Није важно ни то има ли разлога за казнено гоњење председника Федерације. Важно је да је он, према просудби људи којима то није посао, недостојан за обнашање функције на коју је биран. Јер, молим лијепо, при претресу му је, „аргументирају“, пронађен чак и пиштољ за који му је дозвола истекла – и то, замислите, за читав један дан. И то би, ако добро схватих, требало бити довољан разлог Уставном суду Федерације да га склоне с мјеста с којег сам не жели отићи“.⁵⁹⁷

„Случај Будимир“ такође је „испратио“ недјељник Слободна Босна текстовима „СБ“ *открива како је пропао сценариј рушења Живка Будимира* (30. 5. 2013) *Шокантно признање Олега Чавке* (6. 6. 2013) *Иван Кнезовић – човјек који је волио возове* (27. 6. 2013) откривајући детаље о неумјешности извјесног Ивана Кнезовића у улози прикривеном информанта као и признање тужиоца Чавке да је „очито да Будимир није добио новац“. Најважнија питања отворио је недјељник Дани у тексту *Постаје ли БиХ талац полицијско-обавјештајно-тужилачког система*⁵⁹⁸. Уредница Џенана Каруп Друшко у темељној анализи слиједа догађаја и околности везаних за „случај Будимир“ закључује да „Тужилаштво пуца по шавовима“ и да се „с друге стране поставља питање легитимности првих људи тог апарата, односно директора агенција СИПА, ОСА, министра сигурности, али и новопостављеног главног тужитеља“. У наставку уредница, и ауторка текста истиче да: „Онолико колико је основано сумњив Будимир, толико су „основано сумњиви“ и први људи наведених институција због очигледне инструментализације, злоупотребе и некомпететности.“

⁵⁹⁴ *Слободна Босна*, број 865 од 6. 6. 2013. године, Сарајево, текст *Шокантно признање Олега Чавке*, аутори Сузана Мијатовић и Милутин Стојчевић.

⁵⁹⁵ *Дневни аваз*, Сарајево, 5. 6. 2013. године.

⁵⁹⁶ Исто.

⁵⁹⁷ *Дневни лист*, Сарајево, 10. 7. 2013.

⁵⁹⁸ *Дани*, број 833 од 31. 5. 2013. године, Сарајево.

У интервјуу за лист *Пресс РС*⁵⁹⁹ који се углавном тицао обавјештајне проблематике, али и функционисања система безбједности у БиХ, предлагач дисертације је одговарајући на питања која су се односила на „Случај Будимир“ истакао да „борбу против криминала треба подржати, али је „Случај Будимир“ примјер како се због нестручних и некомпетентних људи једна сасвим обична операција исполитизује и поприми димензије политичке афере“.

5.4.6. Анализа презентованих студија случаја

У уређеним државама афера попут студије случаја „Прислушкивање“ била би ријешена, било на начин да би одговорни из обавјештајне службе били смијењени, или процесуирани, уколико би се парламентарна (и кривична) истрага указала да се ради о кршењу закона или би одговорни из медија, због кршења закона о заштити тајних података, били кривично гоњени. У БиХ се ниједна од поменутих солуција није догодила. Случај је изнесен пред јавност и био је актуелан док се писања о прислушкивању и реаговања на низ текстова које су Независне новине објавиле, нису заситили сви. Нови догађаји су заокупили пажњу јавности, афера „Прислушкивање“ била је потиснута са страница штампе и као тема из електронских медија. Најпозванији, предсједница Суда БиХ у јавности се није огласила поводом афере која је узнемирила јавност у веома дугом периоду. У низу земаља, па и онима у окружењу БиХ, јавност је упозната са бројем прислушкихваних бројева од стране овлашћених агенција, а ти подаци се могу пронаћи и на интернету.

Одлуком Међународног суда за људска права у Стразбуру и налогом држави Македонији да у року од три месеца за 17 оштећених плати глобу од по 1 850 евра стављена је тачка на велики скандал који је 2000. године откривен објелодањивањем налога македонских служби државне безбједности за прислушкивање телефонских разговора више стотина личности из политичког и јавног живота. „Скандал ‘Велико уво’“, обелоданио је лидер опозиционог Социјалдемократског савеза Македоније (СДСМ) Бранко Црвенковски. На оптуженичку клупу није никада села тадашња министарка полиције Доста Димовска, која је у међувремену преминула, будући да ју је аболицијом одговорности спасао тадашњи шеф државе Борис Трајковски. Пре одлуке из Стразбура, група прислушкихваних новинара је успела да пред македонским судовима „намакне“ одштету од по шест хиљада евра од државе, а пресудом суда у Стразбуру на име одштете добила додатно још по 1 850 евра.“⁶⁰⁰

Као што наведени, и низ других случајева показује, афере са обавјештајном службом се дешавају у низу земаља. Међутим, када буду откривени,

⁵⁹⁹ *Пресс РС*, Бања Лука, 9. 6. 2013. интервју с предлагачем дисертације под називом „Полицијске агенције пале на испиту“, аутор Саша Бижић.

⁶⁰⁰ <http://www.novosti.rs> текст Македонија: због прислушкивања одштета по 1850 евра 24. 7. 2013.

актери незаконитих операција се санкционишу а жртве траже, и све чешће добијају, обештећење. У БиХ се такође дешавају сличне афера, али и поред жучне реакције медија, и јавности уопште, након извјесног времена на све се заборави. До нове афере.

Федерални медији су, сврстајући се на страну оних који су направили и објавили тајно снимљен видео запис, који свједочи да је главни тужилац тужилаштва БиХ био праћен, односно надзиран од стране тајне службе, довели у везу са афером прислушкивања око које су се спорили Независне новине и ОБА. И обрнуто, објављивање низа телефонских бројева, за које су у Независним новинама тврдили да су били прислушкивани, оцијенили су као директну помоћ, односно, упозорење онима који крше закон, а за илустрацију су послужили управо бројеви људи с којима се, по поменутом видео запису, виђао главни тужилац. Медији су се и у овом случају опредјељивали по познатом клишеу ентитетских, односно националних подјела.

Цитираћемо судију Бранка Перића: „Суду и Тужилаштву БиХ било је неопходно осигурати снажну јавну подршку и повјерење свих грађана. Јавни медији који су то могли и требало да ураде, чинили су све да ове институције јавно дискредитују“⁶⁰¹.

У уређеним државама важна друштвена питања, наравно и проблеме, рјешавају институције. Медији у томе углавном имају конструктивну, често и корективну улогу. У босанскохерцеговачком друштву медији су у функцији „одмјеравања снага“ супротстављених политичких актера који проблеме, умјесто да рјешавају у институцијама, исте износе на суд јавности. У дубоко подијељеном друштву поменути начин „рјешавања“ проблема не може бити конструктиван.

Ако је ријеч о питањима из области безбједности, као што је у овом случају, тај приступ све додатно компликује. Проблеми из области безбједности који се не рјешавају кроз какву-такву политику, сустижу један другог до критичне акумулације.

Да би се сагледале све околности „Случаја Будимир“, неопходно је сагледати шта је претходило, а тиче се политичке ситуације, конкретно недовршене прекомпозиције власти у Федерацији БиХ. Потискивање Странке демократске акције (СДА) из извршне власти, односно Савјета министара БиХ окончано је на начин да је министарска мјеста те странке преузела Странка за бољу будућност (СББ). Lider СББ-а Фахрудин Радончић, уједно власник високотиражног листа Дневни аваз, постао је министар безбједности у Савјету министара БиХ. Прекомпозиција власти, иако је покренута, није извршена у Влади Федерације БиХ. Персонификација препреке био је предсједник Фе-

⁶⁰¹ Независне новине, Бања Лука, 12. 5. 2011. године, текст *Како се руше Тужилаштво и Суд БиХ*, аутор Бранко Перић.

дерације, Живко Будимир.⁶⁰² Низ разговора између лидера СББ-а и Будимира није дао резултат.⁶⁰³ Будимира је требало политички уклонити што је била веома компликована процедура у правном смислу.

Након неуспјелог договора са лидером СББ-а од 20. 1. 2013. Будимир се нашао под полицијском паском. Спектакуларна акција привођења изведена у згради Предсједништва БиХ, гдје су уједно и просторије предсједника Федерације и његових замјеника, лисице на рукама, а све забиљежено новинарским фото апаратима и камерама, за циљ је имала дискредитацију Будимира и осуду јавности. Одређивање мјере притвора требало је да створи могућност да послове предсједника Федерација обавља један од замјеника, који су уједно постали свјedoци у процесу против Будимира, оптужујући га да нису били консултовани у поступку помиловања осуђених.

Фахрудин Радончић дјеловао је из више праваца: као власник листа „Дневни аваз“ давао је медијску подршку Тужилаштву БиХ, као министар безбједности похвално се изражавао о акцији коју је извела СИПА, наступао је и с политичке позиције, као лидер СББ-а. Једина институција на коју није могао утицати био је Уставни суд БиХ који је Суду БиХ наложио да укине мјеру притвора изречену Будимиру.

У својој одлуци Уставни суд БиХ, поред осталог, наводи: „Постојање основане сумње претпоставља постојање чињеница или информација на основу којих ће, како је то Европски суд указао, објективни посматрач закључити да је особа која је у питању могла починити кривично дјело за које се терети. Шта ће се сматрати основаним, зависиће од свих околности случаја“. У даљем тексту своје одлуке Уставни суд дотиче суштину „мимоилагања“ мјера које су предузете према Будимиру: „Јавна власт мора пружити бар неке чињенице или информације из којих би се видјело да је постојала основана сумња да је особа лишена слободе починила кривично дјело за које се терети. Што се тиче притвора (...) Европски суд је у предметима који су се тicali борбе против организоване мафије у Италији, заузео став да изјаве анонимних информаната, који су и сами дио такве организације, морају бити поткријеpljene другим доказима, а докази „рекла-казала“ објективним доказима.“⁶⁰⁴

Поред тога што су докази које су предочили од стране Уставног суда оциjeњени као „рекла-казала“ докази, актери случаја Будимир мјеру тајног надзора над Будимировим телефоном тражили су, а што им је и одобрено, од стране Кантоналног суда, према н.н. лицу што је противзаконито. Уједно, тај

⁶⁰² Текст Будимир: *Нека покрену моју смјену ако имају законску могућност* од 10. 1. 2013. <http://www.seebiz.eu> 10. 7. 2013.

⁶⁰³ Текст Будимир и Радончић *око реконструкцији власти* од 21. 1. 2013. <http://www.republikainfo.com> 10. 7. 2013.

⁶⁰⁴ Дани, број 833 од 31. 5. 2013. године, Сарајево, текст *Постаје ли БиХ талац полицијско-обавјештајно-тужилачког система*, аутор Џенана Каруп Друшко.

телефонски број је био претплатнички, а корисник Канцеларија председника Федерације БиХ, што је предлагач ове посебне истражне радње лако могао да утврди. Наведено указује да је случај Будимир настао као резултат намјере лидера СББ-а и његових коалиционих партнера, првенствено Социјалдемократске партије БиХ (СДП), да прекомпонују власт у Федерацији БиХ, а чему се Будимир противио. При томе је Радончић користио све капацитете којима је располагао (медијске, политичке, и позицију у извршној власти).

Питање које остаје отворено гласи: како се према случају Будимир поставила међународна заједница чија се улога у политичким приликама у БиХ не може занемарити. У интервјуу за лист Ослобођење, високи представник Валентин Инцко је, одговарајући на сет питања која су се односила на поменути случај, прво објаснио у којим околностима председник Федерације може да одступи са свог положаја: „Устав је јасан када је ријеч о томе у којим околностима потпредседници могу замијенити председника. Једна могућност је да се то уради одлуком Уставног суда Федерације након одлуке оба дома Парламента Федерације усвојене двотрећинском већином, а друга одлуком Владе ФБиХ усвојеном консензусом којом се председник проглашава трајно спријеченим да обавља своје дужности. Постоји и опција да носилац дужности да оставку“.⁶⁰⁵ Инцко је, затим, рекао и нешто што указује на позицију ОХР-а, односно међународне заједнице у наведеној ситуацији: „Забрињавајући је образац по којем актери из сфере политике и институција изгледају исувише спремни да, ради политичке сврсисходности, заобиђу, игнорирају, или у неким случајевима директно крше захтјеве утврђене уставима и законима.“⁶⁰⁶

Да ли је међународна заједница, оличена у високом представнику, могла утицати на одлуку Уставног суда БиХ? Устројство Уставног суда ту могућност пружа, јер од девет судија, три су странци.⁶⁰⁷

⁶⁰⁵ *Ослобођење*, Сарајево, 10. 5. 2013. текст *Лидери БиХ одлучно бирају погрешне потезе*, аутор Вилдана Селимбеговић.

⁶⁰⁶ Исто.

⁶⁰⁷ Уставни суд сачињава девет судија, од којих шест судија бирају парламенти ентитета (Представнички дом Федерације Босне и Херцеговине бира четири, а Народна скупштина Републике Српске два), док преосталу тројицу бира председник Европског суда за људска права, након консултација са Предсједништвом Босне и Херцеговине. За судије Уставног суда могу да буду изабрани истакнути правници високог моралног угледа. Свако ко удовољава таквим квалификацијама и има право гласа може да буде судија Уставног суда. Судије које бира председник Европског суда за људска права не могу да буду држављани Босне и Херцеговине нити било које сусједне државе. <http://www.ccbh.ba> 10. 7. 2013.

5.5. Сектор социјеталне безбједности⁶⁰⁸

„Иако би израз ‘социјетална безбедност’, као појам, требало да се односи на било коју људску групацију, она се готово изричито бави националним и етничким групацијама.“⁶⁰⁹ Ова подвојеност и борба за безбједност колективитета у БиХ се нарочито манифестује у култури и медијима.

„Опште познато је да норма има свој лингвистички и свој политички аспект. Та два аспекта најочљивија су у правописној (ортографској) норми.“

⁶¹⁰ Тако је промоција *Правописног приручника босанског/хрватског/српског са основама граматике* одржана 11. 9. 2013. године изазвала различите реакције на босанскохерцеговачкој културној, али и политичкој сцени. Књигу објављену у издању Института за језик Сарајево и Издавачке куће БХ Мост Сарајево, на промоцији одржаној у организацији Министарства образовања и науке Федерације БиХ, покушао је да „објасни“ Ален Калајџија, представник Института за језик, наводећи да се „ради о приручнику који не уводи нова правописна рјешења“ и да „овај правопис није нека заједничка могућност настајања неког новог правописа у смислу уједначавања правописних форми стандардних језика“⁶¹¹. Један од коаутора Приручника, Хаџем Хајдаревић, истакао је да је Приручник „својеврсна језичка карта БиХ“ и да се „у исто вријеме ишло ка томе да језик буде оно што приближава, повезује, да се у језику не инсистира на разликама“⁶¹². Хајдаревић је, одговарајући на питања новинара Независних новина, изјавио да се на простору БиХ говори исти језик, а упитан за назив тог језика, навео је да се „он зове онако како говорник каже. Бошњак ће рећи босански, Хрват хрватски, а Србин српски“⁶¹³. Иако су промотери Приручника нагласили да је *Правописни приручник босанског/хрватског/српског са основама граматике* рађен за потребе дијаспоре, и јавно се оградиле од тезе да је у питању пројекат сажимања језика конститутивних народа БиХ у један, у Републици Српској су управо тако схваћени. Тим поводом огласио се Милош Ковачевић, универзитетски професор и познати

⁶⁰⁸ Поједини дијелови овог поглавља коришћени су у раду који је под насловом *Јавне политике Босне и Херцеговине у социјеталној безбједности*, објављеном у зборнику VII Међународне конференције Јавне политике и политика као јавна ствар, Висока струковна школа за предузетништво Београд, Београд, 2015.

⁶⁰⁹ *Људска безбедност 1*, зборник текстова који је приредила Драгана Дулић, текст аутора Meller, B.: *Национална, социјетална и људска безбедност*, стр. 77. Фонд за отворено друштво, Београд, 2006.

⁶¹⁰ Ковачевић, М.: *У одбрану језика српског и даље*, Требник, Београд, 1999, Костић М., Л.: *Крађа српског језика*, Добрица књига, Нови Сад, 1999, стр. 181.

⁶¹¹ <http://www.vijesti.ba/vijesti/bih/166061-Promoviran-jedinstveni-prirucnik-koji-objedinjuje-bosanski-hrvatski-srpski-jezik.html> Текст *Промовиран јединствен приручник који обједињује босански, хрватски и српски језик* 13. 10. 2013.

⁶¹² Исто.

⁶¹³ <http://nezavisne.com> Текст *Заједнички правопис скројили без Срба* 13. 10. 2013.

српски лингвиста и упозорио да је „Грамматика босанског, хрватског, и српског језика, која је недавно издата у Паризу, највећа опасност по српски језик“⁶¹⁴ јер у исти кош ставља српски, као неспоран лингвистички, са језицима који су само политички прокламовани“⁶¹⁵.

Професор Ковачевић, оспорава постојање босанског језика, и у том смислу истиче да „бошњачки или босански постоји таман онолико колико на пример новопазарски, шумадијски, војвођански, крајишки, херцеговачки, црногорски и сл.“ те да „нема никаквог ни научног ни политичког упоришта за постојање бошњачког/босанског језика“.⁶¹⁶ По професору Ковачевићу „прича о босанском или бошњачком језику настала је на правно неутемељеној премиси да сваки народ може свој језик да именује како год жели.“ Став професора Ковачевића одражава став стручне јавности у Српској, док су ставови које политичка елита износи у јавност нешто блажи, у смислу да се не оспорава бошњачки већ назив босански језик. Тако је председник Српске, Милорад Додик, јавно оспорио босански језик тврдећи да никада неће прихватити босански језик, јер „он нема историју, а промовисали су га међународни фактори у моменту када Срби нису били укључени одређене процесе из времена распада некадашње СФРС“⁶¹⁷. Ковачевићево образложење да се „у БиХ повампирила Калајева идеја о босанској нацији утемељена на босанском као земаљском језику“⁶¹⁸ те да „ако се на један језик не може примијенити ниједан од критеријума језичког идентитета, ни структурни, ни комуникативни, онда се не може научно доказати да такав језик постоји“⁶¹⁹ широко је прихваћено у Српској. Уједно, не ради се само о ставовима професора Ковачевића, већ и других српских лингвиста као што су Александар Милановић и Миле Медих⁶²⁰.

„Култура у најширем смислу представља активност са високим степеном заједничког учешћа, помоћу којег људи стварају своје друштво и сопствени

⁶¹⁴ На наведену тему написано је више значајних књига од стране српских лингвиста, као што су: Ковачевић, М.: *У одбрану језика српског и даље*, Требник, Београд, 1999, Костић М., Ј.: *Крађа српског језика*, Добрица књига, Нови Сад, 1999, Милосављевић, П.: *Срби и њихов језик*, Требник, Београд, 2003.

⁶¹⁵ <http://presrs.ba> Текст *Српски језик угрожен ији него икад* 13. 10. 2013.

⁶¹⁶ *Судбина српског језика: Милош Ковачевић*, интервју с проф. др Милошем Ковачевићем, преузето са <http://govori.tripod.com/bosanski.htm> 13. 10. 2013.

⁶¹⁷ <http://www.pressonline.rs/svet/balkan/283128/dodik-republika-srpska-nikada-neces-prihvati-bosanski-jezik.html> Текст *Додик: Република Српска никада неће прихватити „босански“ језик*, 13. 10. 2013.

⁶¹⁸ <http://presrs.ba> Текст *Srpski jezik ugrozeniji nego ikad* 13. 10. 2013.

⁶¹⁹ <http://www.glassrpske.com/plus/intervju/Milos-Kovacevic-Srpski-jezik-i-cirilica-nikada-nisu-bili-ugrozeniji/lat/133245.html> Текст Милош Ковачевић: *Српски језик и ћирилица никада нису били угрожен ији* 13. 10. 2013.

⁶²⁰ http://www.politika.rs/rubrike/Tema-nedelje/Kako-ne_cuvamo-srpski-jezik/Neizdrzivo-nasilje-nad-jezickom-kulturom.sr.html Текст *Неиздрживо насиље над језиком културом* 13. 10. 2013.

идентитет. Култура обликује личности, буди и негује њихове потенцијале и способност говора и делања, као и њихову креативност“.⁶²¹ У Босни и Херцеговини култура је такође поље на којем се још воде битке и настоје оправдати већ вођене. У том смислу, свакако пажњу заслужује кинематографија и сценска умјетност. Филм *Лена села лепо горе* је први играни филм српске кинематографије који говори о рату у БиХ, а сниман је док је рат још трајао. Филм је рађен по ратној репортажи новинара листа *Дуга* Вање Булића. У филму се приказује судбина десет српских војника затворених осам дана без хране и воде у тунелу у околини Вишеграда. Окосница радње филма је однос два предратна нераздвојна пријатеља, Милана и Халила, који заједно расту, а по избијању рата налазе се на супротстављеним странама. „Драгојевић је својим цинично - комичним приступом успео да избегне ‘ронзање’ и да, ‘упути позив на колективну психоанализу и прочишћење’“, написао је у својој критици Динко Туцаковић, познати критичар и историчар филма.⁶²² О Драгојевићевом филму позитивно су се изразили и други филмски критичари, иако нису били једнодушни у похвалама. Радња филма *Живот је чудо* редитеља Емира Кустурице одвија се, такође, у Босни 1992. године. Лука, инжењер из Београда долази у планинско село са женом Јадранком, оперском пјевачицом и сином Милошем. Лука се спрема да изгради пругу која ће читав крај претворити у рај за туристе. Занесен својом идејом и заслијепљен урођеним оптимизмом, Лука остаје глуп за претећу ратну тутњаву која се приближава. Када почне рат, Лукин живот се окреће наглавачке. Јадранка бјежи са музичарем, док сина Милоша позивају на фронт. Вечити оптимиста, Лука очекује повратак своје породице... али Јадранка се не враћа, а сина му заробљавају. Српска војска додјељује Луку на чување муслиманског таоца — дјевојку Сабаху. Убрзо, Лука се заљубљује у Сабаху, али она треба да буде размијењена за српског заробљеника — његовог сина Милоша.⁶²³ Филм и редитељ су награђени с више награда. У филму се с неколико детаља војска босанских муслимана – Армија БиХ приказује у негативној конотацији.

Редитељка Јасмила Жбанић за филм *Грбавица* добила је Златног медвједа, а примајући награду изјавила је: „Желим да подсетим да су, иако је рат завршен прије 11 година, ратни криминалци Младић и Карацић још на слободи. Организовали су силовање 20 000 жена у Босни, убили 100 000 људи и из домова протјерали милион људи. Ово је Европа, а још нико нема интереса да их ухапси“. Ова изјава прилично је „долила уље на ватру“ атмосфери која је већ била створена око филма. У филму Есма живи са својом дванаестогодишњом кћерком Саром у сарајевском насељу Грбавица. Мајка од кћерке крије истину о њезином оцу, односно прикрива да је она плод ратног силовања. Сара живи

⁶²¹ Келнер, Д.: *Медијска култура: студије културе, идентитет и политика између модернизма и постмодернизма*, CLIO, Београд, 2004, стр. 8.

⁶²² <http://www.aimpress.ch/dyn/pubs/archive/data/199606/60626-005-pubs-beo.htm> 19. 10. 2013.

⁶²³ <http://film.krstarica.com/1/filmovi/zivot-je-cudo/> 19. 10. 2013.

у увјерењу да је кћи страдалог ратног хероја. Есма је приморана запослити се као конобарица како би кћерки обезбиједила новац за школски излет. Школа омогућава бесплатно путовање ученицима ратних хероја. Есма није у могућности да дође до такве потврде за Сару те Сара одлучује да крене у потрагу до истине о свом оцу. Филм је приказан у Београду и био је топло примљен код публике. У Републици Српској филм Грбавица није дистрибуиран. Радња филма *На путу* исте редитељке смјештена је у Сарајево. Филм говори о животу младог пара. Луна ради као стјуардеса, а Амар у контроли лета. Амар због свог проблема са алкохолом, бива отпуштен. Њихов заједнички живот се мијења од тренутка кад Амар сретне свог старог пријатеља Бахрију, који је постао вехабија. Бахрија запошљава Амара као професора информатике у својој заједници и Амар се почиње мијењати, постаје све религиознији, свађа се са Лунином баком и родбином јер пију алкохол, не спава са Луном у истом кревету јер сматра да пар прво треба бити у браку. Све ово утиче на њихову везу и Луна одлази.⁶²⁴ Филм је на критичан начин приказао утицај који вехабијски покрет може имати на младе људе у смислу „испирања мозга“, а редитељка је уједно филмским језиком указала на безбједносне пријетње које вехабијска идеологија у себи носи. Филм *На путу* ни изблиза није добио пажњу јавности као претходно дјело ове редитељке *Грбавица*.

Београдски недјељник *Телеграф* у тексту *ТОП 10 холивудских филмова о „свицепим Србима“* направио је листу десет најпознатијих холивудских остварења у којима су Срби приказани као негативци у филмовима са тематиком из претходног рата. Филм *Грбавица* Јасмиле Жбанић налази се на шестом мјесту, а на првих пет су *Миротворац* (*The Peacemaker*), *Лов у Босни* (*The Hunting Party*), *Добро дошли у Сарајево* (*Welcome To Sarajevo*), *Иза непријатељских линија* (*Behind Enemy Lines*) и *Харисоново прољеће*.⁶²⁵

⁶²⁴ <http://www.danisarajeva.com/2013/05/film-na-putu-jasmile-zbanic/> 19. 10. 2013.

⁶²⁵ 1. Миротворац (*The Peacemaker*)

Миротворац је филм у коме експерт за нуклеарно наоружање и пуковник по Њујорку јуре босанског Србина Душана Гаврића који жели да у зграду УН подметне атомску бомбу сакривену у ранцу. Занимљиво је да је првобитно планирано да се филм снима у Хрватској, али Спилбергу се није допадала идеја да снима филм у држави чији председник износи антисемитске ставове. Када се Миротворац појавио у америчким биоскопима доживео је неуспех на благајнама иако су филмски критичари сматрали да је филм спектакуларна акција. Иначе, у филму је представљено да је најлакши начин за снабдијевање српских Босанаца оружјем за масовна уништења преко Ирана. Главне улоге у овом филму имају Џорџ Клуни и Никол Кидман.

2. Лов у Босни (*The Hunting Party*)

Овај филм режирао је Ричард Шепар, а главни глумци, Ричард Гир и Теренс Хауард, тумарају Босном у потрази за ратним злочинцем, Србином Радославом Богдановићем, познатијим као Лисица. Када Срби заробе главне актере спасава их ЦИА. Овај филм су критичари прогласили за најповршнији филм икад снимљен о рату у Босни и за погрешно усмјерену сатиру у покушају.

3. Добро дошли у Сарајево (*Welcome To Sarajevo*)

“Добро дошли у Сарајево” режирао је Мајкл Винтерботом, а у главним улогама су Вуди Харелсон, Мариза Томеј и Стивен Дилејн. Филм тематски повезује исти „кроки” – целулоидни

Кад је ријеч о сценским умјетностима, двије драме с ратном тематиком издвајају се од осталих. *Дјеца са CNN-а*, драма босанскохерцеговачког писца Амира Буквића, написана је 2005. године и дешава се у Загребу. Дино живи и ради на улицама Загреба као чистач, стицајем околности сретне Дору, младу студенткињу психологије. Између њих се ствара пријатељство због сличне судбине, међутим развојем драме то пријатељство се продубљује у нешто веће. Они су дјеца са CNN-а која су током рата приказана у крупном плану у репортажи CNN-а о страдању у рату: Дора у Вуковарској колони, а Дино међу дјецом из Сребренице којој војска дијели бомбоне и којем је Младић ставио руку на главу.⁶²⁶ Позоришну представу *Дјеца са CNN-а* изводи ансамбл Позоришта младих Сарајево у режији Аиде Буквић. Представа *У Зворнику ја сам оставио своје срце* по драми Абдулаха Сидрана, а у режији Сулејмана Купусовића премијерно је приказана у Камерном театру 55 и изазвала је велику пажњу публике. Ова драма бави се последњим ратом, „који је, како се још једном потврдило, и након 17 година од његовог завршетка људима јако важан. Рат је тема о којој се код нас може увијек говорити, не треба никакав посебан повод, употрејобите рат и ратне патње у театру и добићете пуну салу,

модел Србина из деведесетих година. Репортер ИТН-а Мајкл Хендерсон уз помоћ новинара и америчке хуманитарке покушава да из опкољеног Сарајева прокријумчари муслиманску девојчицу, а ствари се компликују када аутобус са сирочићима заустављају, ко други до – четници.

4. Иза непријатељских линија (Behind Enemy Lines)

За филм у режији Џона Мура, са Џином Хекманом и Овеном Вилсоном су само Срби и Американци показали интересовање. Срби, зато што се „Иза непријатељских линија” бави бекством америчког авијатичара од српских паравојски у Босни. Американци, због потраге за патриотским садржајима послје напада од 11. септембра. У филму један од главних јунака има фотографију која доказује да су Срби починили геноцид над Муслиманима. Срби су приказани негативно – искључиво кроз ликове Лукићевих сурових бораца. Муслимани су, с друге стране, приказани као шармантни цивили међу којима постоје имитатори Елвиса Прислија и обожаваоци реп музике.

5. Харисоново цвеће

Филм „Харисоново цвеће” режирао је Елија Шуракија, а главне улоге имају Енди Мекдавел, Дејвид Стратам и Едријен Броди. О филму су критичари „Верајетија” послје премијере записали „да је обећавао док је био на папиру, али да је много разочарао на великом платну”. Прича говори о фоторепортеру који одлучује да напусти каријеру због насиља које је забиљежила његова камера. Ипак, пред њим је његов последњи задатак који га води у зараћену Хрватску током пада Вуковара.

6. Грбавица

Филм Грбавица режирала је сарајевска редитељка Јасмила Жбанић. Ово филмско остварење настало је у копродукцији Босне и Херцеговине, Аустрије, Њемачке и Хрватске. Филм се бави тематиком масовних силовања муслиманских жена од стране Срба током рата у Босни и Херцеговини. Учесће Мирјане Карановић, српске глумице, у улози бошњачке жене изазвало је негодовање у Србији. Публика у Републици Српској није ни имала прилику да га одгледа јер је његово приказивање на том простору било забрањено, послје фијаска на новинарској премијери у Бањој Луци. Аутор текста Анђелија Вековић <http://www.telegraf.rs/> 19. 10. 2013.

⁶²⁶ <http://www.kul.ba/2013/08/kriticki-osvrt-na-dramski-tekst-%E2%80%99Edjeca-sa-cnn-a-amira-bukvica/> 19. 10. 2013.

и то са уплаканим госпођама у првим редовима⁶²⁷. Из наведеног осврта позоришног критичара Кемала Башића уочава се да су драме и филмови, наравно, са ратном тематиком за публику примамљиви и да су представе и пројекције добро посјеђене. То говори да је култура исполитизована и да су видљиви национални шавови.

Сукоби и неспоразуми око правописа, „одмјеравање снага“ у кинематографији и сценским умјетностима, нимало другачија ситуација у медијима – указује да је социјетална безбједност веома изражена у Босни и Херцеговини. Медијска култура се састоји од радио система, носача звука (плоча, касета, ЦД-а) и средстава њиховог емитовања (као што су радио-апарати, касетофони, и тако даље); филмова и начина њихове дистрибуције (приказивања у биоскопима, изнајмљивања видео-касета, телевизијских емитовања); штампаних медија, од новина до часописа и телевизијског система, који се налази у средишту медијске културе.⁶²⁸ Медијска култура у БиХ је изразито исполитизована и о њој можемо говорити у контексту социјеталне безбједности. У области медија и комуникација снажне надлежности има Регулаторна агенција за комуникације (РАК) која издаје дозволе за подручја емитовања и телекомуникација. Генерални директор руководи Агенцијом и одговоран је за регулаторне функције, административне послове и кадровска питања те успостављање правила о интерним процедурама. Генералног директора бира Савјет Агенције, а потврђује Савјет министара БиХ. Савјет Агенције се састоји од седам чланова које предлаже Савјет министара на основу листе, а именује их Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине. Савјет води Агенцију у стратешким питањима те усваја кодексе и правила за подручја рада у надлежности Агенције. Поред тога, Савјет има и апелациону функцију у случају улагања жалби на одлуке које доноси генерални директор. Одлуке у Савјету доносе се консензусом. У посебним случајевима, кад се не може постићи консензус, одлука се може донијети простом већином уколико су најмање четири члана присутна и гласају.⁶²⁹ Због непримјерених садржаја, „говора мржње“⁶³⁰ итд. РАК изриче новчане казне. Рад Регулаторне агенције често је изложен критици од стране званичника Републике Српске због, како се истиче, дуплих стандарда. „Медијска култура пружа основу за стварање идентитета, у скла-

⁶²⁷ <http://kritika.ba/?p=29> Текст У Зворнику ја сам оставио своје срце, аутор Кемал Башић.

⁶²⁸ Келнер, Д.: *Медијска култура: студије културе, идентитет и политика између модернизма и постмодернизма*, CLIO, Београд, 2004, стр. 6.

⁶²⁹ <http://www.cra.ba/bih/index.php?uid=19>. 10. 2013.

⁶³⁰ „Говор мржње“ представља говор чији је циљ да понизи, застраши или подстакне насиље или активности пуне предрасуда према одређеној групи по основу вјере, етничког поријекла, националног поријекла, религије, сексуалне оријентације или инвалидитета. Пауновић, М., Кривокапић, Б., Крстић, И.: *Међународна људска права*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2013, стр. 200.

ду са којом се појединци данас уклапају у савремена техно-капиталистичка друштва.⁶³¹

У контексту социјеталне безбједности може се посматрати и рад двају асоцијација интелектуалаца. Асоцијација независних интелектуалаца Круг 99 основана је крајем 1992. године, свега неколико мјесеци након избијања рата. Група сарајевских интелектуалаца састајала се у просторијама радио-станице Студио 99 и јавно почела дјеловати са мултиетничких и мултинационалних позиција. Трибине, предавања и округли столови које организује Круг 99 привлаче пажњу медија, а праћене су и од стране појединих медија и у Републици Српској, иако је званичан став ове асоцијације о рату у БиХ да је по сриједи била агресија на БиХ. У Бањој Луци је основан Српски демократски форум (СДФ), невладина организација интелектуалаца која је себи поставила задатак да аргументовано расправља о текућим проблемима у Републици Српској. Иако је доживљена као пандам Кругу 99, сесије које организује СДФ нису праћене од стране медија, те је рад ове асоцијације периодичан и слабо запажен у јавности.

Како је социјетална безбједност, у духу са одређењем Оли Вивера, једног од оснивача Копенхашке школе, борба за идентитет, манифестацију те борбе могли смо видјети уочи пописа 2013. године. Политичке странке, и друге организације, користећи медије, интернет, летке итд. објашњавале су народима како да се изјашњавају у погледу националне и вјерске припадности, као и назива језика којим говоре.

Безбједност припада ингеренцијама ентитета јер су, сходно слову Дејтонског мировног уговора, надлежности институција Босне и Херцеговине:

- а) вањска политика;
- б) спољнотрговинска политика;
- в) царинска политика;
- г) монетарна политика;
- д) финансирање институција и плаћање међународних обавеза Босне и Херцеговине;
- ђ) имиграција, избеглице и азил;
- е) провођење међународних међуентитетских политика и регулација кривичних прописа, укључујући и односе са Интерполом;
- ж) успостављање и функционисање заједничких међународних комуникација;
- з) регулисање међуентитетског транспорта;
- и) контрола ваздушног промета.⁶³²

⁶³¹ Келнер, Д.: *Медијска култура: студије културе, идентитет и политика између модернизма и постмодернизма*, CLIO, Београд, 2004, стр. 5.

⁶³² Члан 3. Анекса IV Дејтонског мировног споразума.

У регулисању сектора социјеталне безбједности крупан корак је направила Република Српска конституисањем Савјета за заштиту уставног поретка Републике Српске. Предсједник Српске наведеној институцији дао је шира овлашћења у погледу заштите уставног поретка. Наиме, Савјет за заштиту уставног поретка овлашћен је да: предлаже мјере за усклађивање и усмјеравање активности система заштите уставног поретка; организује и врши истраживања и анализе те припрема документа о угрожености уставног поретка, препознаје пријетње по уставни поредак и пружа предсједнику Републике стручне савјете у погледу отклањања тих пријетњи, пружа предсједнику Републике стручне савјете значајне за спровођење јавних политика у Републици Српској, пружа савјетодавну и стручну помоћ другим институцијама и представницима Републике у погледу послова заштите уставног поретка; обавља и друге послове интересантне за заштиту уставног поретка.⁶³³

5.6. Сектор економске безбједности⁶³⁴

Сектору економске безбједности посвећује се све већа пажња, учестало се пише и расправља о економској безбједности у смислу да је економска безбједност услов стабилности колективитета. У употреби је и термин „дужничко ропство“ за државе које су задужене до мјере да зависе и економски и политички од међународних кредитора и фондова, што их чини слабир државама у сваком смислу. Опет, дискурс о економској безбједности нема дефинисане границе, штавише, присутна су опречна тумачења широког дијапазона онога шта се у њега убраја. Новији концепт сектора економске безбједности подразумијева „очување структурног интегритета те способности и интереса стварања просперитета политичко-економског ентитета, у контексту различитих вањских ризика и пријетњи с којима се суочава у међународном економском суставу“⁶³⁵.

Појава која угрожава економску безбједност БиХ првенствено је економски криминал чију најважнију манифестацију представља организовани криминал. Уједно, најтежа посљедица слабљења економске безбједности земље и пратећа појава раста економског криминала је сиромаштво. Сиромаштво није само пријетња по појединца већ и по државу. „Унапређење људске безбедности нужно обухвата смањење сиромаштва које ће смањити људску несигурност. Таква унапређења могу се схватити као синоними за унапређења

⁶³³ Члан 4. Одлуке о образовању Савјета за заштиту уставног поретка Републике Српске, Службени гласник РС број 113/13.

⁶³⁴ Поједини дијелови овог поглавља коришћени су у изради рада који је под насловом *Економска безбједност Босне и Херцеговине* објављен у часопису Безбједност, полиција, грађани, број 1-2/16, Бања Лука, 2016. стр. 35-49.

⁶³⁵ Collins, A.: *Сувремене сигурносне студије*, текст аутора Dent M., С.: *Економска сигурност*, Политичка култура, Загреб, 2010, стр. 251.

у области људских права – економских, социјалних, грађанских, политичких и културних – од стране појединачних људских бића.⁶³⁶ Људска безбједност је појам са више димензија. „Појам људске безбедности проширује расправе о људским правима и у њу уводи питања која се односе на њихово кршење, попут употребе силе у име заштите људских права, као и кршење људских права од стране не-државних актера.“⁶³⁷

Опсежну, али свеобухватну дефиницију организоване криминалне групе дао је Милан Шкулић у својој књизи *Организовани криминалитет*.⁶³⁸ По професору Шкулићу организована криминална група има више обиљежја: ради се о удружењу више лица; криминална организација има тајни карактер; криминална организација посједује одређена писана или неписана правила у којима су садржани услови њеног дјеловања, те права и дужности њених чланова, који обавезују на њихово поштовање; циљ криминалне организације је стицање профита, тј. имовинске користи или постизање моћи; криминална организација се оснива ради вршења кривичних дјела; криминална организација је заснована на хијерархијском начелу; активности чланова организације се врше на професионалној основи; криминална организација има трајни карактер; криминална организација настоји да оствари монопол у/на одређеном подручју; криминална организација је неидеолошког карактера, односно не оснива се ради остваривања одређених политичких, националних и сличних идеја, циљева и идеала; криминална организација је склона да се служи насиљем; криминална организација настоји да корумпира одређене државне органе и по правилу, постоји одређена коруптивна веза између ње и појединих експонената државне власти, односно, неких јавних служби или појединих политичара, па чак и читавих партија.⁶³⁹ Штета коју организоване

⁶³⁶ Вилијамс, П. Д.: *Увод у студије безбедности*, текст аутора Томас, К.: *Сиромаштво*, Службени гласник – Факултет безбедности, Београд, 2012, стр. 329.

⁶³⁷ *Људска безбедност 2*, зборник текстова који је приредила Драгана Дулић, текст аутора Оберлајтнер, Г.: *Људска права и безбедност – две куле?*, Фонд за отворено друштво, Београд, 2006, стр. 18.

⁶³⁸ Шкулић, М.: *Организовани криминалитет: појам и кривичнопроцесни аспекти*, Ауторска издавачка задруга, Београд, 2003, стр. 45.

⁶³⁹ Потпуна дефиниција гласи: Организована криминална групација или криминална организација представља тајно удружење више лица, која испуњавају потребне услове утврђене писаним или неписаним правилима којима се уређује функционисање организације и пристају на строго поштовање тих услова, која је основана ради професионалног и по правилу планског вршења кривичних дјела (нарочито неких врста кривичних дјела која су специфична за циљеве криминалне организације) и то тако да организација буде трајног карактера, а у циљу континуираног стицања имовинске користи или моћи те остварења монопола на/у одређеном подручју (ради чега је склона уништењу конкуренције); заснована на хијерархијским принципима и уз строгу дисциплину својих чланова, по правилу и на принципима специјализације и подјеле рада у вршењу криминалних активности, мада је организација по правилу, истовремено укључена и у одређене легалне активности (у погледу чега такође постоји специјализација и подјела рада у оквиру њеног чланства); она је, поред тога, начелно неидеолошког карактера, с тим да

групе, односно, организовани криминал наноси друштву су велике, и наравно да се одражавају на економски аспект безбједности. У том смислу, посебно су разарајућа дјела која чине тзв. коруптивни сет кривичних дјела као што су примање и давање дара, злоупотреба службеног положаја и слично.

За организовани криминал у међународним оквирима користи се синтагма „транснационални организовани криминал“. „Према конвенцији УН, транснационална криминална група јесте група која садржи три или више чланова организованих за период пре и после деловања на координисан начин како би се починио „озбиљан злочин“ с циљем стицања финансијске или друге користи.“⁶⁴⁰

Надржавне организације као што су Организација уједињених нација и уопште, институције које су јачале идеју о међународном кривичном праву учиниле су напор како би борба против организованог криминала добила на интензитету и снази. Конкретан и запажен резултат тих настојања било је доношење Конвенције о спречавању транснационалног организованог криминала, 2000. године у Палерму.⁶⁴¹ Организација уједињених нација, са своје стране, тежиште је ставила на сузбијање корупције⁶⁴² као разарајућег облика организованог криминала те је 2003. године у Мексику усвојена Конвенција Уједињених нација против корупције.⁶⁴³ Корупција је можда најтежи продукт организованог криминала. „Корупција представља темељ организованог криминала, без обзира о којој врсти појединаца и организовању је ријеч. Корупција (лат. *sum*: са + *gumpere*: кидање) јесте непожељна друштвена појава која доводи до слабљења повјерења грађана у рад управе као и слабљења повјерења грађана у законе и власт.“⁶⁴⁴ Организоване криминалне групе, корупци-

криминална организација широко практикује разноврсне видове насиља те наглашено испољава спремност на употребу насиља, како у односу на спољно окружење, тако и према члановима који прекрше њена правила (располаже сопственим системом санкционисања), а посебно настоји да коруптивним методама оствари директан или индиректан утицај на органе државне власти, ради омогућавања или олакшања сопственог дјеловања и ширења непосредног или посредног утицаја. Исто.

⁶⁴⁰ Вилијамс, П. Д.: *Увод у студије безбедности*, текст аутора Пикарели, Џ. Т.: *Транснационални организовани криминал*, Службени гласник – Факултет безбедности, Београд, 2012, стр. 568.

⁶⁴¹ Босна и Херцеговина је ратификовала наведену конвенцију (Службени гласник БиХ - међународни уговори бр.: 03/02).

⁶⁴² У етимолошком смислу „корупција“ (lat. *corruption*) значи поквареност, кварност, изопаченост, разврат, поткупљивање, подмићивање, поткупљење, подмићење, кварење, укваривање, труљење, распадање, кривотворење; „корумпирати“ (lat. *corrumpere*) јесте кварити, покварити, изопачити, подмитити, подмићивати, потплатити, потплаћивати, поткупити, поткупљивати; Вујаклија, М.: *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд, 2003. стр. 456.

⁶⁴³ Босна и Херцеговина је ратификовала наведену конвенцију (Службени гласник БиХ - међународни уговори бр.: 05/06).

⁶⁴⁴ Кораћ, Х., Беговић, А.: *Недопуштено стање корупције*, рад објављен у Зборнику радова *Корупција и праће новца*, Интернационална асоцијација криминалиста Бања Лука, Сарајево, 2009. стр. 181-188.

ја и сиромаштво у тијесној су и непосредној вези. „Криминалне групе које промовишу корупцију могу да имају погубан утицај на друштвену кохезију држава, подривајући њихову способност да спроводе власт. Распрострањена корупција често доводи до слома повјерења и легитимности које грађани имају у државе.“⁶⁴⁵

„Корупција, као социјално патолошка појава, не представља ексклузивитет само неких држава или само неких региона или народа. Управо супротно, то је појава која се јавља на свим континентима и у свим државама. Да у том погледу нити Босна и Херцеговина није изузетак, показали су већ резултати истраживања која је у току 2004-2008. године провела непрофитабилна, невладина организација Transparency International Bosna & Hercegovina⁶⁴⁶, али и подаци других међународних владиних и невладиних институција.“⁶⁴⁷

„У склопу законског одређења појма организованог криминалитета, потребно је нагласити да Кривични закон Босне и Херцеговине садржи кривично дјело удруживање ради чињења кривичног дјела (чл. 249) које дјело може извршити лице које организује групу људи или на други начин удружује три или више у циљу почињења кривичних дјела прописаних законом Босне и Херцеговине...“⁶⁴⁸ Сасвим оправдано поставља се питање шта одређује организовану криминалну групу, односно који су њени елементи. „Према законској дефиницији организована група је група људи која је формирана, а није спонтано настала, ради непосредног слиједећег учињења кривичног дјела и чији чланови не морају имати формално дефинисане улоге, која не мора имати континуитет чланства ни развијену организацију.“⁶⁴⁹

Кривични закон Босне и Херцеговине⁶⁵⁰ у глави XIX (Кривична дјела корупције и кривична дјела против службене и друге одговорне дужности) дефинише кривична дјела по основу злоупотребе службеног положаја и овлашћења. Кривична дјела корупције и кривична дјела против службене и одговорне дужности наведена у глави XIX КЗ БиХ су:

⁶⁴⁵ Вилијамс, П. Д.: *Увод у студије безбедности*, текст аутора Пикарели, Ц. Т.: *Транснационални организовани криминал*, Службени гласник – Факултет безбедности, Београд, 2012, стр. 579.

⁶⁴⁶ Аутор је као истраживач учествовао у изради *Студије система националног интегритета - Босна и Херцеговина 2007*, Transparency International, Бања Лука, 2006.

⁶⁴⁷ Марковић, Ј.: *Политичко-правни аспекти корупције у БиХ са посебним освртом на корупцију у образовању*, магистарски рад одбрањен на Слобомир II Универзитету, Бијељина, 2011, стр. 209.

⁶⁴⁸ Кулић, Д.: *Спречавање и сузбијање кријумчарења људи и робе*, магистарски рад одбрањен на Слобомир II Универзитету, Бијељина, 2011, стр. 40.

⁶⁴⁹ Исто.

⁶⁵⁰ Службени гласник Босне и Херцеговине бр: 3/03.

- Примање дара и других облика користи – члан 217. КЗ БиХ⁶⁵¹, представља основно дјело из сета коруптивних кривичних дјела. Ово кривично дјело тешко се доказује, а представља велику пријетњу друштву.
- Давање дара и других облика користи – члан 218. КЗ БиХ⁶⁵² јесте кривично дјело које је у вези са кривичним дјелом из члана 217, јер представља навођење службеног или одговорног лица на повреду вршења службе.
- Противзаконито посредовање – члан 219. КЗ БиХ⁶⁵³, кривично дјело којим се злоупотребљава или користи службени положај или позиција лица а у сврху примање награде или друге услуге.

⁶⁵¹ (1) Службено или одговорно лице у институцијама Босне и Херцеговине укључујући и страно службено лице, које захтијева или прими дар или какву другу корист или које прими обећање дара или какве користи, да у оквиру својег овлаштења изврши што не би смјело извршити или да не изврши што би морало извршити, казниће се казном затвора од једне до десет година.
 (2) Службено или одговорно лице у институцијама Босне и Херцеговине укључујући и страно службено лице, које захтијева или прими дар или какву корист, или које прими обећање дара или какве користи, да у оквиру својег овлаштења изврши што би морало извршити или да не изврши што не би смјело извршити, казниће се казном затвора од шест мјесеци до пет година.
 (3) Казном из става 2. овог члана казниће се службено или одговорно лице у институцијама Босне и Херцеговине укључујући и страно службено лице, које последије вршења или невршења из става 1. и 2. овог члана, а у вези с тим, захтијева или прими дар или какву другу корист.
 (4) Примљени дар или имовинска корист одузеће се. Члан 217. КЗ БиХ.

⁶⁵² (1) Ко службеном или одговорном лицу у институцијама Босне и Херцеговине укључујући и страно службено лице, учини или обећа дар или какву другу корист, да у оквиру својег овлаштења изврши што не би смјело извршити или да не изврши што би морало извршити, или ко посредује при оваквом подмићивању службеног или одговорног лица, казниће се казном затвора од шест мјесеци до пет година.
 (2) Ко службеном или одговорном лицу у институцијама Босне и Херцеговине укључујући и страно службено лице, учини или обећа дар или какву другу корист да у оквиру својег овлаштења изврши што би морао извршити или да не изврши што не би смио извршити, или ко посредује при оваквом подмићивању службеног или одговорног лица, казниће се новчаном казном или казном затвора до три године.
 (3) Учиниолац кривичног дјела из става 1. и 2. овог члана који је дао мито на захтјев службеног или одговорног лица у институцијама Босне и Херцеговине укључујући и страно службено лице и пријавио кривично дјело прије његовог откривања или прије сазнања да је дјело откривено, може се ослободити од казне.
 (4) Примљени дар или имовинска корист одузеће се, а у случају из става 3. овог члана може се вратити лицу које је дало мито. Члан 218 КЗ БиХ.

⁶⁵³ (1) Ко прими награду или какву другу корист да кориштењем свог службеног или утицајног положаја посредује да се изврши или не изврши нека службена радња, казниће се новчаном казном или казном затвора до три године.
 (2) Ко користећи свој службени или утицајни положај посредује да се изврши службена радња која се не би смјела извршити или да се не изврши службена радња која би се морала извршити, казниће се казном затвора од шест мјесеци до пет година.
 (3) Ако је за извршење кривичног дјела из става 2. овог члана примљена награда или каква друга корист, учинилац ће се казнити казном затвора од једне до десет година. Члан 219 КЗ БиХ

- Злоупотреба положаја или овлаштења – члан 220. КЗ БиХ⁶⁵⁴, јесте кривично дјело у којем починилац искористи службу, односно своја службена овлаштења и поступа на незаконит начин како би себи или другом лицу прибавио какву корист или другом нанесе какву штету или теже повриједи права другог.
- Проневјера у служби – члан 221. КЗ БиХ, јесте кривично дјело у којем службено лице прибави противправну имовинску корист, присвоји новац, хартије од вриједности или друге покретне ствари које су му повјерене у служби или уопште на функцији у институцијама Босне и Херцеговине.
- Превара у служби – члан 222. КЗ БиХ, јесте кривично дјело које представља посебан вид преваре коју чини службено или одговорно лице у институцијама Босне и Херцеговине с циљем да себи или другом прибави противправну имовинску корист, подношењем лажних обрачуна или на други начин доведе у заблуду овлаштено лице да изврши незакониту исплату.
- Послуга у служби – члан 223. КЗ БиХ, јесте кривично дјело у којем се неовлаштено послужи новцем, хартијом од вриједности или другим покретним стварима које су му повјерене у служби или уопште на раду у институцијама Босне и Херцеговине, или те ствари другом неовлаштено да на послугу.
- Несавјестан рад у служби – члан 224. КЗ БиХ, јесте кривично дјело којим службено или одговорно лице у институцијама Босне и Херцеговине које свјесним кршењем закона, других прописа или општег акта или пропуштањем дужности надзора, очигледно несавјесно поступи у вршењу дужности.
- Одавање службене тајне – члан 225. КЗ БиХ, јесте кривично дјело у којем службено или одговорно лице у институцијама Босне и Херцеговине које неовлаштено другом саопшти, преда или на други начин учини доступним податке који представљају службену тајну, или које прибавља такве податке с циљем да их преда неовлашћеном лицу.

⁶⁵⁴ (1) Службено или одговорно лице у институцијама Босне и Херцеговине, које искориштавањем свог службеног положаја или овлаштења, прекорачивши границе свог службеног овлаштења или не извршивши своје службене дужности, прибави себи или другом какву корист, другом нанесе какву штету или теже повриједи права другог, казниће се казном затвора од шест мјесеци до пет година.

(2) Ако је кривичним дјелом из става 1. овог члана прибављена имовинска корист у износу који прелази 10.000 КМ, учинилац ће се казнити казном затвора од једне до десет година.

(3) Ако је кривичним дјелом из става 1. овог члана прибављена имовинска корист у износу који прелази 50.000 КМ, учинилац ће се казнити казном затвора најмање три године. Члан 220 КЗ БиХ.

- Кривотворење службене исправе – члан 226. КЗ БиХ, кривично дјело које настаје када службено или одговорно лице у институцијама Босне и Херцеговине које у службену или пословну исправу, књигу или спис унесе неистините податке или не унесе какав важан податак, или својим потписом, односно службеним печатом овјери службену или пословну исправу, књигу или спис с неистинитом садржином, или које својим потписом, односно службеним печатом омогући прављење такве исправе, књиге или списка с неистинитом садржином.
- Противзаконита наплата и исплата – члан 227. КЗ БиХ, јесте кривично дјело које се појављује када службено или одговорно лице у институцијама Босне и Херцеговине које од другог наплати нешто што други није дужан да плати, или наплати више него што је дужан да плати, или које при исплати или предаји каквих ствари мање исплати, односно преда.
- Противзаконито ослобођење лица лишеног слободе – члан 228. КЗ БиХ, настаје када службено лице у институцијама Босне и Херцеговине које противзаконито ослободи лице лишено слободе које му је повјерено на чување, или му помогне да побјегне, или му омогућава недопуштену везу или преписку ради припремања бјекства.
- Противзаконито присвајање ствари при претресању или извршењу – члан 229. КЗ БиХ, јесте кривично дјело у којем службено лице у институцијама Босне и Херцеговине које при претресању стана, просторија или лица, или при извршењу одузме покретну ствар с циљем да њеним присвајањем прибави себи или другом противправну имовинску корист.

У кривичном законодавству Босне и Херцеговине не постоји кривично дјело „корупције“ али је у функционалној употреби синтагма „коруптивни сет кривичних дјела“. Кривична дјела из области коруптивних кривичних дјела прописана су кривичним законима на нивоу БиХ, Републике Српске, Федерације БиХ и Брчко дистрикта БиХ. Тако су ова дјела у КЗ Федерације БиХ, одређена у глави XXIX (Кривична дјела против правосуђа – 20 кривичних дјела), у глави XXXI (Кривична дјела подмићивања и кривична дјела против службене и друге одговорне дужности – 12 кривичних дјела). Исто тако, коруптивна дјела у КЗ Републике Српске дефинисана су у глави XXVII (Кривична дјела против службене дужности – 18 кривичних дјела) и у глави XXVIII (Кривична дјела против правосуђа – 16 кривичних дјела). У КЗ Брчко дистрикта БиХ, у глави XXIX (Кривична дјела против правосуђа – 20 кривичних дјела), у глави XXXI (Кривична дјела подмићивања и кривична дјела против службене и друге одговорне дужности – 13 кривичних дјела) наведена су коруптивна кривична дјела.⁶⁵⁵

⁶⁵⁵ Види шире у: *Коментари кривичних/казнених закона у Босни и Херцеговини*, Савјет Европе, Европска комисија, Сарајево, 2005. стр. 706-742, 1062-1113, 1237-1261, 1760-1769, 1769-1776, 2012-2028, 2036-2042.

Анализа стања корупције у Босни и Херцеговини урађена од стране Свјетске банке 2000. године, која је идентификовала низак ниво повјерења грађана и јавних службеника у органе власти. Око 40% испитаника перципирају власти као непоштене и имају мало повјерења у њих, док преко 70% сматра да је корупција дио културе и менталитета у БиХ. Битно је напоменути да је преко 50% спремно да пријави случајеве корупције. Већина испитаника у разним анкетама спроведеним у БиХ, сматра да је ниво корупције у БиХ висок. Готово 100% анкетираних грађана сматра да корупција постоји, и да она узрокује тешке проблеме као што су морална ерозија, повећан криминалитет, смањење безбједности, неједнакост, итд.⁶⁵⁶ У Босни и Херцеговини, према свим истраживања, област јавних набавки је означена као најугроженија од стране корупције.

5.7. Сектор енергетске безбједности⁶⁵⁷

Енергетска безбједност постала је један од важнијих, ако не и најважнији безбједносни сектор. Наиме, тежњу ка енергетској стабилности, сигурним изворима енергије, показују како развијене тако и економски неразвијене земље. Разлика је у томе што земље са снажном економијом настоје дугорочно да се енергетски обезбиједе те су у том смислу врло активне на међународном плану. При томе не презају од рушења некооперативних влада и отварања ратишта. Рат за нафту настоји се приказати као борба против диктаторских режима, правда се и потребом за демократизацијом односа. Према земљи која је постала мета нафтних компанија, примјењује се широка лепеза операција из домена хибридног ратовања. Сасвим је разумљиво да је у том контексту Блиски исток епицентар конфронтација и сукоба, од талачке кризе у Ирану из 1979. године до најновијег, сиријског ратишта. Изворишта нафте и гаса и полагање цјевовода за транспорт ових енергената, у врху су геополитичке агенде. У радовима на тему енергетске безбједности веома често се користи дефиниција коју је дао Данијел Јергин по којем је „енергетска безбедност доступност одговарајуће количине енергије по приступачним ценама“.⁶⁵⁸ Гдје се у наведеном смислу налазе балканске земље попут Босне и Херцеговине? Због свог транзитног положаја могу бити веома атрактивне са аспекта транспорта енергената. Међутим, ништа мањи нису изгледи да исто буде разлог трајне нестабилности региона.

⁶⁵⁶ Према: Шикман, М.: *Корупција као дјелатност организованог криминалитета*, рад објављен у Зборнику радова *Корупција и прање новца*, Интернационална асоцијација криминалиста Бања Лука, Сарајево, 2009. стр. 468-480.

⁶⁵⁷ Поједини дијелови овог поглавља коришћени су у раду који је под називом *Енергетска безбједност Босне и Херцеговине* (коаутор са Сикимић, М.) објављен у часопису *Безбједност, полиција, грађани*, број 1/19, Бања Лука, 2019. стр. 3-17

⁶⁵⁸ Yergin, D.: *The prize: The Epic Quest for oil, Money and power*, Simon&Schuster. New York, 1990. према Парезановић, М.: *Енергетска безбедност*, Нова српска политичка мисао, Београд, 2014. стр. 20.

„Под енергетском безбедношћу на глобалном и националном нивоу подразумева се доступност енергената, и то у довољној количини по прихватљивим ценама, стабилност испорука, као и физичка безбедност гасовода и нафтовода.“⁶⁵⁹ Сектор енергетске безбједности постаје све значајнији, енергетска снабдјевеност сматра се за неопходан услов привредном развоју. „Што је друштво сложеније и продуктивније, већа је потреба за енергијом: без одговарајућег снабдевања основним горивима, сложено друштво не може да одржава високу стопу индустријске производње, обезбеди пристојан животни стандард својим грађанима или се одбрани од конкурентских сила.“⁶⁶⁰

У сектору енергетске безбједности, на нивоу Босне и Херцеговине одређене ингеренције има Министарство спољне трговине и економских односа БиХ. Наиме, поменуто министарство надлежно је за низ области:

- спољнотрговинску и царинско-тарифну политику БиХ;
- припремање уговора, споразума и других аката из области економских односа и трговине са другим државама;
- припремање билатералних и мултилатералних споразума и других аката везаних за обнову и реконструкцију БиХ итд.⁶⁶¹

Министарство је надлежно и за обављање послова и задатака из надлежности БиХ који се односе на дефинисање политике, основних принципа, усклађивање дјелатности и планова ентитетских тијела власти и институција на међународном плану у подручјима:

- пољопривреде;
- енергетике;
- заштите околине, развој и коришћење природних ресурса;
- туризма.⁶⁶²

У оквиру Министарства као организациони дио постоји Сектор за природне ресурсе, енергетику и заштиту околине/животне средине, а у оквиру поменутог сектора Одсјек за примарну енергију и политику. Међутим, оно чиме се наведени одсјек бави јесте пренос електричне енергије, област која

⁶⁵⁹ Радоман, Ј.: Секуритизација енергије као увод у енергетску безбедносну дилему, *Безбедност Западног Балкана*, бр. 4 (2007), стр. 36-37.

⁶⁶⁰ Вилијамс, П. Д.: *Увод у студије безбедности*, текст аутора Клер Т., М.: *Енергетска безбедност*, Службени гласник –Факултет безбедности, Београд, 2012, стр. 603.

⁶⁶¹ Министарство спољне трговине надлежно је и за: односе с међународним организацијама и институцијама из области спољне трговине и економских односа; припрему и израду макроекономских односа стратешких докумената из области економских односа; пословно окружење, јединствен економски простор; развој и промоцију предузетништва; контролу промета роба и услуга који имају посебан режим у промету односа у извозу и увозу; заштиту потрошача; конкуренцију; усклађивање међународне економске помоћи БиХ, осим дијела који се односи на помоћ Европске уније; ветеринарство.

⁶⁶² http://www.vijeceministara.gov.ba/ministarstva/vanjska_trgovina_i_ekonomski_odnosi 29. 10. 2013.

је регулисана сетом закона од којих је можда најважнији Закон о оснивању компаније за пренос електричне енергије у БиХ.⁶⁶³ Уједно, у оквиру Сектора постоји и Одсјек за секундарну енергију и пројекте,⁶⁶⁴ који има статус својеврсног „одсјека подршке“ у смислу да припрема и предлаже мјере, законе и подзаконске акте који се односе на сектор енергетике, што значи да учествују у креирању јавне политике БиХ у енергетској безбједности. Међутим, Сектор за природне ресурсе, енергетику и заштиту околине/животне средине, када је енергетика у питању има ингеренције искључиво у преносу електричне енергије, док је „газдовање“ свим другим енергентима у надлежности ентитета.⁶⁶⁵

Тако је у Републици Српској усвојен низ закона који регулишу ову област:

- Закон о гасу⁶⁶⁶
- Закон о цјевоводном транспорту гасовитих и течних угљоводоника и дистрибуцији гасовитих угљоводоника⁶⁶⁷

⁶⁶³ Службени гласник БиХ бр. 35/04.

⁶⁶⁴ У Одсјеку за секундарну енергију и пројекте обављају се студијско-аналитички, управни и организациони послови координације, припремања, предлагања и провођења мјера, развојне политике, закона, подзаконских и других прописа, аналитичког праћења и израде стручних анализа, информација и мишљења која се односе на учествовање у планирању развика сектора енергетике БиХ; координација имплементације међународних уговора и пројеката; у процесу европских интеграција активно учествовање у цијелом циклусу ЕУ пројеката: програмирање, имплементација, мониторинг и оцјењивање; координација активности на обезбјеђењу сигурног снабдијевања енергијом, уз ефикасно кориштење енергије и употребу обновљивих енергетских ресурса према ЕУ директивама; координација дјеловања међународних институција у циљу постизања синергијског ефекта у развоју енергетског сектора према зацртаним циљевима у процесу усклађивања са ЕУ директивама/стандардима; припремање нацрта закона и одговарајућих подзаконских аката енергетског сектора и праћење њихове имплементације; мониторинг активности, везано за рад независне Државне електроенергетске регулаторне комисије, Електропреноса БиХ и Неовисног оператора система; прикупљање и анализа статистичких података сектора електричне енергије укључујући увоз, извоз и транзит; учествовање у предлагању и праћење регионалних инвестиција везаних за електричну енергију; учествовање у припремању билатералних и мултилатералних споразума који се односе на заједничко кориштење енергетских ресурса; сарадњу с институцијама БиХ и ентитета надлежним за област енергетике; сарадња БиХ у међународним институцијама и организацијама из области електроенергетике, обновљивих извора и енергетске ефикасности и координација активности; рад на хармонизацији регулативе из области електроенергетике, обновљивих извора и енергетске ефикасности с европским стандардима. http://www.mvteo.gov.ba/org_struktura/sektor_prirodni_resursi/Odsjek_za_sekundarnu_energiju_i_projekte/O_nama 29. 10. 2013.

⁶⁶⁵ Као илустрацију навешћемо изјаву министра у Министарству индустрије, енергетике и рударства у Влади Републике Српске, Жељка Ковачевића, дату након састанка са министром спољне трговине и економских односа у Савјету министара БиХ, Мирком Шаровићем, и министром енергетике, рударства и индустрије Федерације БиХ, Ердолом Трхуљом: „Имамо стратегију развоја енергетике у Републици Српској до 2030. године, и када је у питању стратегија на нивоу БиХ, она може да буде збир двије стратегије – Републике Српске и Федерације БиХ“, преузето са <http://www.capital.ba> 22. 9. 2012.

⁶⁶⁶ Службени гласник Републике Српске број 86/07, 121/12, 22/18.

⁶⁶⁷ Службени гласник Републике Српске број 52/12.

- Закон о енергетици⁶⁶⁸
- Закон о електричној енергији⁶⁶⁹
- Закон о обновљивим изворима енергије и ефикасној когенерацији⁶⁷⁰
- Закон о нафти и дериватима нафте⁶⁷¹

У оквиру Министарства индустрије, енергетике и рударства Републике Српске дјелује Ресор за енергенте. У оквиру Ресора за енергенте обављају се послови који се односе на:

- предузимање мјера за обезбјеђење услова за функционисање предузећа у области нафтне и гасне привреде;
- учешће у изради нацрта Стратегије развоја енергетике и праћење њене реализације;
- израду нацрта енергетских биланса нафте, нафтних деривата, природног гаса и других енергената;
- праћење утицаја системских мјера текуће и развојне економске политике на положај нафтне и гасне привреде и предлагање мјера за подстицање бржег развоја ових грана;
- предлагање мјера у случају несташица нафте, нафтних деривата и гаса којим је угрожено снабдијевање тржишта;
- координацију развојних пројеката и сарадњу са другим органима и организацијама у припремању и доношењу развојних планова локалних заједница;
- вођење базе података са свим битним параметрима за дјелатности из надлежности ресора;
- израду извјештаја анализа, информација и других материјала у наведеној области, који служе као основа за дефинисање текуће и развојне политике и за праћење њеног остварења;
- израда нацрта законских и других прописа;
- надзор над радом предузећа у којима учествује државни капитал;
- рјешавање у управним и другим стварима;
- обављање и других послова из ове области.⁶⁷²

Слична ситуација је и у другом ентитету, односно у Федерацији БиХ, која је усвојила Закон о истраживању и експлоатацији нафте и плина у ФБиХ (Слу-

⁶⁶⁸ Службени гласник Републике Српске број 49/09.

⁶⁶⁹ Службени гласник Републике Српске бројеви: 8/08 -пречишћени текст, 34/09, 92/09 и 01/11

⁶⁷⁰ Службени гласник РС, број 39/13, 26/19.

⁶⁷¹ Службени гласник Републике Српске број 36/09 и 102/12.

⁶⁷² <http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/mpcr/OM/Resori/energenti/Pages/Splash.aspx> 29. 10. 2013.

жбени лист Федерације Бих бр. 77/13), Закон о кориштењу обновљивих извора енергије и ефикасне когенерације (Службени лист Федерације Бих бр. 70/13), Закон о електричној енергији у ФБиХ. Орган управе надлежан за област енергетике је Федерално министарство енергије, рударства и индустрије.

Законом о енергетици Републике Српске уређују се основе енергетске политике Републике Српске, доношење стратегије развоја енергетике, планова, програма и других акта за њено спровођење, основна питања регулисања и обављања енергетских дјелатности, кориштење обновљивих извора енергије и услови за остваривање енергетске ефикасности (члан 1. Закона). Енергетском политиком Републике Српске утврђују се приоритети и смјернице развоја енергетског сектора ради остваривања дугорочних циљева којима се обезбјеђује:

- сигурно и квалитетно снабдијевање енергијом;
- дугорочни уравнотежен и одржив развој енергетског сектора у складу са кретањем потрошње енергије;
- развој енергетске инфраструктуре и увођење савремених технологија обезбјеђењем стабилних и транспарентних услова за улагања у изградњу, реконструкцију и модернизацију енергетских система и њиховог повезивања са системима из окружења;
- подстицање конкуренције на енергетском тржишту;
- доступност и материјална приступачност различитих видова енергије грађанима Републике Српске уз истовремену постепену либерализацију енергетског тржишта;
- обезбјеђење услова за стимулисање кориштења обновљивих извора енергије и когенерације;
- унапређивање енергетске ефикасности, у обављању енергетских дјелатности, али и у потрошњи енергије;
- унапређивање заштите животне средине и очувања еколошке равнотеже при производњи, преносу и потрошњи енергије и енергената (члан 4. Закона).

Енергетска политика и планирање развоја енергетике Републике Српске спроводи се Стратегијом развоја енергетике Републике. Стратегијом развоја енергетике дефинишу се: дугорочни циљеви развоја појединих енергетских дјелатности, приоритети развоја, утврђивање енергетских потреба Републике Српске, извори и начин обезбјеђивања потребних количина енергије, укључујући дугорочно планирање структуре енергетских извора, учешће обновљивих извора, задани нивои енергетске ефикасности и уштеде енергије, потребна улагања у енергетику, мјере за подстицање и начин обезбјеђења средстава за улагања у обновљиве изворе и когенерацију, мјере и механизми за повећање енергетске ефикасности, унапређивање заштите животне средине и спречава-

ње климатских промјена, подстицање конкуренције и постепена либерализација енергетског тржишта, мјере за обезбјеђивање заштите крајњих купаца, механизми и мјере за заштиту угрожених купаца у условима либерализованог тржишта и други елементи значајни за остваривање циљева енергетске политике. Стратегију развоја енергетике доноси Народна скупштина Републике Српске на приједлог Владе Републике Српске (у даљем тексту: Влада) за период од двадесет година. Стратегија развоја енергетике усклађује се са Просторним планом Републике Српске и економско- развојим плановима Републике Српске (члан 5. Закона).

Регулаторна комисија за енергетику Републике Српске регулише и врши надзор односа на тржишту електричне енергије, гаса и нафте у складу са законским одредбама и надлежностима које су јој прописане у сектору електричне енергије, сектору гаса и сектору нафте. Како ствари изгледају у контексту међународних односа најбоље је илустровао министар спољне трговине и економских односа Мирко Шаровић бораваћи у Руској Федерацији, гдје је учествовао на међународном енергетском форуму „Руска енергетска седмица“. Ради се о највећем енергетском самиту ове врсте у свијету, који је отворио предсједник Руске Федерације Владимир Путин и коме присуствују лидери земаља највећих произвођача нафте, гаса и других енергената.⁶⁷³

„Босна и Херцеговина је земља која има значајан потенцијал за унапређење енергетске ефикасности. Потрошња енергије по јединици БДП-а, која је један од најважнијих енергетских показатеља земље, у БиХ је скоро 2,5 пута већа од свјетског просјека“, истакао је министар, наглашавајући неопходност увођења планираних мјера енергетске ефикасности и значај подршке и сарадње, како са земљама чланицама ЕУ тако и са Русијом.⁶⁷⁴ Министар Шаровић позицију земље коју представља покушао је да прикаже избалансираним приступом. Иначе, земљама Балкана велики проблем представљају напори сила Запада и сила Истока да у енергетском смислу овладају балканским полуострвом, чија важна транзицијска позиција кроз вијекове није губила значај. Стога је у контексту снабдијевања енергентима диверсификација постала најчешће коришћена ријеч. Енергетска зависност ових земаља је изузетно висока, два и по пута већа у односу на ЕУ. О томе свједочи др Зорана З. Михајловић Милановић у свом раду „Енергетска безбедност земаља Југоисточне Европе у светлу руске енергетске политике“⁶⁷⁵. Енергетска зависност ЕУ од увоза руског гаса илуструју сљедећи подаци:

„Познато је да од укупног извоза гаса из Русије 94% иде ка европским земљама. У Европи, руски гас чини 38% европског увоза. Пројекције будућ-

⁶⁷³ <http://vijeceministara.gov.ba>, текст Министар Шаровић на самиту „Руска енергетска седмица“; БиХ има значајан потенцијал за унапређење енергетске ефикасности, преузето 25. 3. 2019. у 7, 15.

⁶⁷⁴ Исто.

⁶⁷⁵ <https://www.isac-fund.org>, преузето 25. 3. 2019. у 7, 42.

ности опомињу и једне и друге, и о будућности се данас мора водити рачуна. Потребе за увозом гаса у ЕУ (у 2030) биће повећане за 5-6 пута, у односу на њену производњу гаса.⁶⁷⁶

Др Михајловић Милановић објашњава да неке земље Европе имају знатан удео у увозу гаса из Русије, попут Њемачке и Италије, па не чуди њихова примарна окренутост билатералним договорима са Русијом, а на уштрб европске јединствености. Посљедњих година Гаспром закључује уговоре са Ени (Италија), Газ де Франце (Француска), Гасуније (Холандија), Басф (Немачка), Е.Он Рухргас (Немачка).⁶⁷⁷

Како би се могла оквалификовати позиција балканских земаља, односно земаља Југоисточне Европе⁶⁷⁸? „Географски, локација између енергетских ресурса богатих (Русија, Каспијских регион, Блиски исток) и главних енергетских потрошача Западне и Централне Европе чини регион геополитички атрактивним, а енергетски и економски значајним. Шансу која стоји пред Југоисточном Европом да постане највећи „хуб“ за транзит гаса од Блиског истока, Централне Азије и Каспијског региона до потрошача ЕУ могуће је реализовати само уз добро развијену инфраструктуру.“⁶⁷⁹ Вриједи истаћи и да управо због предочене позиције изгледа да ово подручје буде дугорочно политички нестабилно нису ништа мањи.

5.8. Сектор еколошке безбједности⁶⁸⁰

Сектор еколошке безбједности постао је незаобилазан сегмент у сваком безбједносном контексту. „Плански утицај на животну средину данас представља најсофистициранији начин угрожавања безбедности супарничке стране. Заштита и очување еколошких вредности, представља међународну обавезу стога што извори угрожавања не познају државне границе, а еколошки медијуми: вода, ваздух, земљиште, биосфера, сложени су и покретљиви. Њихова активност је видљива и невидљива, контролисана и неконтролисана.“⁶⁸¹

⁶⁷⁶ Зорана З. Михајловић Милановић: *Енергетска безбедност земаља Југоисточне Европе у светлу руске енергетске политике*, <https://www.isac-fund.org>, преузето 25. 3. 2019. у 7, 42.

⁶⁷⁷ Исто.

⁶⁷⁸ Што је, истина, израз који се све мање користи у јавном дискурсу јер га је терминолошки потпуно потиснула синтагма „Западни Балкан“.

⁶⁷⁹ Зорана З. Михајловић Милановић: *Енергетска безбедност земаља Југоисточне Европе у светлу руске енергетске политике*, <https://www.isac-fund.org>, преузето 25. 3. 2019. у 7, 42.

⁶⁸⁰ Поједини дијелови овог поглавља коришћени су у раду који је под називом *Еколошка безбједност Босне и Херцеговине* (коаутор са Башкало, Д.) објављен у часопису *Безбједност, полиција, грађани*, број 2/19, Бања Лука, 2019. стр. 25-47.

⁶⁸¹ Тодоровић, З.: *Конвенционални субјекти безбедности и еколошка сигурност*, докторска дисертација одбрањена на Факултету безбедности Универзитета у Београду 2007, стр 38.

Иако млада дисциплина, еколошка безбједност данас има запажено мјесто јер третира, често невидљиве, а снажне и дугорочне опасности. „Процењено је да ће климатске промене и глобално загревање убрзати суочавање Европске уније са питањима безбедности, од енергетске кризе до масовних миграција, укључујући тероризам и радикализацију насиља у свету, посебно у регионима Африке, Јужне Азије и Латинске Америке.“⁶⁸² Када је ријеч о Босни и Херцеговини прва асоцијација у контексту еколошке безбједности јесте употреба муниције са осиромашеним уранијом, коју је користио НАТО током бомбардовања положаја Војске Републике Српске у околини Сарајева. Цивили који су живјели на бомбардованим подручјима, као што су то Хаџићи, у дужем периоду обољевали су од рака у много већем броју него је то био случај са другим подручјима Босне и Херцеговине.⁶⁸³

Државна регулаторна агенција за радијацијску и нуклеарну безбједност БиХ надлежна је за уклањање муниције са осиромашеним уранијумом,⁶⁸⁴ али она уједно врши регулаторну контролу безбједности извора зрачења, безбједности радиоактивног отпада и безбједности транспорта. Ако бисмо прихватили одређење еколошке безбједности „као стање – достигнути ниво заштићености еколошких вредности унутар друштвене заједнице у односу на

⁶⁸² Мијалковић, С.: *Национална безбедност*, Криминалистичко – полицијска академија, Београд, 2011, стр. 253.

⁶⁸³ „Податак који је на једном саслушању изнела Славица Јовановић, директорка Дома здравља у Братунцу јесте да је, отприлике, око четири пута више обољева код људи који су дошли из Хаџића, него код оних из Братунца“. Новина у електронском издању *Vesti online*, текст *Осиромашени уранијум, тихи убица у БиХ*, преузето са <http://www.vesti-online.com> 7. 9. 2013.

⁶⁸⁴ Директор Регулаторне агенције за радијацијску и нуклеарну безбједност БиХ Емир Диздаревић потврдио је Српни да је адекватно збринута неколико остатака муниције од осиромашеног уранијума, пронађених у мјесту Гривићи, изнад Техничко-ремонтног завода у Хаџићима. Диздаревић је напоменуо да је Регулаторну агенцију за радијацијску и нуклеарну безбједност БиХ контактирала компанија која је деминирала терен на локалитету изнад Техничко-ремонтног завода у Хаџићима због сумњи да су пронађени фрагменти муниције од осиромашеног уранијума. „Инспектор за радијацијску и нуклеарну безбједност БиХ, у пратњи експерта техничког сервиса, изашао је на терен и дао инструкције запосленима који раде на деминирању овог терена како да се понашају у случају да посумњају да је ријеч о остацима муниције од осиромашеног уранијума“, појаснио је Диздаревић. Он је рекао да је један мјерни инструмент Регулаторне агенције за радијацијску и нуклеарну безбједност БиХ дат на реверс и показано је одговорном лицу како се користи. Диздаревић је додао да је неколико пронађених ситних фрагмената са околном земљом смјештено у пластично буре те да је ријеч о укупно око два килограма земље са неколико ситних фрагмената, што је адекватно збринута. Када је ријеч о остацима муниције са осиромашеним уранијумом, он је указао на анализа коју је урадио УН Програм очувања животне средине 2003. године у којој се, између осталог, наводи да је послје седам година око 25 одсто пенетратора који су продрли у земљу кородирало и нестало. „Анализа каже да се за 25 до 35 година очекује да сви метални пенетратори од осиромашеног уранијума искородирају и нестану“, напоменуо је Диздаревић. Приликом бомбардовања положаја Војске Републике Српске током конфликта у БиХ, авиони НАТО су користили муницију са осиромашеним уранијумом. www.srna.rs Објављено 27. 5. 2013. као текст под насловом *Збринути остаци муниције са осиромашеним уранијумом*, преузето 29. 10. 2013.

спољне и унутрашње изворе и облике угрожавања у оквиру модела интегралне (националне) безбедности на ком је заснован систем интегралне безбедности“;⁶⁸⁵ Агенција би имала запажено мјесто у систему безбједности БиХ.

Државна регулаторна агенција за радијацијску и нуклеарну безбједност БиХ је самостална управна организација која извршава своја овлашћења под непосредним надзором Савјета министара Босне и Херцеговине. Надлежности Агенције прописане су чланом 8. Закона о радијационој и нуклеарној безбједности⁶⁸⁶ у Босни и Херцеговини по којима Агенција има овлашћења да:

- дефинише политику у области радијационе и нуклеарне безбједности, принципе безбједности и одговарајуће критеријуме као базу за своје регулаторне акције;
- припрема и доноси прописе и упутства на којима се заснивају њене регулаторне акције;
- дефинише експозиције зрачењу које се искључују из оквира прописа на основу тога што не подлијежу регулаторној контроли;
- установљава и имплементира поступке за нотификацију, ауторизацију, инспекцију и присилно спровођење регулаторних захтјева;
- захтијева да сваки оператер спроводи процјену безбједности;
- улази у свако доба у простор или објект ради обављања државне инспекције безбједности извора зрачења.⁶⁸⁷

⁶⁸⁵ Тодоровић, З.: *Конвенционални субјекти безбедности и еколошка сигурност*, докторска дисертација одбрањена на Факултету безбедности Универзитета у Београду 2007, стр 47-48.

⁶⁸⁶ Службени гласник БиХ, број 88/07.

⁶⁸⁷ Остале надлежности Регулаторне агенције су: - издаје, допуњава, суспендује или одузима и поставља услове ауторизације за увоз, извоз, производњу, набавку, пријем, посједовање, складиштење, коришћење, провоз, транспорт, одржавање, рециклажу и коначно одлагање, као и сваку другу активност у вези са изворима јонизујућег зрачења; - издаје, допуњава, суспендује или одузима одобрење техничким сервисима за заштиту од зрачења; утврђује искључења и изузећа у вези са посједовањем и коришћењем извора зрачења и о томе издаје одговарајући документ; предузима одговарајуће мјере у случају радиолошког ванредног догађаја и нуклеарног удеса; успоставља и одржава Државни регистар извора јонизујућег зрачења и лица изложених јонизујућем зрачењу, као и издатих дозвола; сарађује са другим тијелима управе и другим институцијама у односу на садржај рада Агенције; установљава одговарајуће методе ширења јавних информација о питањима јонизујућег зрачења; утврђује приједлог износа такси за издавање ауторизације, односно одобрења, те се стара о наплати таксе; сарађује са другим државама, Међународном агенцијом за атомску енергију (ИАЕА) и другим релевантним међународним организацијама; државни је партнер Међународној агенцији за атомску енергију; заступа Босну и Херцеговину на међународном нивоу о питањима из области радијационе и нуклеарне безбједности; предузима потребне мјере за безбједност радиоактивних и нуклеарних материјала, у сарадњи са релевантним државним агенцијама, и да тражи од других надлежних органа да врше праћење унутар државе и на потребним контролним мјестима, с циљем откривања извора који нису под регулаторном контролом; да буде спремна да помаже у хитним ситуацијама и реагује у складу са државним акционим планом у хитним ситуацијама; утврђује званичне аранжмане са другим релевантним агенцијама укљученим у регулаторни процес; даје мишљења и препоруке за приступање међународним конвен-

У складу са Законом о министарствима и другим тијелима управе БиХ⁶⁸⁸, Министарство вањске трговине и економских односа је надлежно за питања заштите животне средине, развоја и кориштења природних ресурса на државном нивоу. У оквиру Министарства као организациони дио постоји Одсјек за заштиту околине .

Задаци овог одсјека су да:

- сарађује са институцијама БиХ и ентитета;
- прави динамику доношења аката из области и о томе обезбјеђује одговарајуће закључке и препоруке;
- обезбјеђује провођење одлука Вијећа министара БиХ, Парламента БиХ и других тијела за чије је извршење задужен одсјек;
- учествује у изради законских и подзаконских аката из надлежности заштите околине;
- сарађује са међународним организацијама и институцијама у БиХ и иностранству у склопу надлежности Министарства у области заштите околине, а посебно у провођењу међународних обавеза Босне и Херцеговине;
- прати и координише припреме за закључивање и имплементацију међународних споразума из области заштите околине којима приступа Босна и Херцеговина;
- координише активности у припреми, предлагању и провођењу закона, подзаконских и других прописа из области унапређења и заштите околине из надлежности Министарства;
- координише и посједује стручну експертизу припреме, евалуације и имплементације пројеката из области заштите околине у сарадњи с међународним организацијама, програмима и фондовима;
- координише сарадњу с институционалним структурама у БиХ, ентитетима и Брчко дистрикту надлежним за проблематику околине и имплементацију међународних програма и пројеката у БиХ;
- координише сарадњу са невладиним организацијама и привредним субјектима у БиХ у креирању и провођењу околине политике и мјера за унапређење и заштиту околине.⁶⁸⁹

цијама, као и препоруке за усвајање других међународних докумената у области радијационе и нуклеарне безбједности;

- спроводи обавезе које је Босна и Херцеговина преузела према међународним конвенцијама и билатералним споразумима, а односе се на радијациону и нуклеарну безбједност и примјену мјера заштите у сврху неширења нуклеарног оружја. <http://www.darns.gov.ba/sr/LegislationAnd-Documents/NoviPravilnici> 29. 10.2013.

⁶⁸⁸ Сл. гласник БиХ, бр. 5/03.

⁶⁸⁹ http://www.mvteo.gov.ba/org_struktura/sektor_prirodni_resursi/odjel_zastita_okolisa/O_nama 29. 10. 2013.

Устав БиХ не наводи експлицитно права на животну средину и приступ информацијама о животној средини, као што је то био случај са уставом бивше СФР Југославије. У Републици Српској, право на здраву животну средину је укључено у Устав који је усвојен 1994. године. У складу са Уставом БиХ, животна средина је у надлежности ентитета. У оба ентитета постоји по једно министарство надлежно за животну средину: у ФБИХ то је Федерално министарство околиша и туризма, а у Републици Српској Министарство за просторно уређење, грађевинарство и екологију, док је у Брчко дистрикту БиХ ова област у надлежности Одјељења за просторно планирање и имовинско-правне послове. У ФБиХ такође постоји по једно министарство за животну средину у сваком од десет кантона, а Федерација и кантони су заједнички одговорни за животну средину.⁶⁹⁰

Сходно наведеном, законодавни оквир, када је ријеч о БиХ познаје једино Закон о заштити и добробити животиња, усвојен 26. 2. 2009. године. Сасвим другачија ситуација је када су у питању ентитети. У Републици Српској на снази је више закона који регулишу област заштите животне средине:

- Закон о уређењу простора и грађењу⁶⁹¹
- Закон о спровођењу Одлука Комисије за заштиту националних споменика⁶⁹²
- Закон о измјенама и допунама Закона о приватизацији пословних зграда, пословних просторија и гаража⁶⁹³
- Закон о националним парковима⁶⁹⁴
- Закон о управљању отпадом⁶⁹⁵
- Закон о заштити природе⁶⁹⁶
- Закон о приватизацији пословних зграда, пословних просторија и гаража⁶⁹⁷
- Закон о грађевинским производима.⁶⁹⁸

Као организацијска јединица Министарство за просторно уређење, грађевинарство и екологију Републике Српске постоји Ресор за заштиту животне средине којим руководи помоћник министра. У оквиру Ресора за заштиту жи-

⁶⁹⁰ http://www.mvteo.gov.ba/org_struktura/sektor_prirodni_resursi/odjel_zastita_okolisa/Zakoni_i_propisi 29. 10. 2013.

⁶⁹¹ Сл.гласник РС бр.40/13.

⁶⁹² Сл.гласник РС бр. 9/02, 70/06.

⁶⁹³ Сл. гласник РС бр.71/10.

⁶⁹⁴ Сл. гласник РС бр.75/10.

⁶⁹⁵ Службени гласник Републике Српске, бр. 53/02, 65/08, 16/18.

⁶⁹⁶ Службени гласник Републике Српске, бр. 20/14.

⁶⁹⁷ Службени гласник Републике Српске, бр. 98/04.

⁶⁹⁸ Службени гласник Републике Српске, бр. 5/12.

вотне средине обављају се послови који за циљ имају заштите и унапређења животне средине, истраживање, планирање и управљање кроз мјере заштите животне средине, заштита природних ресурса те природног и културног наслеђа. У надлежности ресора је учешће у изради и реализацији програмских аката на домаћем и међународном нивоу из области заштите животне средине, остваривање и координација стручне сарадње и размјена искустава са међународним и домаћим органима и организацијама и невладиним организацијама у области заштите животне средине, учешће у реализацији пројеката финансираних од стране међународних финансијских организација у области заштите животне средине, израда законских и подзаконских аката из области заштите животне средине и остали послови утврђени законом.⁶⁹⁹

Међутим, као посебне управне организације у ентитетима дјелују Фонд за заштиту животне средине и енергетску ефикасност Републике Српске и Фонд за заштиту околиша Федерације Босне и Херцеговине. Рад Фонда за заштиту животне средине и енергетску ефикасност Републике Српске дефинисан је Законом о Фонду и финансирању заштите животне средине Републике Српске који је усвојен 3. 11. 2011. године од стране Народне скупштине Републике Српске. Фонд је основан као правно лице са јавним овлашћењима, чија су права, обавезе и одговорности утврђене Законом о Фонду и финансирању заштите животне средине Републике Српске⁷⁰⁰, Статутом Фонда и другим прописима. Оснивач Фонда је Република Српска, оснивачка права и дужности у име Републике врши Влада Републике Српске, а надзор над радом Фонда врши министарство надлежно за заштиту животне средине.

Дјелатност Фонда обухвата послове у вези са прикупљањем средстава, као и финансирањем припреме, провођења и развоја програма, пројеката и сличних активности у подручју очувања, одрживог коришћења, заштите и унапређивања животне средине те у области енергетске ефикасности и коришћења обновљивих извора енергије утврђене Законом о Фонду, а нарочито: стручне и друге послове у вези са прибављањем, управљањем и коришћењем средстава Фонда; иницирање, финансирање, посредовање и контролу реализације пројеката из дјелокруга рада Фонда; посредовање у вези са финансирањем заштите животне средине, енергетске ефикасности и обновљивих извора енергије, из средстава међународних организација, финансијских институција и тијела, као и страних правних и физичких лица; континуирано праћење програма, пројеката и осталих активности кроз мјерљиве ефекте заштите животне средине, количину уштеђене енергије и новца и смањење емисије загађивача; вођење одвојених база података о програмима, пројектима и сличним активностима из подручја заштите животне средине, енергетске ефикасности и обновљивих

⁶⁹⁹ <http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/mgr/OM/sektori/Pages/Splash.aspx> 29. 10. 2013.

⁷⁰⁰ Службени гласник Републике Српске, број 117/11.

извора енергије те о потребним и расположивим финансијским средствима за њихово остваривање; подстицање, успостављање и остваривање сарадње са међународним и домаћим финансијским институцијама и другим правним и физичким лицима ради финансирања заштите животне средине, енергетске ефикасности, као и обновљивих извора енергије у складу са интересима заштите животне средине Републике, стратешким документима, акционим и санационим плановима и другим плановима и програмима, као и закљученим међународним уговорима за намјене утврђене овим законом; обављање других послова који су у вези са подстицањем и финансирањем заштите животне средине, енергетске ефикасности и обновљивих извора енергије, утврђених прописима којима се регулише ова област.⁷⁰¹

Закон о енергетској ефикасности⁷⁰² садржи неколико одредби које су важне за сагледавање начина креирања јавне политике у овој области. Тако се наводи да је циљ закона да се примјеном политике и мјера за побољшање енергетске ефикасности у финалној потрошњи оствари одрживи енергетски развој кроз: смањење негативних утицаја на животну средину; повећање безбједности снабдијевања енергијом; задовољење енергетских потреба свих потрошача; смањење емисије гасова који изазивају ефекат стаклене баште (енгл. Greenhouse Gases – GHG); подстицање одговорног понашања према енергији; смањење експлоатације фосилних горива; рационализацију потрошње енергије; повећање конкурентности домаће привреде; елиминисање енергетског сиромаштва; испуњавање обавеза из међународних уговора, споразума и конвенција (члан 3. Закона).

Уједно, наглашава се да се политика енергетске ефикасности утврђује Стратегијом развоја енергетике Републике Српске. У циљу спровођења политике енергетске ефикасности Влада Републике Српске доноси Акциони план енергетске ефикасности. Исто тако, јединица локалне самоуправе која има више од 20.000 становника дужна је донијети свој акциони план енергетске ефикасности, који је усклађен са Акционим планом (члан 5. Закона).

Фонд за заштиту околиша ФБиХ је јавна установа у својству правног лица с правима, обавезама и одговорностима утврђеним Законом о Фонду и Статутом Фонда. Сједиште Фонда је у Сарајеву. Фонд за заштиту околиша ФБиХ је основан Законом о Фонду за заштиту околиша број: 01-337/03 од 8. јула 2003. године.⁷⁰³ Према Закону о Фонду за заштиту околиша ФБиХ, Фонд обухваћа дјелатности у вези са прикупљањем средстава, потицањем и финансирањем припреме, провођења и развоја програма, пројеката и сличних активности у подручју очувања, одрживог кориштења, заштите и унапређивања стања околине и кориштења обновљивих извора енергије. Фондом управља Управ-

⁷⁰¹ <http://www.ekofondrs.org/ofondu/ofondudjelatnost.html> 29. 10. 2013.

⁷⁰² Службени гласник Републике Српске, број 59/13.

⁷⁰³ Службене новине Федерације БиХ, бр. 33/03.

ни одбор (седам чланова), а контролу рада Фонда врши Надзорни одбор (3 члана). Предсједавајуће и чланове оба органа именује Влада Федерације БиХ, на приједлог Федералног министарства околиша и туризма. Управни надзор, надзор над законитошћу рада и општих аката Фонда обавља Федерално министарство околиша и туризма.

Правни оквир за рад Фонда чини:

- Закон о заштити околиша;⁷⁰⁴
- Закон о водама;⁷⁰⁵
- Закон о заштити природе;⁷⁰⁶
- Закон о управљању отпадом;⁷⁰⁷
- Закон о заштити зрака.⁷⁰⁸

Као што смо већ констатовали, сектор еколошке безбједности, једнако као и сектор енергетске безбједности, у БиХ је, сходно уставним одредбама проистеклим из Дејтонског мировног споразума, у потпуној надлежности ентитета. На нивоу БиХ постоје тијела са одређеним, веома slabим надлежностима. Тако су и актери јавних политика у поменутих секторима на нивоу ентитета, гдје се одвијају и све фазе креирања јавних политика.

⁷⁰⁴ Службене новине ФБиХ, број: 33/03, 39/09.

⁷⁰⁵ Службене новине ФБиХ, број: 70/06.

⁷⁰⁶ Службене новине ФБиХ, број: 66/13.

⁷⁰⁷ Службене новине ФБиХ, број: 33/03, 72/09.

⁷⁰⁸ Службене новине ФБиХ, број: 33/03, 4/10.



АНАЛИЗА ЈАВНИХ ПОЛИТИКА БИХ У ОБЛАСТИ БЕЗБЈЕДНОСТИ

1. АНАЛИЗА ЈАВНИХ ПОЛИТИКА

Како бисмо извршили квалитетну анализу јавних политика БиХ у области безбједности, након што смо их у претходном поглављу представили и указали на различите аспекте, обавили смо истраживање квалитативног типа. У том циљу користили смо структуисани интервју од 14 питања. Интервјуисали смо четири профила, односно, четири структуре од по пет припадника: законодавне власти, извршне власти, академске јавности, невладиног сектора.⁷⁰⁹

Поменуто истраживање имало је за циљ да се кроз разговоре са различитим, а упућеним профилима људи, дође до одговора на питања о начину креирања јавних политика БиХ у области безбједности, њиховим најважнијим актерима као и могућности унапређења. Како бисмо то постигли, интервјуерима смо поставили следећа питања:

1. Ко све, по Вашем мишљењу може да иницира, односно, покреће усвајање нових и измјене постојећих закона?
2. У којој мјери на креирање закона утиче извршна власт, а у којој законодавна, односно, како су подијељене улоге између актера јавних политика у БиХ?
3. *Policy papers* у теорији су документи на основу којих се креирају јавне политике. Поредајте их по значају: закони, стратегије, буџет!
4. Колика је улога Предсједништва БиХ у креирању јавних политика?

⁷⁰⁹ У истраживању ослањали смо се на принципе садржане у следећој литератури: Mesler, K.: *Креативно интервјуисање*, ЦИД Подгорица: Институт за медије Црне Горе, Подгорица, 2006; Коен, М., Нејгел, Е.: *Увод у логику и научни метод*, Јасен, Београд, 2004; Кукић, С., Маркић, Б.: *Методологија друштвених знаности*, Економски факултет Свеучилишта у Мостару, Мостар, 2006. Ђурић, С.: *Истраживање безбедности квалитативни приступ*, Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2013.

5. Каква је улога грађана у креирању закона, а каква у информисању о прописима, односно, како бисте оцијенили учешће грађана у дефинисању јавних политика?
6. Да ли се практикују консултације и јавне расправе током креирања закона?
7. Каква је позиција политичких партија у креирању закона, а каква њихових извршних органа?
8. Какав је утицај интересних група у креирању јавних политика и како се манифестује?
9. Да ли је буџет искључиво економска категорија или је буџет политичко-правни акт?
10. Како бисте оцијенили имплементирање донесених стратегија и закона у области безбједности?
11. У којој мјери се донесени закони преиспитују, односно анализирају њихови ефекти?
12. Како се манифестује улога наддржавних институција као што су УН и ЕУ, у стварању јавних политика у БиХ?
13. Како у околностима малих демократских потенцијала, наглашених културних и етничких разлика, па и појава екстремног национализма, формулисати и имплементирати јавне политике у области безбједности?
14. Како унаприједити јавне политике БиХ у области безбједности?

1.1. Јавне политике БиХ у области безбједности – резултати истраживања

1. Ко све, по Вашем мишљењу, може да иницира, односно покреће усвајање нових и измјене постојећих закона?

У одговору на наведено питање, испитаници свих интервјуисаних профила истакли су доминантну улогу извршне власти, односно, владе и ресорних министарстава у иницирању нових и измјени постојећих закона. Уједно, свим интервјуерима је познато да у фази иницирања законских прописа постоје и други актери од којих може да потекне иницијатива, као што су законодавна власт, интересне групе и група грађана. Такође, значајан број интервјуера нагласио је разлику између теоретске поставке и праксе, у смислу да је у највећем броју случајева извршна власт та која покреће усвајање закона и њихове измјене.

а) Законодавна власт

Интервјуер из структуре законодавне власти, истакао је да је „у Парламентарној скупштини БиХ та дужност првенствено на посланичким клубовима или посланицима појединачно“. Уједно, нагласио је да законско рјешење може

да иницира и Вијеће министара, које „покреће процедуру усвајања нових и измјене постојећих закона“. Други интервјуер је истакао да „по пословнику Представничког дома сваки посланик, сваки клуб посланика може да буде предлагач закона или измјене одређеног закона“.

На сличан начин одговорили су и други интервјуери овог профила: извршна и законодавна власт „у садејству“ креирају законе, с тим што су назначили и друге актере као могуће иницијаторе, али су навели да се то у пракси не дешава.

б) Извршна власт

Објашњавајући фазу иницијације закона интервјуер из профила извршне власти нагласио је да законе може покренути било која заинтересована група, али да право питање гласи „како ће се то остварити у реалном животу“. Уједно, указао је да се у оквиру министарства „обави анализа удружења која зависе од креације закона и процијени да ли закон треба мијењати или не“. И остали представници овог профила у интервјуу су навели могуће предлагаче закона, али су, такође, апострофирали извршну и законодавну власт.

Један од интервјуера је истакао значај добре припреме законског рјешења и анализе потребе за њим, јер, како је истакао, „одговорно мионистарство ће питати људе у систему шта им је проблем у постојећим, актуелним законима. Међутим, нагласио је да су министарства у том смислу прилично неодговорна. У наведеном контексту, у једном случају, у негативном смислу апострофирано је дјеловање невладиног сектора. „Онај ко тако не жели радити, он ће у временској оскудици склопити свој програм више водећи рачуна о томе како ће га оцијенити Центри цивилних иницијатива, у смислу да ли је његово министарство успјешно или није, неголи шта су реалне потребе.“

в) Академска заједница

Интервјуери из структуре академске заједнице навели су низ актера који могу покренути доношење закона, али су нагласили значај извршне власти, као и интересних група. Један од њих је истакао да „поред закона који су усвојени и спадају у базне законе у области безбједности, највећи број закона се покреће према жељама интересних група“. Такође и да „и када се покрећу закони не размишља се много о крајњем резултату тих закона, већ се највише пажња обраћа на захтјеве и потребе интересних група“.

Други су набрајали могуће иницијаторе, при чему су неки извојили невладин сектор као могућег покретача законске измјене, као и „чињеницу да међународна заједница инсистира на обједињавању одређених функција у области безбједности“, па се „под присилом и ентитетски закони усвајају на тај начин“. Интервјуери из овог профила у већој мјери су говорили о другим актерима као што су удружења грађана и уопште невладин сектор, али су сасвим гласни да је у пракси предлагач закона извршна власт.

г) Невладин сектор

Из невладиног сектора, поред наведених актера, указали су и на Уставни суд БиХ, као и на међународну заједницу као на иницијаторе нових законских рјешења. Један од одговора гласио је да усвајање нових и измјене постојећих закона могу да иницирају институције, посланичке групе и групе грађана, али да се „закон доноси и на основу препорука или захтјева регионалних тијела као што су Савјет Европе, и различити комитети УН-а“. Други интервјуер из наведене структуре истакао је да извршна власт има обавезу да иницира доношење закона „што не спречава ни друге актере, као што је група посланика, која може да буде предлагач“, као и „законом дефинисан број од три хиљада грађана да иницира покретање закона“. Исти саговорник је уједно истакао да речено не представља коначну листу предлагача јер и „неке одлуке Уставног суда БиХ могу да иницирају доношење новог закона, али и међународне структуре као што је ОХР, који на располагању још има бонска овлаштења“.

Један од интервјуера је нагласио оно што је присутно и у изјавама свих других: „Низ је актера који су у наведеном смислу позвани, али централна улога је код оних који су предлагачи прописа, дакле, на представницима извршне власти – предлагач су министарства, односно, Влада, која на сто доноси разне верзије и приједлоге јавних политика, а онда их други актери усвајају или одбацују.“

2. У којој мјери на креирање закона утиче извршна власт, а у којој законодавна, односно, како су подијељене улоге између актера јавних политика у БиХ?

а) Законодавна власт

Одговарајући на наведено питање, представници законодавне власти прецизно су раздвајали „простор“ који припада њима од оног који „посједује“ извршна власт. Нагласили су да је извршна власт доминантна као предлагач и објашњавали разлоге, али су исто тако навели да законодавна власт има могућности и ингеренције као предлагач и креатор закона, али да се то ријетко, па и никако, не дешава.

У том смислу, један од интервјуера је навео да „Вијеће министара, у највећем броју покреће законе који су везани за функционисање извршних органа, значи свих институција које су подређене Вијећу министара, као што је Управа за индиректно опорезивање или СИПА, односно све државне институције које се финансирају из буџета и врше извршну власт.“ У том контексту, интервјуер је појаснио да клубови посланика и посланици појединачно могу да покрећу и законе те природе, иако посланици немају довољно фонд информација као што га има Вијеће министара. Као илустрацију навео је закон о Агенцији за праћење контроле над лијековима или Закон о раду ветеринар-

ских служби, објашњавајући да о наведеним агенцијама највише информација има Вијеће министара. Као добар примјер наведена је и Агенција за европске интеграције, која редовно Вијећу министара подноси извјештаје о свом раду, а Парламенту свега једном годишње. Исти интервјуер посланичким клубовима дао је предност у покретању закона „који су више политичке природе и који су више везани за политичко уређење и функционисање БиХ“. Као примјер наведен је Изборни закон. Интервјуер је нагласио да ту врсту закона покрећу посланички клубови, односно лидери политичких партија иницирају да се он промијени. У истом контексту као примјер наведен је Закон о равноправности полова.

Други интервјуери су кратко одговарали констатацијом да Вијеће министара покреће доношење нових и измјене постојећих закона, а да их Парламентарна скупштина усваја. Издвојили бисмо изјаву једног од интервјуера да се још није догодило да се усвоји закон који је предложила Парламентарна скупштина БиХ и да, по правилу, законе из области безбједности предлаже Савјет министара. Исти интервјуер је нагласио како је мали број закона усвојен у области безбједности у Парламентарној скупштини.

б) Извршна власт

Из структуре извршне власти интервјуисани су министри у Савјету министара БиХ, али и представници ентитетских влада. Интервјуери су детаљно објашњавали почетну фазу доношења закона. У том смислу наведено је да приликом креирања закона министарство обично формира радну групу, у шта могу бити укључени и стручњаци изван министарства. Ради се о *ad hoc* радним групама, што зависи од тематике и потенцијала министарства. Закон прво пролази одборе који постоје у влади. Да би министар нацрт закона који креира радна група прослиједио влади, мора му бити упознат и са мишљењем надлежног одбора који је при влади, односно, Савјету министара, нпр. Одбор за друштвене дјелатности, Одбор за привреду, Одбор за правна питања, Одбор за питања безбједности и слично. Након што надлежни одбор изнесе своје мишљење, став се тражи и од министарстава којих се нацрт закона тиче, а што је прописано уредбом. Често се тражи мишљење од министарства финансија и министарства за регионалну сарадњу, јер је потребан став о усклађености закона са европском правном регулативом.

Након добијених мишљења влада закон изгласа те је закон спреман за скупштинску процедуру. Када нацрт закона буде прослијеђен у парламент, парламент прибавља мишљење својих надлежних одбора, и са свим тим мишљењима, покреће се расправа. Парламент закон може усвојити или не усвојити, а може га и усвојити са закључком у којем стоји да је потребно спровести јавну расправу. У том случају, нацрт закона иде у јавну расправу која се најчешће конципира на 30, 60, некада и 90 дана.

Са прибављеним ставом, заузетим током јавне расправе, закон се враћа надлежном министарству, оно уграђује у коначан приједлог закона она мишљења за која цијени да побољшавају законско рјешење, након чега је предлагач закона дужан да обавијести скупштину о резултатима јавне расправе, питањима која су апострофирана, приједлозима који су били и, на крају, са оним што је прихваћено. На тај начин „обогаћен“ нацрт закона постаје приједлог закона и парламент га изгласа или не изгласа.

Међутим, указано је да је, што се тиче јавне расправе у формалном смислу све задовољено, али да је „питање свијести заједнице колико је важна јавна расправа и колико је по појединим питањима уопште било јавне расправе“, колико људи је у расправи учествовало, колико је посланика дискутовало у расправи о закону и слично. Наведено је и да скупштина може, независно од воље министарстава, ако процијени да је неки закон потребан, да га иницира и усвоји.

в) Академска заједница

Интервјуери из профила академске заједнице, без изузетка, истицали су доминантну улогу извршне власти у креирању закона, уз различита образложења. На примјер, један интервјуер је истакао да у БиХ не постоји политичка култура у којој законодавна власт „заиста има неке пројекције како види своје политике у будућности, него је више подложна утицају партијских лидера“. Уједно, нагласио је и да законодавна власт служи реализацији партијских интереса те да је извршна власт механизам који те интересе разрађује. Други интервјуер је, исто тако, уочио и истакао улогу лидера водећих политичких странака који „практично одређују све што ће бити преточено у законске процедуре, односно, шта ће се наћи као предмет расправе у законодавним тијелима“. По њему, представници извршне власти практично иницирају све оно што законодавна власт треба само да изгласа.

Трећи интервјуер је навео да законодавна власт посредством амандмана може да утиче на приједлог закона, али да је обично извршна власт та која иницира законе. Истакао је да су малобројни случајеви да неко други буде предлагач закона, иако то теоретски може, а уочио је и да законодавна власт више утиче на измјене и допуне закона кроз амандмане. Четврти интервјуер је у процесу креирања закона већи значај дао интересним групама: „Одговор на ово питање гласи: власт. Власт формално креира законе, али под снажним утицајем појединаца и интересних група. Парламентарци су гласачка машина“. Пети интервјуер је извршио подјелу улога између извршне и законодавне власти: „Извршна власт иницира и предлаже законе, док законодавна власт усваја законе подводећи их под државне оквире и усклађујући са већ постојећим сродним законима. Дакле, законодавна власт путем закона креира јавну политику, док извршна власт практичном примјеном проводи јавне политике“.

в) Невладин сектор

Невладин сектор показао је теоретско познавање ове области, односно, да је законодавна надлежност у БиХ искључиво додијељена парламентима. Парламенти једини могу да доносе законе, тако да је законодавна политика у БиХ у надлежности Парламентарне скупштине БиХ, ентитетских и кантоналних скупштина. Питање моћи у доношењу закона постављено је као питање о томе колико извршна власт утиче на креирање садржаја закона и на покретање иницијативе за доношење, односно, измјене закона. Уочен је проблем у смислу да законодавна власт има веома слабу иницијативу, тако да је у области креирања закона евидентна доминација извршне власти, што је оциједијено као „веома лоша тенденција“, та да је „у перспективи пријетња да се потпуно обезвласти законодавна власт и да се тако озбиљно угрози систем представничке демократије у БиХ“. И други интервјуери су истакли доминацију извршне власти над законодавном у креирању закона. Вриједи истаћи мишљење једног од интервјуисаних, по којем постоји извјесно разграничење између законодавне и извршне власти, али да представници извршне власти имају много важнију улогу у креирању закона и да садржај јавне политике креирају представници извршне власти, односно, како их је назвао, „предлагачи прописа“. По њему, представници законодавне власти не упуштају се у разматрање садржаја закона, нити у његову припрему.

3. *Policy papers* у теорији су документи на основу којих се креирају јавне политике. Поредајте их по значају: закони, стратегије, буџет!

Одговори на ово питање били су различити. Половина интервјуера направила је сљедећи редослијед: стратегије, закони, буџет. Остали су правили другачији поредак, уз различита објашњења. Сви су сагласни да су сва три документа у међусобној корелацији.

а) Законодавна власт

Интервјуери из профила законодавне власти, без изузетка, као најзначајније навели су законе, за једне након тога слиједи буџет, за друге стратегије. Представници законодавне власти предност су дали стратегијама, из којих произилазе закони, док буџет ствара могућности за њихову примјену. Један од интервјуера је нагласио значај међусобне интеракције свих наведених докумената, без обзира на „поредак по значају“. У том контексту, истакао је „да би функционисало то што је регулисано законом, мора постојати финансијска подлога“. Исти је за стратегију рекао да је „даје коначно рјешење“. Други интервјуер је предност дао законима јер су „код парламентарца закони на првом мјесту“. Трећи интервјуер је истакао да „закони претходе стратегији“ и да су неопходан „оквир да би се стратегија усвојила“.

б) Извршна власт

Представници извршне власти углавном су предност дали стратегији, након чега су закони, а буџет је на крају. Један од интервјуера је наведени став објаснио ријечима да је „кључни документ стратегија“ јер ће „из стратегије проizaћи потреба законског рјешења, ако то допушта буџет“. И други интервјуери предност су дали стратегијама, „из којих слиједе закони“ уз „допуштење буџета“.

в) Академска заједница

Интервјуери из академске заједнице дали су веома различите одговоре, користили су све могуће варијанте редослиједа. Један од интервјуера је истакао да су „наше партије партије буџета“ и да је стога „буџет на првом мјесту“. Други интервјуер је указао да „многи не разумију да је кључни елеменат јавних политика буџетска политика“ јер се, по њему, „кроз реализацију буџета остварују и јавне политике“, те је предност у односу на остале документе дао буџету. Трећи се изјаснио кратко: „стратегија, буџет, закони“.

г) Невладин сектор

Из невладиног сектора трудили су се да више објасне своје ставове. Половина интервјуера као најзначајнији документ навела је буџет, а друга половина у том смислу навела је стратегије. Један интервјуер дао је сликовито објашњење: „Стратегија је поглед, закон је механизам који треба да помогне да се дође до тог погледа, а буџет је инструмент који омогућава да се закон подржи и на најбољи начин реализује. У БиХ преовладава буџет у контексту који сте навели. Поредак би био: буџет, буџет, буџет. Други интервјуер је био другачијег мишљења, те је навео да су закони инструмент јавне политике, а да су стратегије „и инструмент, и нешто више“, односно, стратегије је оцијенио као „плански документ који у себи садржи дијелове јавне политике“. Исти интервјуер је буџет такође довео у везу са јавним политикама тврдећи да је буџет „само одраз јавне политике“.

4. Колика је улога Предсједништва БиХ у креирању јавних политика?

Улога Предсједништва БиХ у креирању јавних политика од свих интервјуера оцијењена је као слаба, с тим да су из невладиног сектора интервјуери били много обазривији у квалификовању улоге и мјеста овог политичког тијела, односно, наглашавали су значај уставне позиције Предсједништва.

а) Законодавна власт

Из структуре законодавне власти с једне стране су наглашавали уставну позицију Предсједништва и његове надлежности, од којих се неке подударају с надлежностима Парламентарне скупштине, као што су активности у спољној политици и усвајању буџета. С друге стране, интервјуери су указивали

на тешкоће у раду ове институције, наглашавали да је веома тешко постићи консензус у Предсједништву, а што је неопходно за доношење важних одлука овог тијела. Један од интервјуера је Предсједништво БиХ оквалификовао као изоловану групу.

б) Извршна власт

Представници извршне власти сагласни су да је улога Предсједништва БиХ у дефинисању јавних политика минорна, неки су наглашавали да Уставом јесте одређена улога Предсједништва али да је они „не виде“. Један од интервјуера је истакао да је Предсједништво „једно посве политичко тијело, врло често условљено дијаметрално сукобљеним политичким погледима“.

в) Академска заједница

Интервјуери из профила академске заједнице рад Предсједништва БиХ оцјењивали су као: веома слаб; миноран; минимална улога; проведбена улога; значајна улога, али у пракси не функционише.

г) Невладин сектор

Интервјуери из невладиног сектора указивали су на Уставом дефинисану улогу Предсједништва. Један од интервјуера је истакао значај улоге Предсједништва „у погледу верификовања међународних докумената који могу имати утицај на примјењивост јавних политика. У том контексту навео је: „Спољна политика и безбједност, као што је војни сектор – у директној су надлежности Предсједништва БиХ. И, што је веома важно, Предсједништво даје сагласност за задуживање.“ Други интервјуери су указивали на утицај Предсједништва у доношењу буџета, „таксативно наведена овлашћења у Уставу“ и слично.

5. Каква је улога грађана у креирању закона, а каква у информисању о прописима, односно, како бисте оцијенили учешће грађана у дефинисању јавних политика?

а) Законодавна власт

Представници законодавне власти имали су подијељено мишљење о постављеном питању. Једни су били категорични у ставу да су грађани маргинализовани, и да у име грађана наступају невладине организације које кроз своје дјеловање искључиво настоје да оправдају донирана средства међународне заједнице, а не да помогну у рјешавању питања која имају интерес за грађане. Други интервјуери из ове структуре су објашњавали могућности које су пружене грађанима у дефинисању јавних политика. Један од интервјуера је нагласио да „грађани манифестујући јавно мњење друштва у коме функционише један парламент сигурно да могу имати утицај на креирање и доношење закона“. Други интервјуер је указивао на два правца дјеловања грађана, позитиван и негативан. Као примјер за негативан правац дјеловања, наведени

су протести поводом неусвајања закона о јединственом матичном броју „када се на један деструктиван начин покушао извршити притисак на Парламентарну скупштину“. Један од интервјуера се на позитиван начин изјаснио о невладином сектору и у том контексту навео да „грађани који дјелују у невладином сектору могу преко невладиних организација да кандидују одређена питања која треба да буду законским оквирима и одређеним законским дефинисањем ријешена, тако да ријеч грађана може да има значајан утицај на рад Парламента, као законодавног органа власти“.

б) Извршна власт

Представници извршне власти били су неподијељени у негативном односу према мрежи невладиних организација, а сагласни су и у мишљењу да је учешће грађана у креирању јавних политика недовољно, а један од интервјуисаних је нагласио да учешће грађана у наведеном смислу не постоји. Други интервјуер је указао да је улога грађана редукована „једном хиперинфлацијом невладиних организација“ и да су невладине организације „супстрат који фингира грађане, који реално не постоје“.

Трећи интервјуер је, говорећи о учешћу грађана у креирању политика, у ствари говорио о невладином сектору при чему је истакао да невладине организације „постоје само због тога да оправдају средства која су добили, да инвеститорима докажу да су урадили повјерени посао“, и при томе не воде рачуна о интересима грађана, већ најчешће о интересима „двоје, троје, петоро људи који су окупљени око пројекта“. Исти је нагласио: „Они су изгурали грађане. Било би природно да некад неко погледа чиме су се они бавили.“ Још један од интервјуера се осврнуо на активност невладиних организација и у том смислу навео да су „у транзицијским земљама странци, недовољно познавајући менталитет становништва, створили невладине организације чије дјеловање је прешло у своју супротност, и то пасивизира грађане“. По њему, „невладин сектор се лажно представио као грађани“.

в) Академска заједница

Интервјуери из академске заједнице су кратко одговарали на наведено питање и били децидни у ставу о минорној улози грађана у дефинисању јавних политика. Одговори које су давали гласили су: „Улога грађана је тренутно на ниском нивоу и креће се у домену утицаја на локалном нивоу, а то се углавном односи на низ комуналних и социјалних проблема. На другим нивоима је мала, јер ми немамо критичко јавно мњење“. Или: „Теоретски, грађани имају могућност да утичу на то, али у пракси грађани често нису ни упознати са тим иницијативама. Грађани немају механизме да на било који начин утичу на било које јавне политике у БиХ. Грађани су у том смислу сасвим запостављени“. Трећи интервјуер је нагласио да је „улога грађана у креирању закона посредна и индиректна путем изабраних представника“ те да да је у информи-

сању о прописима улога грађана „површна и углавном заснована на преношењу искустава са грађанина на грађанина, док је учешће грађана у дефинисању јавних политика само посредно“. Остали одговори били су краћи и гласили су да „улога грађана не постоји“ или да је минимална.

г) Невладин сектор

Интервјуери из невладиног сектора били су сагласни о слабом учешћу грађана у креирању закона и дефинисања јавних политика, при чему су давали кратке одговоре попут: „јако лоше“, „недовољно“, „врло ниско“. Уједно, интервјуери из ове структуре шире су објашњавали могућности које би грађани могли користити.

Тако је један од интервјуисаних навео да грађани могу директно да учествују у креирању јавних политика подношењем законских иницијатива и преко изабраних представника у законодавној власти. „Извршна власт је такође обавезна да путем средстава јавног комуницирања омогући грађанима учешће у јавним консултацијама, који тако могу имати приступ креирању различитих аката јавних политика. Примјера ради, сваки грађанин може у било којој фази да доставља своје примједбе (путем интернета, тј. веб презентација).“ Међутим, интервјуер је уочио раскорак између теоретских могућности и праксе. „У пракси, грађани готово да не учествују у креирању јавних политика. Њихово учешће је сведено на ограничен број консултација различитих удружења грађана са надлежним министарствима, при чему се примједбе и захтјеви грађана у веома малој мјери прихватају. Канцеларије народних посланика не функционишу, тако да посланици ставове заузимају на основу партијских инструкција.“

Други интервјуер је указао да су грађани због „вишедеценијског запоставања у корист колективних органа“ постали апатични, иако су им механизми на располагању, попут могућности да прикупљањем 3000 потписа иницирају покретање закона. Међутим, навео је да су „процеси заустављени“ и да једина могућност која грађанима стоји на располагању јесте јавна расправа о законском приједлогу. Нагласио је улогу извршне власти у организовању јавне расправе која „предлаже рјешење, одређује мјесто на којем ће се расправа обавити и, на крају, предлаже рјешење“. Закључак наведеног интервјуера јесте да „грађани у нашем друштву немају шансу“ и да је „тај принцип присутан на свим нивоима, од локалног до државног“.

Трећи интервјуер недовољно учешће грађана у креирању и дефинисању јавних политика покушао је објаснити тврдњом да је то „дијелом и због тога што грађани нису довољно информисани и што немају довољно знања о томе како да се укључе у тај процес“. Уједно, интервјуер је навео да „оно што свакако недостаје јесте процес раних или ширих консултација“, који се често заобилази или не проводи и који ограничава могућности грађанског учешћа. По овом интервјуеру, учешће грађана се у пракси „своди на то да организаци-

је цивилног друштва или невладине организације, као представници грађана, узму учешће тек у финалној фази, кад доносе суд, оцјену да ли је јавна политика добра или не“, те да није добро што се невладин сектор као представник грађана ријетко укључује у раној фази, кад треба да предложи рјешење и развије први радни материјал. Један од интервјуисаних нагласио је да и поред тога што постоји „неких пет, шест механизма који би требало то да омогуће учешће грађана“ ниво учешћа грађана је веома низак. Овај интервјуер је закључио да ако од „тридесет од хиљаду испитаних изјави да су учествовали у јавним расправама“ може се закључити да грађани немају реалан утицај на дефинисање јавних политика, „јер власт није заинтересована за њихов ангажман“.

6. Да ли се практикују консултације и јавне расправе током креирања закона?

а) Законодавна власт

Одговарајући на наведено питање, представници законодавне власти су сагласни у тврдњи да се јавне расправе одржавају, али су имали различите погледе на њих. Док су једни износили изразито позитиван став и објашњавали механизам покретања и одвијања јавних расправа, други су били врло критични према смислу и крајњем исходу расправа. Један од интервјуера истакао је да се јавне расправе „практикују и често дешавају“. Други интервјуер је објаснио механизам одвијања расправа. „Када одређени закони не могу да буду усаглашени, тада се тражи јавна расправа и обично се заказује у парламенту“. Навео је да се одреди дан и термин када се заказује расправа и на ту расправу се позову релевантни представници као што су „представници политичких партија, представници невладиног сектора, у зависности коју материју закон третира“. Појаснио је да, ако се ради о области безбједности „наравно да се позивају представници безбједносних агенција и институција, МУП-ова; ако је он из области правосуђа, онда се позивају представници судова, тужилаштва, Министарства правде“, односно, како је закључио „релевантних институција које могу да дају валидан став и дефиницију оног што се тражи да се дефинише у закону“. За све је, опет, одговорна надлежна парламентарна комисија „која то припрема и, на крају, подноси извјештај парламенту“.

Трећи интервјуер је већи нагласак ставио на важност познавања става и становишта који проистекну из јавне расправе, а што је потребно да би се „побољшао квалитет закона и помогло да се одређена законска рјешења дефинишу и угледају свјетлост дана“. Четврти интервјуер је указао да се организовањем јавних расправа „манифестује став јавног мњења, односно грађана и свих људи који нису парламентарци“, те је нагласио да су јавне расправе „врло честа пракса у раду законодавног органа“. Пети интервјуер је навео да се „често одржавају расправе, али ријетко предлагач закона одступа од својих принципа“.

б) Извршна власт

Представници извршне власти усаглашени су били у ставу да се јавне расправе одржавају и да су веома потребне. Један интервјуер је навео да је „присталица да се радни материјал о некој законској материји, прије него што је постао нацрт закона упуту у јавну расправу“, јер „када се врате резултати јавне расправе, онда се може направити много квалитетнији нацрт закона“. Други интервјуер је, говорећи о потреби за одржавањем јавних расправа указао да је „администрација далеко од народа“. Трећи интервјуер је био децидан: „Постоји могућност, нико не забрањује да се воде јавне расправе, одлуку о томе доноси скупштина“. Један од интервјуера је, тако, нагласио да су јавне расправе неопходност, да радни материјали након одржане расправе буду обogaћени приједлозима и критикама и да, након што се радни материјали са резултатима јавне расправе врате предлагачу „он само на добитку“.

в) Академска заједница

Представници академске заједнице били су неподијељеног мишљења да се јавне расправе практикују, али су имали веома критичан став о утицају и смислу који расправе имају. Тако је један од интервјуера навео да се јавне политике не креирају тамо гдје би то требало већ унутар затворених интересних група. Исти интервјуер је био веома критичан према структури државних службеника који се ангажују на креирању нацрта закона: „Бирографија није компетентна за обликовање јавних политика, и углавном, испред државне администрације јавне политике креирају правници, који нису довољно образовани да би тај посао могли квалитетно да обаве.“ Други интервјуер је указао да се јавности за сваки закон каже да је у јавној расправи, али да је у пракси другачије. Исти је истакао да је јавна расправа само параван да би се испоштовала нека врста демократске процедуре, те да у пракси владајућа већина изгласа „све што је договорено у уским страначким круговима“. Остали интервјуери су се изјаснили у смислу да се „јавне расправе углавном формално ураде“ и да „нису обавезне ни да се усвоје“. Такође, изнесен је став да се „врло ријетко консултују грађани“ и да су стога „јавне расправе врло ријетке“. Један од интервјуисаних изјавио је да се јавне расправе „практикују, али углавном само формално, без неког напора да се грађани упознају и укључе у креирање закона“. Наведено је објаснио тврдњом да се закони доносе иза затворених врата, и да се грађани директно консултују само путем референдума.

г) Невладин сектор

На миноран значај јавних расправа указали су и из невладиног сектора. Јавне расправе се практикују, „али су маргинализоване“ – то би могао бити сажет став свих интервјуисаних. Једни су указивали да јавне расправе „и када постоје, спроводе се само формално, без утицаја на буџете“, док су други тврдили да се јавне расправе свode на консултације на које се позива „ограничен

број удружења грађана“, те да се „често консултације проводе у кругу јавних службеника“.

Један од интервјуера је истакао да се јавне расправе практикују али у каснијој фази „када то више нема смисла“. Овај интервјуер је указао на значај јавне расправе у раној, почетној фази законског рјешења, што је, по њему, много корисније неголи одржати расправу „у фази када је већ припремљен сав материјал, гдје се можете сложити или не сложити“.

7. Каква је позиција политичких партија у креирању закона, а каква њихових извршних органа?

а) Законодавна власт

Интервјуери из профила законодавне власти нису оспоравали значајан утицај политичких партија на креирање закона, односно, на дефинисање јавних политика. Прављена су поређења са другим земљама, у смислу да се ради о европској пракси, јер „свака странка преко свог предлагача утиче на креирање закона“. Један од интервјуера је истакао да политичке партије имају велики утицај на јавне политике у БиХ, и да се то нарочито одражава на „усвајање закона који имају посебан значај“. Као примјере навео је Изборни закон, Закон о судовима и тужилаштву БиХ, законе о правосудном сектору БиХ, јер су то закони „који одређују посебно важне сегменте у друштвеном животу БиХ“. Други интервјуисани се изразито позитивно изјаснио о утицају партија и партијских лидера у креирање закона објашњавајући да се „не може приступити процедури доношења закона док се не постигне сагласност лидера политичких партија“, односно, док се политички лидери „потпуно не усагласе закон не иде у процедуру“.

Трећи интервјуер је навео да партијски лидери „договоре основна начела“ али се дешава да се „та начела тешко могу да уклопе у онај оквир који прописују Министарство одбране и Министарство правде, два министарства која раде на доношењу закона из области безбједности“. Овај интервјуер је нагласио да „политички ставови лидера партија морају бити компатибилни са оним што тражи струка“. Четврти интервјуер такође је уочио незаобилазну улогу партијских лидера у креирању закона, али је указао и на друге актере који утичу на доношење закона, што је, по њему, „врло чест случај“. У том контексту, апострофирао је улогу Уставног суда БиХ и навео да „Уставни суд БиХ често својим пресудама утиче на измјену закона“, а као примјер истакао Изборни закон.

б) Извршна власт

Ни представници извршне власти нису оспоравили улогу и потребу укључења партија и њихових лидера у процес креирања закона, и уопште, креирања јавних политика, а један интервјуер је истакао да је темељно питање: „Шта

хоће политика?“ Други интервјуер је више говорио о честим изборима као политичком проблему: „Проблем у БиХ је учесталост избора. Озбиљна политичка странка мора утврдити своје политике. За то је потребно вријеме.“

Трећи интервјуер је указивао на понашање опозиције, која „неће никада подржати ни оно у што је потпуно убијеђена да је исправно“. По њему у БиХ „конструктивна опозиција не функционише“, а даље је изнио своје виђење политичке ситуације у БиХ, која се своди на „власт која не декларише јасно своје политике и опозицију која је по дефиницији против“. Истичући да је наведено „наша реалност“, овај интервјуер је изнио и критичан став да је „конструктивни дио расправе у скупштини веома кратак“ и да највећи дио скупштинске расправе протекне у „партијским обрачунима“.

в) Академска заједница

У академској заједници били су критични према улози партијских лидера, и уопште, политичких партија, у креирању закона. Искључиво су ту улогу посматрали у негативној конотацији. Тако је један од интервјуера истакао да „партије грађани препознају по њиховим лидерима и тако их идентификују“. Уједно је указао да „наше политичке партије немају профилисану политику по којој би се препознавале, оне су више интересне групе“. Други интервјуер је навео да је „позиција политичких елита и странака кључна у креирању јавних политика и било чега у БиХ“. По њему политичке странке, „боље речено, њихови извршни органи, директно утичу на креирање јавних политика у БиХ“. По овом интервјуеру ни грађани, ни економске, ни неке друге елите „немају утицај ни приближан ономе који имају странке, то јест, страначки органи“.

Трећи интервјуер ја тврдио да ће „политичке партије у великом броју случајева подржати предлагача“, али је указао и на другачије ситуације у којима „један од коалиционих партнера не подржава закон“. По овом интервјуеру опозиционе партије не подржавају законе и увијек гласају против доношења законских рјешења. Истакао је да у парламенту није присутна одговорност посланика у смислу да се опходе према нацрту закона независно од партијске припадности и да су ријетки примјери да је опозиција подржала оно што је предлагач иницирао, а све зато што су „табори стриктно подијељени“. Четврти интервјуисани након става да политичке партије које чине владајућу коалицију креирају законе, истакао је да такво понашање подстиче и међународна заједница, јер „на састанке позивају лидере пет, шест партија, да би се договорили о законима, иако декларативно пропaгирају демократију“.

г) Невладин сектор

Интервјуери из структуре невладиног сектора указали су да је „одлучујућа позиција политичких партија које припадају владајућој већини“. Међутим, један од интервјуера је нагласио да је „инфраструктура политичких парти-

ја катастрофална“ и да „постоје свега двије-три партије које имају инфраструктуру“. Други интервјуер је навео да политичке партије имају јак утицај на садржај закона, што је, по њему, „сасвим у реду, јер јавне политике под-разумијевају постојање политичке моћи“. Међутим, оно што је уочио као крупан недостатак јесте да „представници политичких партија понекад гледају превише уско на проблем који треба ријешити јавном политиком“, а што се дешава, јер политички лидери актуелна друштвена питања „гледају искључиво кроз призму својих, партијских интереса, а не шире“.

Други интервјуери бису су више критични према пасивној улози законодавне власти оцијенивши, тако, да „и оно мало иницијатива које долази од парламентарца долази од политичких партија“. Један од интервјуисаних је нагласио да „генерално, сву политику, од законодавне до извршне власти, воде политичке странке“, и да су политичке партије „апсолутни владари свих политика које се дешавају у свакој области“.

8. Какав је утицај интересних група у креирању јавних политика и како се манифестује?

а) Законодавна власт

Интервјуисани представници законодавне власти навели су да „постоји утицај интересних група“ и да су присутне „на различите начине“. Међутим, поједини интервјуери показали су неразумијевање појма „интересне групе“ јер су интересне групе доживљавали искључиво у смислу групе финансијски мотивисане, што бисмо могли подвести под негативну конотацију. На примјер, један од интервјуера истакао је да „те групе интересују прописи из области царине, акциза, области трговине, привреде, царинске тарифе“.

Други интервјуер, схватајући интересне групе на сличан начин, нагласио је да „интересне групе могу да остваре контакт са појединим послаником, али то не утиче пресудно на доношење измјене закона“. Трећи интервјуер је изјавио да интересне групе не треба доживљавати само у негативном контексту и да поједине њихове иницијативе могу да буду усвојене. Тако је навео да могу да буду усвојене „само измјене које имају друштвено оправдање и социјалну логику“, а као примјер указао је на „акцизе на плави дизел, које директно утичу на пољопривреднике и имају шире социјално оправдање“, а које су усвојене из предочених разлога.

б) Извршна власт

Интервјуери из извршне власти показали су познавање интересних група и шире говорили о неразумијевању потребе за њима на просторима БиХ. Један од интервјуера је истакао да се интересне групе доживљавају у негативном контексту „јер још нисмо усвојили принципе западне демократије“. У том контексту нагласио је да „у САД лоби групе изнајме канцеларију у градској упра-

ви и лобирају, увјеравају друге да је оно за шта се залажу у интересу свих“. Други интервјуер је извршио класификацију интересних група на формалне и неформалне, а у формалне је убројао синдикалне организације и друга удружења грађана, док је као неформалне означио моћне појединце и финансијске групе које настоје да „моделирају законе сходно својим интересима“. Трећи интервјуер је више говорио о актуелним примјерима из Србије, гдје се судски процесуирају појединци управо због неразумијевања и погрешног тумачења лобирања, које „ни у Србији ни код нас није смјештено у законски оквир“.

в) Академска заједница

Представници академске заједнице за интересне групе су имали уједначен став у смислу да „интересне групе имају јак утицај у креирању јавних политика“ који се „манифестује кроз наметање одређених рјешења“. Један од интервјуера је навео да је „утицај интересних група јако изражен на креирање јавних политика, а манифестује се кроз притиске, чак и уцјене“. Други интервјуер истакао да је „утицај интересних група неупоредиво већи од утицаја економске елите“ и да интересне групе утичу на чланове извршних органа странака „како би се дошло до покретања иницијатива које треба да буду изгласане у форми закона“. Трећи интервјуер је уочио „повезаност интересних група и политичких елита“. Један од интервјуера је дао занимљиво виђење интересних група. Он је навео да су политичке партије „формиране као интересне групе и тако функционишу“, јер по њему, политичке партије „настоје да дођу на власт како би утицале на распоdjелу новца“. Своје излагање закључио је тезом да су интересне групе „преобучене у партије и дjелују кроз политичке партије“.

г) Невладин сектор

У невладином сектору на интересне групе имали су поглед сличан преовлађујућем погледу у академској заједници. Поједини интервјуери су извршили класификацију интересних група на институционалне „као што су синдикалне организације или друга интересна удружења“, с којима је „дијалог о јавним политикама јаван и институционалан, односно, прописан законом“. За истог интервјуера, друге, неформалне интересне групе, имају велики утицај „који се одвија нетранспарентно и углавном захваљујући везама са извршном влашћу“ у чему се, по њему, „огледа слаб рад законодавне власти“. Други интервјуер је истакао да су и посланици интересна група, „и то сви“. Уједно, навео је да постоје и бројне друге интересне групе, а као примјер истакао „лоби камионџија не дозвољава да се транспорт робе обавља жељезницом“. Као објашњење поменутог примјера, интервјуер је изнио став по којем „гдје год постоји удружење, оно постоји због жеље да се нешто приграби, а не да се створе бољи услови за рад“. Трећи интервјуер је навео да утицај интересних

група „постоји, али није транспарентан“ и да га је тешко утврдити „јер ми немамо законодавни оквир за лобирање“.

Четврти интервјуер је изнио виђење по којем је сасвим нормално и уобичајено да су „у сваком проблему који се рјешава присутне интересне групе“ и да су „неизоставне у том процесу“. Он проблем види у томе што „тек када дође до сукоба интереса, приједлог закона се износи у јавност, односно када се већ створи угријана атмосфера“. Овај интервјуер је као примјер за наведено изнио полемику у медијима поводом нацрта Закона о раду. Његов закључак је да интересне групе „треба у раним фазама укључити, а не накнадно када проблем настане“, и када се с несугласицама „излази у јавност“.

9. Да ли је буџет искључиво економска категорија или је буџет политичко-правни акт?

а) Законодавна власт

Интервјуери из профила законодавне власти давали су различите одговоре на ово питање. Једни нису имали дилему о природи овог акта, јер је по њима буџет „и политичко-правни акт“. За друге буџет је „и једно, и друго, и треће“. Један од интервјуера је шире објашњавао процедуру доношења буџета. У том контексту навео је да буџет „прво мора поћи од партија које треба да га изгласају јер мора постојати политичка сагласност“. Исти интервјуер је објаснио и значај фискалног вијећа „које има ту функцију да успостави политички консензус око буџета за једну календарску годину“. Даљи пут буџетског приједлога јесте да га разматра Предсједништво БиХ, па Министарство финансија и, на крају, долази у Парламентарну скупштину БиХ. Интервјуер је закључио да „тако буџет, да би био јавни документ, мора бити усаглашен и политички, и економски, и правно“.

б) Извршна власт

За представнике извршне власти буџет је првенствено економска категорија. Један интервјуер је указао да би буџет „морао бити много динамичнија категорија“. Други интервјуер је, нагласивши да је буџет првенствено економска категорија, указао да би буџет „прије свега требало да буде документ који евидентира све потребе“. Интервјуери су одговарали на различите начине, али су имали уједначен став о буџету. Како је један од њих истакао: „Буџет би, по логици свега, првенствено требало да буде економска акт“.

в) Академска заједница

Интервјуери из академске заједнице имали су другачије виђење у односу на представнике извршне власти. За њих буџет није првенствено економски акт, већ „политичко-правни акт основе развоја и функционисања друштва“, „искључиво политичка категорија“, „није искључиво економска категорија“.

Један од интервјуера је нагласио да је буџет политичко-правни акт јер „политичка одлука законом мора бити преточена у буџет и у том смислу, буџет је врло битан за функционисање друштва“. Други интервјуер је мишљења да је буџет „данас израз воље бирократије и она га креира искључиво за себе“. По њему „буџет је искључиво интерес бирократије која тренутно влада“. За трећег интервјуера „буџет није искључиво економска категорија“, јер се, по њему, „кроз буџет проводе јавне политике, кроз обезбјеђење средстава за одређене пројекте“. По њему, усмјеравање буџетских средстава је један од основних показатељ јавне политике.

в) Невладин сектор

Ни у невладином сектору буџет нису прихватили као искључиво економску категорију. За једне, буџет је искључиво политичко-правни акт, за друге он је „рефлексја свих политика“. Један од интервјуера буџет је оквалификовао као „огледало јавне политике“ и „израз конкретних опредјељења доносиоца или креатора јавних политика“. По њему, буџет је и економска категорија и политичко-правни акт, односно он је „и једно и друго“.

Други интервјуер је навео да буџет „није политичко-правни акт, иако је присутна политизација“. По овом интервјуеру „превише категорија је наслоњено на буџет“ те је буџет, по њему, „више социјално-популистички акт“. За трећег интервјуера, буџет би требало да буде „главни алат за реализацију нечега што се зове политика власти“, али врло често „добеје додатну димензију која постане метод за грађење имица неке партије“.

10. Како бисте оцијенили имплементирање донесених стратегија и закона у области безбједности?

а) Законодавна власт

Интервјуери из структуре законодавне власти показали су различит ниво познавања донесених стратегија у области безбједности. Једни су указивали на значај стратегија и таксативно набрајали оне које су им биле познате. Тако је један од интервјуера навео да су посланици у Представничком дому Парламентарне скупштине БиХ у неколико наврата доносили стратегије и „с времена на вријеме разматрали реализације одређених стратегија као што је то било разматрање о Стратегији превенције у малољетничкој деликвенцији“.

Други интервјуер је истакао да је „сектор безбједности у БиХ врло сложен и компликован“, те да је „једино што је јасно и прецизно дефинисано су надлежности ентитетских МУП-ова“. По истом интервјуеру „све оно што постоји на нивоу БиХ одликује преплитање са ентитетским и кантоналним надлежностима“. Трећи интервјуер је нагласио да „све агенције које постоје на нивоу БиХ у највећој мјери професионално раде свој посао“, али, по истом

интервјуеру, „њихове надлежности у појединим сегментима често се оспоравају, па и у парламенту, зато што нису прецизно законски дефинисане“.

Четврти интервјуер је навео да су „агенције за провођење закона подложне политичком утјецају, а у имплементацији донесених стратегија и закона понашају се селективно“. Пети интервјуер је кратко одговорио да „имплементације донесених стратегија разматра неко тијело које је основано у склопу Министарства безбједности БиХ“.

б) Извршна власт

Интервјуери из профила извршне власти давали су различите, али у извјесној мјери уједначене одговоре на питање о имплементацији стратегија и закона у области безбједности. Тако је један од интервјуера навео да се „агенције за провођење закона придржавају својих законских овлаштења и раде у складу са донесеним стратегијама“. Исти је нагласио да је Савјет министара БиХ донио врло важне стратегије за борбу против тероризма и трговине људима. Као илустрацију навео је Закон о заштити свједока и „закон о забрани присуства држављана БиХ разним паравојним формацијама свијета“.

Трећи интервјуер је више говорио о потреби стварања амбијента за неометан рад полицијских структура. Поменути је истакао да су агенције за провођење закона „данас ослобођене политичког утјецаја“ и да неколико агенција за провођење закона „ради врло добро“. У том контексту, нагласио је значај Обавјештајно-безбједносне агенције БиХ. Четврти интервјуер је мишљења да се у БиХ „недовољно ради на имплементацији стратегија и закона“ и у том смислу навео да је „сајбер криминал потпуно неистражен“.

в) Академска заједница

Представници академске заједнице давали су неуједначене одговоре на питање. Један од интервјуера је навео да је безбједност „једна од најтежих области за дефинисање“, а за стратегије да „нема правих стратегија, а које постоје нису примијењене“. Други интервјуер је указао да „постоји велики раскорак између декларисаног и оног што имамо у стварности“. Исти интервјуер је, уједно, указао да је „нејасно како функционише систем безбједности у БиХ, ко на њега утиче и ко га и на који начин контролише“.

Трећи интервјуер је истакао да се преиспитивање закона „може посматрати кроз измјене и допуне закона, којима би требало да се отклоне недостаци“, али да се „у принципу донесени закони не преиспитују“. Четврти интервјуер је кратко одговорио да је превише закона и да „постоји огроман број закона који нису међусобно усаглашени“. Пети је изјавио да се „и стратегије и закони у области безбједности све више свде на формалност“, тако да имплементација истих „не даје очекиване резултате“.

г) Невладин сектор

Из невладиног сектора одговори су били кратки и у негативном контексту, као што су: „Већина стратегија у области безбједности је веома мало имплементирана, закони се примјењују“ један од одговора је гласио: „Систем функционише, али је питање да ли се иде у жељеном правцу“. Други: „Врло лоше, стратегије имају више протоколарни карактер. Трећи: „Јако лоше, пробијају се рокови, стратегије се не спроводе“.

Један од интервјуера дао је опширнији одговор и нагласио да се „код стратегија више ради о томе да се формално донесе неки акт, а не да се пажња посвети вредновању јавних политика“. У том контексту навео је и да је „слично и код закона, али не као код стратегија, јер су стратегије необавезујући акт“.

11. У којој мјери се донесени закони преиспитују, односно анализирају њихови ефекти?

а) Законодавна власт

Интервјуери из законодавне власти на наведено питање давали су дијаметрално супротне одговоре. Тако је један од интервјуера навео да се ниједан закон није анализирао, „нити су се мјерили његови ефекти“. Други интервјуер је указао да на све законе који се донесу „политичке институције, посланик, па и невладин сектор могу да поднесе апелацију Уставном суду“. Трећи је такође нагласио да је „Уставни суд надлежан за то“ и у том контексту навео да „из праксе знамо да су често чланови Предсједништва подносили апелацију Уставном суду БиХ“, те да су „и поједини посланици Парламентарне скупштине подносили апелацију“ будући да „Уставни суд има коначну ријеч у томе да ли је неки закон валидан или није“. Други интервјуери су кратко одговорили да се закони не преиспитују.

б) Извршна власт

Представници извршне власти били су неподијељеног мишљења да се закони не преиспитују нити се анализирају њихови ефекти. Један од интервјуера је указао на ревизију као инструмент за преиспитивање, али је истакао да ни ревизорски извјештаји немају ефекат. Други интервјуер је навео да се закони веома мало преиспитују и анализирају њихови ефекти „иако постоје извјештаји које о примјени већине закона подносе надлежни органи управе“, што, по њему, није довољно.

в) Академска заједница

Интервјуери из профила академске заједнице су, исто тако, давали краће одговоре и тврдили да се закони не преиспитују. Један од интервјуера је навео да се „годишње једном о законима расправља у скупштини, али је та расправа

без ефекта“, док је други истакао да „није сигуран да је та пракса честа“. Трећи интервјуер је одговорио са „нема анализа“, а четврти да се закони „недовољно преиспитују, а у појединим областима готово никако“.

г) Невладин сектор

Само један од интервјуера из структуре невладиног сектора шире је објашњавао могућности мјерења ефекта, односно учинка закона и потребе за преиспитивањем. Одговори осталих били су врло кратки, али такође негативни. Помениути интервјуер је указао на „механизам годишње ревизије којом располаже парламент“ као на инструменте за мјерење ефекта закона, али се, по њему, „ревизија своди на пребројавање утрошених средстава“. По истом интервјуеру, „ревизије учинка нико не ради“ јер „власти није у интересу да уочи недостатке закона, јер би се покренуло питање одговорности законодавца“. У наведеном контексту изнио је да невладин сектор „преиспитује стратегије, а не законе“ те да би *thin tank* организације „могле да дођу до изражаја у овом случају“. По њему „многи не схватају да је управа живи механизам који треба да иде ка стварним потребама“.

Други интервјуери навели су да се закони „врло мало преиспитују“, „у недовољној мјери“, те да се „парцијално дискутује о свему или се представљају неке нерелевантне анализе“.

12. Како се манифестује улога наддржавних институција као што су УН и ЕУ, у стварању јавних политика у БиХ?

а) Законодавна власт

Представници законодавне власти у одговору на ово питање имали су различит приступ. Поједини су одговарали кратко са „постоји тај утицај, а манифестује се на различите начине“ те са „евидентан је утицај тих институција“. Други су давали опширније одговоре, објашњавајући начин манифестације утицаја наддржавних институција као и његове добре стране.

Тако је један од интервјуера навео да БиХ као чланица УН, земља која је чланица Савјета Европе, и земља која претендује да што прије поднесе апликацију за пријем у ЕУ „мора водити рачуна о правцима у којима се креће ЕУ“. У том контексту, изнио је запажање да се у БиХ више води рачуна на оно „шта долази из УН, а са Европом тешко иде, иако је Европа географски ближа“. Други интервјуер је истакао да „БиХ ипак чини одређене напоре, настоји да пружи максимално добар одговор на оно што се од ње тражи“. У даљем изношењу свог става нагласио је да БиХ, да би била добар и квалитетан партнер европским институцијама и УН, „мора доказати да има добро уређену државу и стабилну политичку ситуацију“, након чега је констатовао да „код нас то није случај“ и да се „све компликације“.

б) Извршна власт

Интервјуери из структуре извршне власти имали су уједначен став о утицају међународних институција на стварање јавних политика у БиХ. Један од интервјуера је децидно одговорио да је „евидентан утицај међународне заједнице која жели ентитетске законе пренијети на ниво државе“, а што је објаснио рекавши да се „у приједлогу закона мора навести да ли је закон у складу, у потпуности или дијелом или није у складу са законодавством Европске уније“.

Други интервјуер је истакао да „ЕУ има значајан утјецај у стварању јавних политика у БиХ“ те да је исти позитиван, „али понекад недовољно ефикасан“. У наведеном контексту, интервјуер је нагласио да би „у наредном периоду тај утјецај треба да буде интензивнији у циљу јачања капацитета институција БиХ“.

в) Академска заједница

Представници академске заједнице углавном су указали на утицај наддржавних институција на креирање јавних политика у БиХ, који је, по њима, значајан. Образложења су ипак била различита, од тврдње да у БиХ не постоји „одговорност за примјену прихваћених обавеза“ јер се обавезе прихватају, али се не претачу у функционално законодавство“, до става да „такве институције спроводећи своју политику стварају само привидан утицај“ јер се „често њихова улога своди само на ограничавање јавних политика“.

Један од интервјуера је истакао да „органи ЕУ имају велики утицај на јавне политике у БиХ“, те да је утицај ММФ-а „и других, мање видљивих институција, такође велики“. Други интервјуер је навео да „наддржавне институције имају огроман утицај“, а свој став је објаснио тако што је навео да „држава није функционална, па је вањска помоћ неопходна и често је детерминисана низом услова“. БиХ је, по њему, у деликатном положају јер „није у ситуацији да њихове препоруке одбије и често је БиХ приморана да их усваја“.

в) Невладин сектор

Интервјуери из профила невладиног сектора дали су илустративнија објашњења. Тако је један од интервјуера навео да се „утицај наведених тијела остварује преко међународних уговора које је БиХ потписала тј. које је ратификовала Парламентарна скупштина БиХ“. По њему, поменути уговори обавезују државу потписницу да „хармонизује своје законодавство у складу са стандардима које је прихватила“. Уједно, објаснио је да је „чињеница да се у БиХ примјењују одредбе међународних конвенција само у случајевима гдје постоји строг надзор од стране УН-а, односно Савјета Европе“, те да „тамо гдје не постоје контролни механизми или предвиђене санкције, одредбе међународних конвенција се не примјењују“. Други интервјуер је навео да „утицај постоји, али се више не заснива на принципу штапа и шаргарепе“. Исти

интервјуер је, такође, навео да је највећи проблем БиХ „у томе што нема капацитете“ и да „они из ЕУ не могу да схвате како наш систем функционише“.

Други интервјуери су давали краће одговоре у смислу да наддржавне институције на стварање јавних политика у БиХ „имају доста важну улогу“ и да су „иницијатори реформи које се у јавним политикама дешавају у БиХ“, као и да су наддржавне институције „углавном присутне да би се заштитили неки међународни документи, типа повеља, након што их држава прихвати“, односно да БиХ „не може постојати као изоловано острво“.

13. Како у околностима малих демократских потенцијала, наглашених културних и етничких разлика, па и појава екстремног национализма, формулисати и имплементирати јавне политике у области безбједности?

а) Законодавна власт

Поједини интервјуери из структуре законодавне власти трудили су се да опишу комплексност области безбједности у БиХ, како би кроз предочавања стања у овој области дошли до одговора на питање о формулисању и имплементацији јавних политика. Тако је један од интервјуера навео да је „област безбједности једна од ријетких области на БиХ политичкој сцени која мора бити заснована на професионалним научним ставовима али и на политичком консензусу“. У том контексту навео је и да је безбједност у БиХ „веома осјетљива област због утицаја разних фактора, како домаћих, тако и спољних“ те да безбједност „изискује један врло деликатан приступ“.

Други интервјуер је одговорио на сличан начин с тим што је износио искуства развијених земаља ЕУ. Тако је нагласио да „у Њемачкој и Француској политичке структуре не интервенишу у области безбједности“, али да је у БиХ та пракса неминовност, како би био „постигнут политички консензус“. С тим у вези рекао је и да „координација између полицијских и безбједносних структура у БиХ понекад прелази у врло флуидну сферу“ и да се „просто не зна ко коме може нешто да нареди“. На сличан начин, окарактерисао је комплетну политичку ситуацију у БиХ јер је БиХ као држава „врло компликована, врло сложена и Ви врло често не можете рећи шта је надлежност БиХ“. Свој став је поткријепио закључком да је „потребна ефикасност“, али да се „она не смије заснивати на умањењу надлежности МУП-а РС“.

Трећи интервјуер је, исто тако, указао да је област безбједности „најосјетљивије питање у БиХ“ и истакао да је комплексност БиХ „највидљивија у сектору безбједности“.

б) Извршна власт

Представници извршне власти дали су подијељене одговоре. Док су једни кратко одговарали са „тешко“ и „никако“, један од интервјуера је навео да је

одговор „јачање капацитета агенција за провођење закона кроз већа законска овлаштења и повећање буџетских средстава“.

в) Академска заједница

Из академске заједнице упозоравали су на „неопходност консензуса политичких елита“ и наглашавали да је образовање „правац у коме се нешто може постићи“. Други интервјуери су кратко одговарали са „тешко“ и „јак тешко“, док је један од њих навео да „извршни органи странака, поготово лидери шест странака које чине већину у Парламентарној скупштини БиХ, одлучују о свему“, и да је „њихов утицај, и утицај међународних институција, највећи на креирање јавних политика у БиХ“. Вриједи издвојити и одговор интервјуера који је навео да је рјешење у „централизацији власти и доброј координацији сигурносних органа“.

г) Невладин сектор

Интервјуери из невладиног сектора износили су различите, поједини и дијаметрално супротне погледе у начину формулисања и имплементације јавних политика у области безбједности у предоченим, врло тешким околностима. Тако је један од интервјуера изнио мишљење да „екстремни национализам и подјеле форсирају политичке елите“. По њему „то је веома лако доказати, ако се упореди број инцидената и криминалних дјела“, јер је, како се навео, кривична дјела која се могу окарактерисати као екстремизам и национализам веома ријетко дешавају. Инцидената тог типа, по њему је веома мало и они „живе само у сфери јавног дијалога који креирају политичке структуре и њима лојалан дио медија“. На основу наведеног, овај интервјуер је донио закључак да се „препреке за имплементирање било којег сектора јавних политика у области безбједности“ налазе у политичким структурама јер их „управо те политике и доносе“. Он је увјерења да политичке елите настоје да област безбједности „остане исцјепкана и под њиховом контролом“ како би поменуте елите имале „што већу слободу у управљању јавним ресурсима“.

Други интервјуер је изнио опречно стајалиште. Наиме, након што је указао да је у БиХ „проблем у великом броју малих, партикуларних интереса“, изнио је становиште да би „требало штитити устав, практиковати обавезу поштовања уставног поретка“, јер, како је истакао, „друге земље имају Службу за заштиту уставног поретка“. Трећи интервјуер је изнио мишљење да се тешко може било шта учинити у предоченом амбијенту јер, по њему, „област безбједности треба да има везе са повјерењем између друштвених група“, а што је у БиХ на веома ниском нивоу. Његов закључак је да је у БиХ „проблематична комплексност структуре“. Један од интервјуера, опет, изнио је став да је у БиХ „консензус јак тешко постићи у било којој области“ јер „етничке групе имају страх од других“. Рјешење за наведено је, како је навео, у ослобађање етничких група од страха и неповјерења при чему је „помоћ од стране

ЕУ у томе неопходна“. По истом, „ЕУ може боље креирати јавне политике у области безбједности у БиХ, од нас самих“.

14. Како унаприједити јавне политике БиХ у области безбједности?

Одговор на још једно тешко питање показао је колико „шавова“ има подијељено босанскохерцеговачко друштво. Наиме, интервјуери су давали одговоре који су зависили од припадности профилу, односно мјесту у систему, зависили су од страначке и националне припадности, од тога да ли је партија којој припадају дио владајуће коалиције или опозиције, да ли припадају извршној или законодавној власти.

Два концепта су евидентна: децентрализација и централизација. Федерација БиХ прихвата стратегије БиХ, док Република Српска развија и гради властите стратегије.

а) Законодавна власт

Интервјуери из законодавне власти показали су јасну страначку и националну опредељеност. Тако је један од интервјуера изјавио да „када би сви имали намјеру да се босанскохерцеговачко друштво устроји као правно друштво“, тада би, по њему, „сва питања била рјешива“. Опет, по њему, „БиХ нема државну стабилност, те је тешко говорити и о јаким финансијама, о јакој спољној политици као и о јакој области безбједности“. Други интервјуер је нагласио да Република Српска „има дефинисане надлежности у области безбједности“, али представнике Српске „брину проблеми у Федерацији, попут јачања већабијског покрета“, а БиХ „мора да се очисти од снага које подривају безбједност БиХ“. По истом интервјуеру „политичари из Федерације бјеже од тих проблема“, што је, како је навео, велики проблем, јер „политичка воља је кључна да би се проблеми из области безбједности ријешили“.

Трећи интервјуер рјешење види у јачању капацитета институција БиХ, јер је „безбједност недјелљива“. Четврти интервјуер је кратко навео да је „тешко то рећи“ и да је за побољшање јавних политика у области безбједности „предуслов унапређење укупног стања“. Пети интервјуер је био још краћи: „Не видим тренутно рјешење“.

б) Извршна власт

Представници извршне власти су, једнако као и представници законодавне власти, давали подвојене одговоре на постављено питање. По једнима, „Босна и Херцеговина је нова реалност, збир ентитета“ те би „катастрофално било покушати одустати од ентитетског уређења БиХ“. Други интервјуер је указао да „нажалост, неке ствари у БиХ у овом тренутку неодољиво подсјећају на 1990. годину“. Трећи интервјуер је истакао да је рјешење у већем нивоу координације „са тенденцијом централизирања доношења значајних одлука“

од којих су, по њему, најважније „оне у области борбе против тероризма и организираног криминала“.

в) Академска заједница

Интервјуисани из академске заједнице покушали су да сагледају рјешење за побољшање јавних политика у области безбједности. Један од интервјуера предност је дао образовању те је рекао да „грађане, а и политичке елите треба образовати у смислу да схвате значај јавних политика“. Изнио је и гледиште да је „до сада преовладавало мишљење да јавне политике креирају тајне службе и да од грађана ништа не зависи“. Други интервјуер је примат дао цивилном друштву, које треба јачати, односно „дати већи значај грађана, било кроз већи број јавних расправа или кроз рад удружења грађана“, а у смислу доношења иницијатива, јер се кроз иницијативе може „појачати утицај грађана на креирање јавних политика“. У супротном, јавне политике ће се и даље креирати „у уским страначким круговима, гдје преовлађује утицај врло малог круга људи“.

Трећи интервјуер је указао на специфичност БиХ, јер је „ентитетски ниво веома сужен када су у питању безбједносне политике“. По овом интервјуеру одговор на питање налази се у „некој пракси која се спроводи у земљама ЕУ“, јер „треба примјењивати туђа искуства“. Исти је дао и оцјену да ће Република Српска „вјероватно настојати да безбједност остане на ентитетском нивоу и неће развијати и унапређивати“, већ ће штавише, како он мисли, Српска „разграђивати безбједносне ингеренције на нивоу БиХ“. Четврти интервјуер је одговорио да је унапређивање јавних политика у области безбједности, када је БиХ у питању, „тежак посао“ и скоро „немогућа мисија“ с обзиром на „комплексност тог питања“. Пети интервјуер је навео да је побољшање јавних политика у овој области могуће кроз боља законска рјешења и „веће учешће јавности у креирању јавних политика“.

г) Невладин сектор

Интервјуери из невладиног сектора, нису само констатовали стање, већ су, као и представници академске заједнице, покушали доћи до одговора на питање о унапређењу јавних политика у области безбједности, с тим што су уложили више труда.

Један од интервјуера је, тако, изнио став да је унапређење јавних политика у наведеној области „у постојећем амбијенту националних подјела готово немогуће“, али би се, по њему јавне политике „могле унаприједити јачањем демократског потенцијала грађана“ и уједно, „јачањем капацитета законодавне власти, као и развијањем независних мониторинг тијела која би пратила рад појединих сегмената области безбједности“. То би се, како је навео, „могло постићи и јачањем системске позиције и капацитета институције Омбудсмана БиХ“.

Други интервјуер је истакао да је „неопходно да људи схвате значај јавних политика“ и да „универзитети треба на томе да раде“. Исти интервјуер је изнио и критику досадашње праксе у формулисању јавних политика. Навео је да су „правници убијеђени да су они ти који пишу законе“, а не схватају „да је претходно потребно артикулисати јавне политике, а онда их преточити у правни оквир“. Једна од мјера које он предлаже јесте да „у процес пријема државних службеника треба увести неке моралне референце“. У том контексту, признао је да не зна како би се то могло урадити, али је нагласио да „интегритет државних службеника мора бити на већем нивоу“.

Трећи интервјуер је мишљења да „постоје три ствари на којима треба радити“, те да је једна од њих „да се процес јавних политика отвори за што више актера“ с обзиром на то да је „јако битно да се у раној фази покуша доћи до мишљења и ставова стручне јавности“ како би рјешења која се предлажу била „аутентична, а не преписана из искуства неких других земаља“. Друго на чему, у наведеном контексту, треба радити јесте да се „за свако рјешење покушају пронаћи три опције, односно три могућа рјешења, између којих би се определијелили“. По истом интервјуеру „треће на чему треба радити је спровођење мониторинга, односно вредновање“, у смислу „да ли је јавна политика дала очекивани ефекат“. Истакао је да „процјену ефеката, учинака, нико не ради, што је дефинитивно слабост“, јер „ране консултације, отварање процеса за стручну јавност и постојање мониторинга“ су, по убјеђењу интервјуера, „кључна важност за побољшање јавних политика у БиХ“.

Четврти интервјуер нагласио је да „у првом реду недостаје компетенције за већину законодаваца“, који „треба да схвате вриједност анализа политика да би разумјели „снагу докумената према којима се треба одредити“. Интервјуер је мишљења да „идеја водилца не треба да буде партијски програм“, а у босанскохерцеговачкој политичкој реалности „недостаје парламентарна култура и знање“. Било би добро, како је истакао када би „парламентарци схватили да је њихова главна мисија да свима буде боље“. То би се, по њему постигло, када би парламентарци „више разговарали с људима, практиковали шире дебате, тражили договор“ јер је „њихов посао да траже договор и да у том смјеру иду корак по корак“. Интервјуер је закључио, на крају, да „нажалост, већина наших изабраних представника није компетентна, они не знају да раде свој посао“.

Пети интервјуер рјешење за унапређење јавних политика у области безбједности види у „укључивању што већег броја грађана“, јер треба „што транспарентније радити како би се елиминисала култура страха присутна у БиХ“.

1.2. Могућности унапређења јавних политика

Унапређење јавних политика БиХ у области безбједности није нимало лак посао. Различити углови посматрања од стране најодговорнијих представника извршне и законодавне власти дају потврду наведеном ставу. Из одговора једног од интервјуера из профила законодавне власти да „када би сви имали намјеру да се босанскохерцеговачко друштво устроји као правно друштво, сва питања би била рјешива“ крије се енигма. Недостаје политичка воља за рјешавањем проблема у области безбједности, па тако изостају и квалитетне јавне политике у овом пољу. Политичке воље нема због различитих погледа на концепт, не само безбједности, већ државног устројства. Једни виде рјешење у централизованом, други у децентрализованом концепту безбједности. Заговорници и једног и другог имају своје аргументе. Рјешења типа „јачање капацитета институција БиХ“ само је једно од понуђених у наведеном миљеу. „Боља законска рјешења“ као и „потреба за образовањем грађана, али и политичких елита“, на што су указивали представници академске заједнице, тешко да ће БиХ извести из проблема у којима је, у смислу да има припремљене одговоре на све безбједносне изазове и пријетње.

Невладин сектор је, према нашем утиску био најконструктивнији. Јавне политике би се „могле унаприједити јачањем демократског потенцијала грађана“, и уједно, „јачањем капацитета законодавне власти, као и развијањем независних мониторинг тијела која би пратила рад појединих сегмената области безбједности“. То би се, како је навео један од интервјуера из ове структуре, „могло постићи и јачањем системске позиције и капацитета институције Омбудсмена БиХ“. Честе јавне расправе, отварање процеса формулисања јавних политика за што више актера, такође, могло би помоћи.

До политичког консензуса по било ком питању у БиХ тешко се долази. Усаглашеност ставова релевантних политичких фактора је неопходно и у области безбједности, како би се креирале јавне политике. Тренутно стање не улива оптимизам.



ЗАКЉУЧАК

Јавне политике БиХ у области безбједности креирају се на идентичан начин као и другим областима друштвеног живота, као што су образовање, социјална заштита и слично. Тако су и проблеми истовјетни, а проистичу из комплексног политичког уређења. С обзиром на значај који безбједност у свим својим димензијама има, јавне политике у овој области додатно су специфичне. Угао посматрања заузели смо сходно темељима које је на архитектуру безбједности поставила Копенхашка школа. Ипак, унијели смо и властито виђење безбједности те смо област безбједности проучавали кроз осам сегмената, које смо означили као секторе приватне, јавне, војне, политичке, социјеталне, економске, еколошке и енергетске безбједности.

Наш поглед се разликује од оног који покушавају да етаблирају млађи истраживачи (нпр. Ф. Ејдус), а заснивају га, такође, на традицијама поменутих школе те уочавају секторе и нивое безбједности. Безбједност смо, наиме, посматрали као научно поље на којем се налазе и појединац, и колективитет и држава. Сматрамо да је то у случају Босне и Херцеговине, предмету нашег истраживања, неминовност. Дејтонска позиција БиХ за једне је полазна основа и дефиниција ове државе, а за друге само фаза кроз коју пролази држава основана на засједању ЗАВНОБИХ-а. За једне, БиХ се, сходно Дејтонском мировном споразуму, састоји од два ентитета, Републике Српске и Федерације БиХ, којима помажу заједничке институције, Предсједништво и неколико министарстава Савјета министара БиХ (нпр. Министарство спољних послова), да функционишу као заједничка држава. За друге су босанскохерцеговачки ентитети само дијелови једне државе, а дејтонска фаза треба да уступи мјесто долазећој, европској.

Високи представник, по Дејтону, тумач овог међународног уговора, излазио је из свог дејтонског оквира, наметао акта уставноправног карактера, доносио и укидао законе. Неке, овим документом непредвиђене, а самим тим неуставне и антидејтонске институције – Тужилаштво и Суд БиХ, умјесто да својим дјеловањем допринесу помирењу конститутивних народа БиХ и грађењу заједничке будућности у европским интеграцијама, дуплим стандардима одржавају замрзнуто стање међунационалног неповјерења. Кључно питање истраживања и јесте: Како у околностима малих демократских потенцијала,

наглашених културних и етничких разлика, па и појава екстремног национализма, формулисати и имплементирати јавне политике у области безбједности, како их побољшати и унаприједити у предоченим условима?

Да бисмо дали одговор на ово круцијално питање, након предочене методолошке основе истраживања, изнијели смо теоретски основ, односно објаснили кључне појмове: јавне политике и област безбједности. Јавне политике смо тумачили користећи дефиниције различитих аутора, али смо дали и свој допринос проучавању ове научне дисциплине посматрајући креирање јавних политика у основним фазама: фази иницијације или започињања јавних политика; фази формулисања јавних политика; фази њихове имплементације и посљедњој, фази евалуације. Могли смо додатно фрагментирати поменуте четири фазе и наведени процес посматрати другачије, али смо процијенили да за то нема потребе.

Безбједност смо објаснили по сегментима. Изложили смо њихов теоретски оквире, али смо, гдје је год то било могуће, правили аналогију са нимало једноставном босанскохерцеговачком реалношћу. У трећој глави компаративним приступом проучавамо начин на који су уређене јавне политике у три развијене европске земље: Уједињеном Краљевству Велике Британије и Сјеверне Ирске; Републици Француској и Републици Њемачкој. Наведене државе имају заједничке тенденције у развоју представничке демократије, али и специфичности и међусобне разлике, које се огледају првенствено у политичком систему. Те разлике неминовно се манифестују на креирање јавних политика, с тим што су у области безбједности оне додатно специфичне.

Наравно да ће полупредсједнички систем Француске јавне политике у поменутој области уредити на другачији начин него што су оне постављене и изграђене у Републици Њемачкој, гдје је позиција председника Републике протоколарна у односу на председника Француске, између осталог, и због посредног начина избора. Велика Британија има властити приступ уређењу ове важне области, дјелимично због традиције која је увијек утицала да рјешења буду другачија од оних која су примјењивана на континенту. Као илустрацију за специфичност ове земље увијек се може навести да Британија нема писани устав као јединствен документ. Искуства развијених европских земаља свакако да су била корисна у сагледавању уређења и начина креирања јавних политика у БиХ.

Истраживачки задатак, постављен у уводном дијелу, настојали смо да расвијетлимо у четвртој глави, у којој смо предочили начин креирања јавних политика, и у том контексту представили кључне актере: Парламентарну скупштину БиХ, Савјет министара, Уставни суд БиХ, политичке партије и интересне групе. Након тога, сагледали смо осам сегмената области безбједности које смо означили као секторе безбједности. У БиХ, у којој никад

ништа није било једноставније, већ увијек комплексније него у окружењу, област безбједности има додатне терете.

У наредној, петој глави, предочили смо резултате истраживања квалитативног типа које смо спровели користећи методу структурисаног интервјуа. Путем 14 питања настојали смо доћи до рјешења за унапређење јавних политика у области безбједности. Опредијелили смо се за интервјуере из четири профила: законодавне и извршне власти, академске заједнице и невладиног сектора. Интервјуери су одговоре давали сходно припадности одређеном профилу, а одговори су одражавали мјеста интервјуера у систему.

Из широког спектра погледа на јавне политике у БиХ, оно што смо оцијенили као конструктивно за њихово унапређење у области безбједности, могло би се свести на: за јавне политике у области безбједности одговорне су политичке елите; утицај извршне власти на њихово креирање доминантан је у односу на законодавну власт; значајан дио одговорности за јавне политике сноси и међународна заједница, чији представници се углавном нису сналазили у „босанском лонцу“ преплетених митова, тешке прошлости, обиљежене међусобним сукобима и нове реалности БиХ, засноване на слову Дејтона. Њихово вишегодишње присуство у БиХ није дало очекивани резултат у смислу помирења у рату сукобљених страна и подизања животног стандарда. Усвојене јавне политике се имплементирају али се не преиспитују, не анализирају се њихови ефекти. Јавне политике у области безбједности нису уређене на адекватан начин, функционалан и ефикасан у кризним ситуацијама. Нажалост, несналажење и политизација бројних агенција за провођење закона долази до изражаја приликом крупних безбједносних изазова, као што је то био терористички напад на амбасаду Сједињених Држава или талачка ситуација у којој су се нашли парламентарци у згради Парламентарне скупштине БиХ, опкољени од стране неформалних група поводом неусвајање Закона о јединственом матичном броју грађана. У наведеним ситуацијама агенције за провођење закона испољавају сву своју неефикасност и једноставно се не зна ко коме издаје задатке, ко шта треба да ради и ко за шта одговара. У тим моментима долази до изражаја исполитизованост области безбједности, односно, показује се да је безбједност у БиХ дубоко политичко питање.

Без обзира на наведено, систем безбједности у БиХ постоји, функционише и поред бројних слабости. Могао би бити побољшан, односно, јавне политике БиХ у области безбједности би се могле унаприједити кроз изражену политичку вољу изабраних политичких представника, конструктивнији рад политичких елита, јачање капацитета законодавне власти и већу транспарентност, односно честе јавне расправе о законима којима се креирају јавне политике у области безбједности.

То би сигурно могао бити важан допринос за поједностављење функционисања система безбједности ове земље и квалитетније јавне политике у

безбједности, као области нарочито важној у БиХ. Тај помак учинио би једноставнијим живот грађана БиХ у свим сегментима. Међутим, политички проблеми у БиХ су дубоки. Било би безболније када би се одговорност за међунационално неповјерење, тензије, па и појаве екстремног национализма, могла преbacити искључиво на политичке елите, које по гледишту дијела невладиног сектора, одржавају своју владајућу позицију подстичући и производећи наведено. Поглед у „стратешку дубину“ сукоба и крвавих ратова вођених на овом тлу указује на веће историјско „мимоилагање“ конститутивних народа. Није искључено да БиХ поново потоне у „сукобе ниског интезитета“ што нимало безначајне политичке снаге заговарају као рјешење бројних политичких проблема. У случају таквог „расплета“ ова земља би могла доживјети дефинитиван крај с тешко сагледивим посљедицама. Постоји нада да ће неподијељена одређеност за прикључење ЕУ допринијети већем разумијевању политичких елита и рјешавању босанскохерцеговачке енигме. Тада би и поље безбједности било боље уређено, архитектура система безбједности чвршћа, а повјерење грађана БиХ у њене институције било неподијељено.

Уочљиво је да Федерација БиХ прихвата стратегије БиХ, док Република Српска развија и гради властите стратегије. Два концепта су евидентна: децентрализација и централизација области безбједности.



ЛИТЕРАТУРА

Књиге и публикациије

- [1] Алам, Х. Ф.: *Цихадиста из суседства*, Евро, Београд, 2015.
- [2] Алмонд, Г. А., Пауел, Г. Б., Далтон, Р. А., Стром, К.: *Компаративна политика данас: свјетски преглед*, Подгорица: Универзитет Црне Горе, Факултет политичких наука: ЦЕДЕМ – Центар за демократију и људска права, Подгорица, 2009.
- [3] Андерсон, Т.: *Нечасни рат против Сирије*, „Шахинпашић“, Сарајево, 2016.
- [4] Андески, М.: *Екологија и одрживи развој*, ЦЕКОМ, Нови Сад, 2006.
- [5] Аристотел: *Политика*, Глобус, Загреб, 1988.
- [6] Бајагић, М.: *Шпијунажа у XXI веку: Савремени обавештајно-безбедносни системи*, BOOK & MARSO, Београд, 2008.
- [7] Бајагић, М.: *Појединачна и социјетална безбедност*, Безбедност, Vol. 48, бр. 2. (2006) стр. 221-336.
- [8] Божовић, Р., Симић, В.: *Појмовник ислама*, Народна књига, Београд, 2003.
- [9] Божовић, Р., Симић, В.: *Речник ислама*, Друштво српско иранског пријатељства, Београд и Друштво иранско-српскоцрногорског пријатељства, Техеран, Београд, 2010.
- [10] Борн, Х.: *Парламентарни надзор над сектором сигурности: принципи, механизми и праксе*, Интерпланетарна унија – Центар за демократску контролу над оружаним снагама, верзија издата у Сарајеву, Сарајево, 2003.
- [11] Бошковић, М.: *Изазови индустријског друштва: нове технологије и еколошка безбедност*, Факултет безбедности, Београд, 2010.
- [12] Brikland, T. A.: *An Introduction to the policy process*, M.E. Sharpe, New York, 2005.
- [13] Bryden, A. and Caparini, M. (editors): *Private Actors and Security Governance*, Ulrich Schnechener: *Fragile Statehood. Armed Non – State Actors and Security Governance*, LIT&DCAF, Geneva, 2006.
- [14] Бжежински, З.: *Велика шаховска табла*, ЦИД, Подгорица, 2001.
- [15] Вујаклија, М.: *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд, 2003.
- [16] Gattiken, U. E.: *The information Security Dictionary*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, The Netherlands, 2004.

- [17] Гађиновић, Р.: *Безбедносна функција државе*, Институт за политичке студије, Београд, 2012.
- [18] Гризолд, А.: *Међународна сигурност*, Факултет политичких знаности Свеучилишта у Загребу, Загреб, 1998.
- [19] Гризолд, А. - Таталовић, С. – Цвртила, В.: *Сувремени системи националне сигурности*, Факултет политичких знаности Свеучилишта у Загребу - Хрватска удруга за сигурносне студије, Загреб, 1999.
- [20] Даниловић, Н.: *Савремени системи безбедности и заштите*, скрипта, Слобомир П Универзитет, Бијељина, 2007.
- [21] Даничић, М. и Стајић, Љ.: *Приватна безбедност*, Висока школа унутрашњих послова, Бања Лука, 2008.
- [22] Дапчевић-Марковић, Љ.: *Право приватне безбедности*, Факултет за пословни менаџмент – Бар, Подгорица, 2010.
- [23] Деноел, И.: *Тајна историја 20. века: Мемоари шпијуна у периоду од 1924. до 1989*, СЛЮ, Београд, 2013.
- [24] Деспот, З. (приредио): *Њемачка обавјештајна служба у Независној држави Хрватској*, Вечерњи едиција, Загреб, 2011.
- [25] Димитријевић, Д.: *Трендови еколошке безбедности у XXI веку*, Факултет безбедности, Београд, 2010.
- [26] Достих, Синиша, *Безбедност граница као део савременог система супротстављања организованом криминалу*, докторска дисертација, одбрањена на Факултету безбедности Универзитета у Београду 2012. године
- [27] Зоран Драгишић, *Безбедносни менаџмент*, Службени гласник: Универзитет у Београду – Факултет безбедности, Београд, 2007.
- [28] Драгишић, З.: *Систем националне безбедности Републике Србије*, Универзитет у Београду – Факултет безбедности, Београд, 2011.
- [29] Дуге, Т. Р.: *Understanding public policy*, New Jersey, Prentice Hall, 2002.
- [30] Ђорђевић, С.: *Анализа јавних политика*, Факултет политичких наука - Чигоја штампа, Београд, 2009.
- [31] Ђурић, С.: *Истраживање безбедности квалитативни приступ*, Факултет безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2013.
- [32] Ђорђевић, С.: *Појам јавне политике и начин дизајнирања политике*, Српска политичка мисао, бр. 3/2010, стр. 91-116.
- [33] Ејдус, Ф.: *Међународна безбедност: теорије, сектори, нивои*, Службени гласник и Београдски центар за безбедносну политику, Београд, 2012.
- [34] Елзесер, Ј.: *Како је џихад стигао на Балкан*, ЈАСЕН, Београд, 2006.
- [35] Закић, М.: *Методологија права и методологије*, Правни факултет Универзитета у Бањој Луци, Бања Лука, 1988.
- [36] Закић, М.: *Методологија научно-истраживачког рада*, Правни факултет Универзитета у Бањој Луци, Бања Лука, 2000.

- [37] Иваниш, Ж., Младеновић, М., Драгишић, З.: *Политички систем*, Факултет цивилне одбране Универзитета у Београду, Београд, 2006.
- [38] *Јавне политике Србије*, Зборник радова, Фондација Heinrich Böll, Регионална канцеларија за Југоисточну Европу у Београду, преузето са <http://www.rs.boell.org> 20. 9. 2012.
- [39] Jean – Jacques, Servan – Schreiber: *Свјетски изазов*, Глобус, Загреб, 1981.
- [40] Кековић, З.: *Упоредни системи безбедности*, Универзитет у Београду – Факултет безбедности, Београд, 2011.
- [41] Келнер, Д.: *Медијска култура: студије културе, идентитет и политика између модернизма и постмодернизма*, СЛЮ, Београд, 2004.
- [42] Клеут, М.: *Научно дело од истраживања до штампе*, Академска књига, Нови Сад, 2008.
- [43] Коен, М., Нејгел, Е.: *Увод у логику и научни метод*, ЈАСЕН, Београд, 2004.
- [44] *Корупција и прање новца*, Зборник радова, Интернационална асоцијација криминалиста Бања Лука, Сарајево, 2009.
- [45] Куба, Л., Кокинг, Ц.: *Методологија израде научног текста*, ЦИД, Подгорица, 2003.
- [46] Кузмановић, Р.: *Упоредни политички системи*, Нови глас, Бања Лука, 1991.
- [47] Кукић, С., Маркић, Б.: *Методологија друштвених знаности*, Економски факултет Свеучилишта у Мостару, Мостар, 2006.
- [48] Кулић, Д.: *Спречавање и сузбијање кријумчарења људи и робе*, магистарски рад одбрањен на Слободомир П Универзитету, Бијељина, 2011.
- [49] Кундачина, В., Банђур, В.: *Академско писање*, Учитељски факултет у Ужицу Универзитета у Крагујевцу, Ужице, 2007.
- [50] Куртић, Н.: *БиХ искуства у укључивању грађана у креирање јавних политика*, Центар за екологију и енергију, Тузла, 2009, преузето са <http://ekologija.ba> 17. 8. 2013.
- [51] Лазић, С.: *Енергетска безбедност Европске уније као чинилац њених односа са Русијом*, магистарски рад одбрањен на Факултету безбедности Универзитета у Београду, 2009.
- [52] Левков, М.: *Израелска тајна служба*, Филип Вишњић, Београд, 2001.
- [53] *Људска безбедност 1 и 2*, зборник текстова који је приредила Драгана Дулић, Фонд за отворено друштво, Београд, 2006.
- [54] Љуштина, А.: *Еколошки деликти и полиција*, Задужбина Андрејевић, 2010.
- [55] Марковић, Ј.: *Политичко-правни аспекти корупције у БиХ са посебним освртом на корупцију у образовању*, магистарски рад одбрањен на Слободомир П Универзитету, Бијељина, 2011.
- [56] Марковић Дапчевић, Љ.: *Систем безбедности Европске уније*, издање аутора, Београд, 2012.
- [57] Маслеша, Р.: *Теорије и системи сигурности*, магистрат, Сарајево, 2001.

- [58] Матијашевић, Д.: *Безбедност југоисточне Европе – константа стратешких концепата НАТО-а*, докторска дисертација, одбрањена на Факултету безбедности Универзитета у Београду 2013. године
- [59] Mesler, K.: *Креативно интервјуисање*, ЦИД Подгорица: Институт за медије Црне Горе, Подгорица, 2006.
- [60] Мијалковић, С.: *Национална безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2011.
- [61] Мијалковић, С.: *Организовани криминал као претња националној безбедности*, Безбедност, бр. 1-2, Министарство унутрашњих послова Републике Србије, Београд, стр. 124. [http://prezentacije.mup.gov.rs/upravazaobrazovanje/1-2 2009.pdf](http://prezentacije.mup.gov.rs/upravazaobrazovanje/1-2%2009.pdf)
- [62] Милашиновић, Р.: *ЦИА Моћ и политика*, Југоштампа, Београд, 1979.
- [63] Милашиновић, Р.: *Тајне паралеле - Обавештајна служба у међународним односима*, Четврти јул, Београд, 1981.
- [64] Милашиновић, Р.: *Амерички поход на свет*, ЗАД, Београд, 1996.
- [65] Милашиновић, Р.: *Терор Запада над светом: савремени чиниоци разарања и подчињавања суверених земаља и народа*, Ветерник: IDIJ, Ветерник, 1998.
- [66] Милетић, С.: *Полицијско право*, Београд: Полицијска академија, 2003.
- [67] Милетић, С., Талијан, М.: *Јавна безбедност*, Факултет за правне и пословне академске студије, Нови Сад, 2011.
- [68] Милетић, С., Југовић С.: *Право унутрашњих послова*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2009.
- [69] Милосављевић, Б.: *Увод у полицијске науке*, Полицијска академија у Београду, Београд, 1994.
- [70] Митровић, Љ.: *Полицијско право (право унутрашњих послова)*, Дефендологија центар за безбједносна, социолошка и криминолошка истраживања, Бања Лука, 2008.
- [71] Митровић, Љ., Павловић, Г.: *Систем безбједности Босне и Херцеговине*, Међународно удружење научних радника – АИС, Бања Лука, Бања Лука, 2012.
- [72] Надић, Д., Милашиновић, С.: *Политичка екологија енергетске безбедности*, Журнал за криминалистику и право број 3/09, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2009. стр. 133-151, преузето са <http://www.kpa.edu.rs> 7. 9. 2013.
- [73] Недовић, Б.: *Екологија животне средине*, Универзитетска књига, Бања Лука, 1999.
- [74] *Нови век*, тромесечник Центра за евроатланске студије - ЦЕАС, бр. 2, новембар 2012, текст аутора Јана Литавског *Изазови приватног сектора безбедности у новом веку*, преузето са <http://ceas-serbia.org>
- [75] Нухић, М.: *Третман вјерског екстремизма у међународном праву оружаних сукоба са посебним освртом на исламски фундаментализам*, магистарски рад одбрањен на Слобомир П Универзитету, Бијељина, 2009.

- [76] Оин Ј. и Лиса К.: *Писање делотворних предлога за јавну практичну политику*, Београдска отворена школа, Београд, 2002.
- [77] Панић, Б.: *Социјетална безбедност – безбедност и идентитет*, Безбедност Западног Балкана, часопис Београдске школе за студије безбедности, Београд, година 4, број 13, април-јун 2009.
- [78] Парезановић, М.: *Енергетска безбедност*, Нова српска политичка мисао, Београд, 2014.
- [79] Пауновић, М., Кривокапић, Б., Крстић, И.: *Међународна људска права*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2013.
- [80] Пери, М.: *Интелектуална историја Европе*, СЛЮ, Београд, 2000.
- [81] Петак, З.: *Изразак из мношине? Стање хрватске политичке знаности*, Факултет политичких знаности Свеучилишта у Загребу, Загреб, 2007.
- [82] Петак, З.: *Димензије јавних политика и јавно управљање*, Политичка мисао, Vol. XLV(2008) бр. 2, стр. 9-26.
- [83] Петак, З.: *Појмовник*, Хрватска јавна управа, год. 9. (2009), бр. 1. стр. 283-295, преузето са <http://www.iju.hr> 10. 8. 2013.
- [84] Петек, А.: *Трансформације политике према особама с инвалидитетом: примјена policy мрежа* (докторска дисертација), преузето са <http://bib.irb.hr/datoteka> 30. 4. 2012.
- [85] Петек, А.: *Policy мреже и регулаторна реформа РХ* (магистарски рад) стр. 16, преузето са <http://bib.irb.hr/datoteka> 30. 4. 2012.
- [86] Петек, А.: *Policy мреже и проучавање јавних политика - недостаци и предности*, Политичка мисао, Vol. XLV, Загреб, (2008), бр. 2, стр. 57, преузето са <http://bib.irb.hr/datoteka> 30. 4. 2012.
- [87] *Политичка енциклопедија*, Београд, 1975.
- [88] Потежица, О.: *Вехабије - Између истине и предрасуде*, Филип Вишњић, Београд, 2007.
- [89] *Приручник за развој јавних политика за државне службенике у БиХ*, Развојни програм Уједињених нација (UNDP) у Босни и Херцеговини, Сарајево, 2010, преузето са <http://www.undp.ba> 21. 9. 2012.
- [90] *Приручник за анализу јавних политика - Увод у процес креирања јавних политика на локалном нивоу*, Удружење грађана за локалне развојне иницијативе, Горажде, 2007.
- [91] Пусић, Е.: *Наука о управи*, Школска књига, Загреб, 2002.
- [92] Путник, Н.: *Сајбер простор и безбедносни изазови*, Универзитет у Београду – Факултет безбедности, Београд, 2009.
- [93] Цветковић Н., В.: *Ризик, моћ, заштита: Увођење у науку безбедности*, Јавно предузеће Службени гласник и Универзитет у Београду – Факултет безбедности, Београд, 2010.

- [94] Радоман, Ј.: Секуритизација енергије као увод у енергетску безбедносну дилему, *Безбедност Западног Балкана*, бр. 4 (2007)
- [95] *Речник српског језика*, Матица српска, Нови Сад, 2007.
- [96] Риз, В.: *Речник филозофије и религије: источна и западна мисао*, Дерета, Београд, 2004.
- [97] Ронин, Р.: *Обавештајни рад*, Јавно предузеће Службени гласник: Универзитет у Београду – Факултет безбедности, Београд, 2009.
- [98] Савић, А. - Делић, М. - Бајагић, М.: *Безбедност света од тајности до јавности*, Институт безбедности: Виша школа унутрашњих послова: Полицијска академија, Београд, 2002.
- [99] Савковић, М.: Да ли је Србија енергетски безбедна?, *Безбедност Западног Балкана*, бр. 4. 2007.
- [100] Сакан, М.: *Методологија науке*, Независни универзитет, Бања Лука, 2008.
- [101] Сакан, М.: *Израда стручних и научних радова*, Прометеј, Нови Сад, 2005.
- [102] Симеуновић, Д.: *Тероризам*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2009.
- [103] Симић Р., Д.: *Наука о безбедности*, Јавно предузеће Службени лист- Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Београд, 2002.
- [104] Слијепчевић, Ђ., Марковић, Д., Илић, Б., Ристић, Ж.: *Екологија и економија*, Универзитет у Бањој Луци, Економски факултет, Бања Лука, 2013.
- [105] Стајић, Ј.: *Основи безбедности*, Драганић, Београд, 2006.
- [106] Станаревић, С. - Ејдус, Ф.: *Појмовник безбедносне културе*, Центар за цивилно војне односе, Београд, 2009.
- [107] Станчетић, В., *Јавне (практичне) политике, појам, анализа, циклус*, преузето са <http://gogol.rs> 10. 8. 2013.
- [108] *Студија система националног интегритета - Босна и Херцеговина 2007*, Transparency International, Бања Лука, 2006.
- [109] Schreier, F. and Caparini, M.: *Privatising Security: Law, Practice And Governance Of Private Military And Security Companies*, Occasional Paper – №6, DCAF, Geneva, 2005.
- [110] Таталовић, С.: *Национална и међународна сигурност*, Политичка култура, Загреб, 2006.
- [111] Термиз, Џ., Милосављевић, С.: *Аналитика I*, Графит, Лукавац, 2008.
- [112] Тодоровић, Ж.: *Сувереност државне власти с посебним освртом на сувереност Босне и Херцеговине*, магистарски рад одбрањен на Слобомир П Универзитету, Бијељина – Добој, 2011.
- [113] Тодоровић, З.: *Институције еколошке безбедности*, Задужбина Андрејевић, Београд, 2009.
- [114] Тодоровић, З.: *Конвенционални субјекти безбедности и еколошка сигурност*, докторска дисертација одбрањена на Факултету безбедности Универзитета у Београду 2007.

- [115] Триван, Д.: *Корпоративна безбедност*, Досије, Београд, 2012.
- [116] Трифуновић, Д.: *Нови облици тероризма у Босни и Херцеговини*, докторска дисертација, одбрањена на Факултету безбедности Универзитета у Београду 2007. године
- [117] Трифуновић, Д., Стојаковић, Г., Врачар М.: *Тероризам и вехабизам*, Филип Вишњић, Београд, 2011.
- [118] Тубић, Р.: *Енциклопедијски рјечник марксистичких појмова*, Веселин Маслеша, Сарајево, 1974.
- [119] Тубић, Р.: *Огледи из моралне и политичке филозофије*, Глас српски, Бања Лука, 2003.
- [120] Theodoulou, S.: *Policy and politics in six nations: A Comparative Perspective on Policy Making*, Prentice Hall Upper Saddle River, 2002.
- [121] Think Tank – *Улога независних истраживачких центара у развоју јавних политика*, Институт Алтернатива, Подгорица, 2010. стр. 7, преузето са <http://institut-alternativa.org> 12. 8. 2013.
- [122] Ћеранић, П.: *Ко контролише обавјештајне службе: модели контроле обавјештајне службе*, Бесједа, Бања Лука, 2008.
- [123] Ћеранић, П.: *Ко чува чуваре: контрола система безбједности у БиХ*, ВЛС-Бесједа, Бања Лука, 2011.
- [124] Ћеранић, П.: *Ко ме то сметају „мали Руси“?*, Филип Вишњић, Београд, 2018.
- [125] Ћеранић, П.: *У дворишту „малих Руса“*, Филип Вишњић, Београд, 2019.
- [126] Ћеранић, П.: *Оружане снаге Босне и Херцеговине - пријетња или заштита грађана*, часопис Актуелности, бр. 10, издавач: Banja Luka College, Бања Лука, јули 2009, ISSN 0354 - 9852, УДК: 351.78 : 355 . 1(497.6) стр. 214 – 225.
- [127] Ћеранић, П., Сикимић, М.: *Енергетска безбједност Босне и Херцеговине*, часопис Полиција, безбједност, грађани, број 1/19, Бања Лука, 2019. стр. 3-17.
- [128] Ћеранић, П., Башкало, Д.: *Еколошка безбједност Босне и Херцеговине*, часопис Полиција, безбједност, грађани, број 2/19, Бања Лука, 2019. стр. 25-47.
- [129] Ћеранић, П.: *Економска безбједност Босне и Херцеговине*, часопис Полиција, безбједност, грађани, број 1-2/16, Бања Лука, 2016. стр. 35-49.
- [130] Ћеранић, П.: *Јавне политике Босне и Херцеговине у социјеталној безбједности*, Зборник VII Међународне конференције Јавне политике и политика као јавна ствар, Висока струковна школа за предузетништво Београд, Београд, 2015. стр. 259-268.
- [131] Ћеранић, П.: *Политичка безбједност Босне и Херцеговине*, часопис Полиција, безбједност, грађани, број 3-4/15, Бања Лука, 2015. стр. 25-42.
- [132] Ћеранић, П.: *Јавне политике Савезне Републике Њемачке у области безбједности*, часопис Безбједност, полиција, грађани, број 3-4/16, Бања Лука, 2016, стр. 25-45.

- [133] *У корак са приватним сектором безбедности* – Анализа Центра за евроатланске студије – ЦЕАС, јул 2013, преузето са <http://ceas-serbia.org>
- [134] Hague, R., Harrop, M., Breslin, S.: *Компаративна владавина и политика*, факултет политичких знаности Свеучилишта у Загребу, Загреб, 2001.
- [135] Хантингтон П., С.: *Војник и држава: теорија и политика цивилно-војних односа*, Центар за студије Југоисточне Европе – Београд, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Дипломатска академија Министарства спољних послова Србије и Црне Горе, Издавачко графичко предузеће Прометеј – Земун (извршни суиздавач), Београд, 2004.
- [136] Namidullah, M.: *Увод у ислам*, Старјешинство исламске заједнице Сарајево, Сарајево, 1989.
- [137] Хаџовић, Д., Диздаревић, Е., Михајловић, С. и Кржалић, А.: *Преглед реформе сигурносног сектора у Босни и Херцеговини*, Центар за сигурносне студије - БиХ, Сарајево, 2012.
- [138] Хећимовић, Е.: *Гариби: Муџахедини у БиХ 1992-1999*, Dan Graf, Београд, 2009.
- [139] Хејвуд, Е.: *Политика*, СЛЮ, Београд, 2004.
- [140] Hinkelman, E. G.: *Dictionary of International Trade*, World Trade Press, Novato, California, USA, 2005.
- [141] Hill, M.: *Процес стварања јавних политика*, Факултет политичких знаности Свеучилишта у Загребу, Загреб, 2010.
- [142] Houg, P.: *Understanding Global Security*, New York: Routledge, 2004.
- [143] Castles, F. G.: *Компаративне јавне политике*, МАСМЕДИА, Загреб, 2008.
- [144] Colebatch, H. K.: *Policy*, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2004.
- [145] Colebatch, H. K.: *Јавне политике и полицу анализа: модели, култура и пракса, Анали хрватског политиколошког друштва*, 2004.
- [146] Colebatch, H. K.: *Јавне политике и управљање: темељни приступи*, Анали Хрватског политолошког друштва, Vol.2. No.1. Juni 2006.
- [147] Collin, P.: *Рјечник владе и политике*, Бесједа, Бања Лука, Ars Libri, Београд, 2002.
- [148] Collins, A.: *Сувремене сигурносне студије*, Политичка култура, Загреб, 2010.
- [149] Шамић, М.: *Како настаје научно дјело*, Свјетлост, Сарајево, 1988.
- [150] Шикман, М.: *Корупција као дјелатност организованог криминалитета*, рад објављен у Зборнику радова *Корупција и прање новца*, Интернационална асоцијација криминалиста Бања Лука, Сарајево, 2009.
- [151] Шиндлер, Ц. Р.: *Босански рат и терор*, Службени гласник, Београд, 2009. 2011.
- [152] Шкулић, М.: *Организовани криминалитет: појам и кривичнопроцесни аспекти*, Ауторска издавачка задруга, Београд, 2003.

Закони и други правни прописи

- [1] Кривични закон Босне и Херцеговине, Службени гласник БиХ, бр. 37/03, 54/04, 61/04, 30/05, 53/06, 55/06, 32/07
- [2] Кривични закон Републике Српске, Службени гласник РС, бр. 49/03
- [3] Закон о Обавјештајно-безбједносној агенцији БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 12/04 и 20/04
- [4] Закон о одбрани БиХ, Службени гласник БиХ број 88/05
- [5] Закон о Савјету министара БиХ, Службени гласник Босне и Херцеговине бр. 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07 и 24/08.
- [6] Закон о министарствима и другим органима управе Босне и Херцеговине, Службени гласник Босне и Херцеговине бр. 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09 и 103/09.
- [7] Закон о Обавјештајно-сигурносној служби Федерације Босне и Херцеговине, Службене новине Федерације БиХ, бр. 23/02
- [8] Закон о измјенама и допунама Закона о Обавјештајно-безбједносној служби БиХ, Службени гласник БиХ, број 56/06
- [9] Закон о Државној агенцији за истраге и заштиту, Службени гласник БиХ, бр. 27/04
- [10] Закон о Обавјештајно-безбедносној служби Републике Српске, Службени гласник Републике Српске, бр. 21/98
- [11] Закон о полицијским службеницима БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 27/04,
- [12] Закон о организацији органа управе у ФБиХ, Службене новине ФБиХ, број: 35/05)
- [13] Закон о Државној граничној служби, Службени гласник БиХ, бр. 50/04
- [14] Закон о измјенама и допунама Закона о државној граничној служби, Службени гласник БиХ, бр. 27/07
- [15] Закон о унутрашњим пословима Федерације БиХ, Сл. новине ФБиХ, бр. 81/14 од 03. 10. 2014. године
- [16] Закон о заштити тајних података, Службени гласник БиХ, бр. 54/05
- [17] Закон о полицији и унутрашњим пословима Републике Српске, Службени гласник РС, бр. 57/16
- [18] Закон о унутрашњим пословима Кантона Сарајево, Службене новине Кантона Сарајево, број 1/16, 26/19
- [19] Закон о Дирекцији за координацију полицијских тијела и о агенцијама за подршку полицијској структури Босне и Херцеговине, Службени гласник Босне и Херцеговине број 56/08 од 15. 2. 2012. године
- [20] Закон о граничној контроли, Службени гласник БиХ, број 53/09
- [21] Закон о управи БиХ, Службени гласник БиХ, бр.32/02
- [22] Закон о министарствима и другим органима управе БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 5/03

- [23] Закон о гасу, Службени гласник Републике Српске број 86/07, 121/12, 22/19
- [24] Закон о цјевоводном транспорту гасовитих и течних угљоводоника и дистрибуцији гасовитих угљоводоника, Службени гласник Републике Српске број 52/12
- [25] Закон о енергетици, Службени гласник Републике Српске број 49/09
- [26] Закон о електричној енергији, Службени гласник Републике Српске бројеви: 8/08 - пречишћени текст, 34/09, 92/09 и 01/11
- [27] Закон о обновљивим изворима енергије и ефикасној когенерацији, Службени гласник РС, број 39/13
- [28] Закон о нафти и дериватима нафте, Службени гласник Републике Српске број 36/09 и 102/12
- [29] Закон о управљању отпадом, Службени гласник Републике Српске број 53/02
- [30] Закон о заштити природе, Службени гласник Републике Српске број 50/02
- [31] Закон о измјенама и допунама Закона о заштити природе, Службени гласник Републике Српске број 34/08
- [32] Законом о министарствима и другим тијелима управе БиХ, Сл. гласник БиХ, бр. 5/03
- [33] Закон о заштити околиша, Службене новине ФБиХ, број: 33/03
- [34] Закон о измјенама и допунама Закона о заштити околиша, Службене новине ФБиХ, број: 39/09
- [35] Закон о водама, Службене новине ФБиХ, број: 70/06
- [36] Закон о заштити природе, Службене новине ФБиХ, број: 66/13
- [37] Закон о управљању отпадом, Службене новине ФБиХ, број: 33/03
- [38] Закон о измјенама и допунама Закона о управљању отпадом, Службене новине ФБиХ, број: 72/09
- [39] Закон о заштити зрака, Службене новине ФБиХ, број: 33/03
- [40] Закон о измјенама и допунама Закона о заштити зрака, Службене новине ФБиХ, број: 4/10
- [41] *Коментари кривичних/казнених закона у Босни и Херцеговини*, Савјет Европе, Европска комисија, Сарајево, 2005. стр. 706-742, 1062-1113, 1237-1261, 1760-1769, 1769-1776, 2012-2028, 2036-2042.

Новински текстови и чланци:

- [1] *Глас Српске*, Бања Лука, 15. и 16. 6. 2013. текст *Без одгађања утврдити одговорност полиције*, аутор Свјетлана Тадић
- [2] *Глас Српске*, Бања Лука, 15. и 16. 6. 2013. текст *Повратак у Сарајево тек када буде безбједно*, аутор Жељка Домазет
- [3] *Глас Српске*, Бања Лука, 6. и 7. 7. 2013. текст *Кризне ситуације нема ко да ријеши*, аутор Жељка Домазет

- [4] *Слободна Босна*, Сарајево, број 866 од 13. 6. 2013. године, текст *Дневник беболоуционара*, аутор Алмир Пањета
- [5] *Ослобођење*, Сарајево, 15. 6. 2013. године, текст *Протести немају везе са етничком припадношћу*, аутор Јелена Мовић
- [6] *Независне новине*, Бања Лука, 12. 4. 2011. текст *У ОБА и СИПА постоји паралелан систем надзора*, аутор Истраживачки тим НН
- [7] *Независне новине*, Бања Лука, 14. 4. 2011. текст *ОБА и СИПА крше људска права*, аутор Истраживачки тим НН
- [8] *Дневни лист*, Мостар, 15. 4. 2011. текст *Ми никад нисмо открили нелегално прислушкивање*, аутор Антун Мркоњић
- [9] *Независне новине*, Бања Лука, 15. 4. 2011. текст *Крешић потврдио нелегално прислушкивање*, аутор Истраживачки тим НН
- [10] *Дневни лист*, Мостар, 14. 4. 2011. текст *Афера Прислушкивање - је ли у питању рушење државних институција или малтретирање грађана*, аутор Д. Стешевих
- [11] *Слободна Босна*, Сарајево, 14. 4. 2011. текст *Политичко-медијска офанзива из Бања Луке*, аутор Сенад Авдић
- [12] *Дани*, Сарајево, 29. 4. 2011, текст *Бања Лука и Београд против БиХ у НАТО-у*, аутор Џенана Каруп-Друшко
- [13] *Слободна Босна*, Сарајево, 14. 4. 2011, текст *Политичко-медијска офанзива из Бања Луке*
- [14] *Слободна Босна*, Сарајево, 21. 4. 2011, текст *Додиков и Копанџин тим за „рано упозорење“ криминалаца*
- [15] *Дани*, Сарајево, 29. 4. 2011, текст *Почетак краја Републике Српске*, аутор Џенана Каруп-Друшко
- [16] *Дани*, Сарајево, 29. 4. 2011, текст *Бања Лука и Београд против БиХ у НАТО-у*
- [17] *Независне новине*, Бања Лука, 23. 6. 2013. текст *БиХ се окупила на Угру*, аутор Дејан Шајиновић
- [18] *Независне новине*, Бања Лука, 12. 5. 2011. године, текст *Како се руше Тужилаштво и Суд БиХ*, аутор Бранко Перић
- [19] *Глас Српске*, Бања Лука, 17. 5. 2011. текст *Тајно снимање државног тужиоца скандал служби безбједности*, аутор Горан Маунага
- [20] *Независне новине*, Бања Лука, 17. 7. 2011. текст *Арбен Муртезић: без политичких завјера у случају Барашин*, аутор Давуд Муминовић
- [21] *Слободна Босна*, Сарајево, 26. 5. 2012. године, текст *Милорад Барашин: Повратак компромитираног тужитеља*, ауторка Сузана Мијатовић
- [22] *Дани*, број 833 од 31. 5. 2013. године, Сарајево, текст *Постаје ли БиХ талац полицијско-обавјештајно-тужитељског система*, ауторка Џенана Каруп-Крушко

- [23] *Слободна Босна*, број 864 од 30. 5. 2013. године, Сарајево, текст „СБ“ открива како је пропао сценариј рушења Живка Будимира, ауторка Сузана Мијатовић
- [24] *Слободна Босна*, број 864 од 30. 5. 2013. године, Сарајево, текст „СБ“ открива како је пропао сценариј рушења Живка Будимира, ауторка Сузана Мијатовић
- [25] *Слободна Босна*, број 865 од 6. 6. 2013. године, Сарајево, текст *Шокантно признање Олега Чавке*, аутори Сузана Мијатовић и Милутин Стојчевић
- [26] *Пресс РС*, Бања Лука, 9. 6. 2013. интервју с предлагачем дисертације под називом „Полицијске агенције пале на испиту“, аутор Саша Бижић

Интернет странице:

- [1] <http://gogol.rs> – сајт Лабораторије за добро управљање (организацијска јединица Центра за студије доброг управљања) (нво)
- [2] <http://www.iju.hr> – сајт Института за јавну управу (нво)
- [3] <http://www.fpn.bg.ac.rs> – сајт Факултета политичких наука Универзитета Београд
- [4] <http://institut-alternativa.org> – сајт Института алтернатива (нво)
- [5] <http://www.bezbednost.org> – сајт Београдског центра за безбедносну политику (нво)
- [6] <http://www.coess.org> – Confederation of European Security Services (CoESS) сајт Конфедерације европских служби безбједности
- [7] <http://www.ceas-serbia.org> – сајт Центра за евроатланске студије (нво)
- [8] <http://www.setimes.com> – електронски часопис *SETimes*
- [9] <http://www.kpa.edu.rs> – Криминалистичко-полицијска академија Београд
- [10] <http://www.vesti-online.com> – дневна новина *Вести*
- [11] <http://www.politika.rs> – дневна новина *Политика*, Београд
- [12] <http://www.novosti.rs> – дневна новина *Вечерње новости*, Београд
- [13] <http://www.nezavisne.com> – дневна новина *Независне новине*, Бања Лука
- [14] <https://www.gov.uk> – званични сајт Владе УК Велике Британије и Сјеверне Ирске
- [15] <http://www.parliament.uk> – званичан сајт Парламента УК Велике Британије и Сјеверне Ирске
- [16] <http://www.jutarnji.hr> – дневна новина *Јутарњи лист*, Загреб
- [17] <http://www.b92.net> – сајт телевизије Б92
- [18] <http://www.parliament.uk> – сајт Парламента Велике Британије
- [19] <https://www.gov.uk> – сајт Владе Велике Британије
- [20] <https://www.mi5.gov.uk> – сајт Службе безбједности Велике Британије (MI5)
- [21] <http://www.met.police.uk> – сајт Метрополитен полиције (Скотланд јард)
- [22] <http://www.soca.gov.uk> – сајт Агенције за организовани криминал
- [23] <http://www.psn1.police.uk> – сајт Полиције Сјеверне Ирске

- [24] <http://www.gouvernement.fr> – сајт Владе Републике Француске
- [25] <http://www.gatestoneinstitute.org> – сајт Института за међународну полицијску сарадњу
- [26] <http://www.parti-socialiste.fr> – сајт Социјалистичке партије Француске
- [27] <http://www.defense.gouv.fr> – сајт Министарства одбране Француске
- [28] <http://www.bundestag.de> – сајт Парламента СР Немачке (Бундестаг)
- [29] <http://www.bundesrat.de> – сајт Парламента СР Немачке (Бундесрат)
- [30] <http://www.bundespolei.de> – сајт Савезне полиције СР Немачке
- [31] <http://www.bmi.bund.de> – сајт Министарства унутрашњих послова СР Немачке
- [32] <http://www.bmu.de> – сајт Министарства за животну средину, очување природе и нуклеарну безбједност Немачке
- [33] <http://www.bundesregierung.de> – сајт Владе СР Немачке
- [34] <http://www.bnd.bund.de> – сајт Савезне обавјештајне службе СР Немачке
- [35] <http://www.bmwi.de> – сајт Министарства за економију и технологију СР Немачке
- [36] <http://www.srna.rs> – *Српска новинска агенција (СРНА)*
- [37] <https://www.cia.gov> – сајт Централне обавјештајне агенције (ЦИА)
- [38] <http://www.parlament.ba> – сајт Парламентарне скупштине БиХ
- [39] <http://www.vijeceministara.gov.ba> – сајт Савјета министара БиХ
- [40] <http://www.predsjednistvobih.ba> – сајт Предсједништва БиХ
- [41] <http://www.parlamentfbih.gov.ba> – сајт Парламента Федерације БиХ
- [42] <http://www.fmup.gov.ba> – сајт Министарства унутрашњих послова Федерације БиХ
- [43] <http://www.granpol.gov.ba> – сајт Граничне полиције БиХ
- [44] <http://www.radiosarajevo.ba> – сајт Радио Сарајева
- [45] <http://www.blic.net> – дневна новина Блиц, Београд
- [46] <http://www.rts.rs> – Радио телевизија Србије
- [47] <http://pressrs.ba> – дневни лист *Прес*, Бања Лука
- [48] <http://www.politika.rs> – дневни лист Политика, Београд
- [49] <http://www.mod.gov.ba> – сајт Министарства одбране БиХ
- [50] <http://www.youtube.com> – портал провајдера Google
- [51] <http://www.hayat.ba> – телевизијска станица Хајат
- [52] <http://www.republikasrpska.net> – званични сајт Републике Српске
- [53] <http://www.federalna.ba> – сајт Федералне телевизије
- [54] <http://www.tuzilastvobih.gov.ba> – сајт Тужилаштва БиХ
- [55] <http://www.ekofondrs.org> – сајт Фонда за заштиту животне средине и енергетску ефикасност Републике Српске



БИОГРАФИЈА АУТОРА

Др Предраг Ћеранић, рођен је 1. 1. 1964. године у Црквици, општина Зе-ница, БиХ, живи и ради у Бањој Луци. На Филозофском факултету Универзитета у Сарајеву, одсјек за филозофију и социологију, дипломирао је 1987. и стекао звање професора филозофије и социологије. На Правном факултету Универзитета у Бањој Луци 2. 7. 2008. одбранио магистарску тезу *„Модели контроле рада обавјештајне службе“* и стекао звање магистра државно - правних наука. На Факултету безбедности Универзитета у Београду 24. 6. 2014. године одбранио докторску дисертацију на тему *„Јавне политике Босне и Херцеговине у области безбједности“* и стекао звање доктора наука одбране, безбедности и заштите. Претходно је на Правном факултету Слобомир П Универзитета у Слобомиру – Бијељина 16. 9. 2011. одбранио докторску дисертацију на тему *„Правно-политички аспекти цивилне контроле система безбједности у БиХ“* и стекао звање доктора правних наука.

Избор у звање доцента стекао 2017. године на Факултету безбједносних наука Универзитета у Бањој Луци за област безбједносних наука. Бави се књижевним радом. Члан је Удружења књижевника Републике Српске од 1999.

Објавио књиге: *„Ко контролише обавјештајне службе: модели контроле обавјештајне службе“*, Бесједа, Бања Лука, 2008. ; *„Ко чува чуваре – Контрола система безбједности у БиХ“*, ВЛС-Бесједа, Бања Лука, 2011. ; *„Изнад тајних служби“*, Филип Вишњић, Београд, 2014.; *„Ко ме то сметају мали Руси“*, Филип Вишњић, Београд, 2018. ; *„У дворишту малих Руса“*, Филип Вишњић, Београд, 2019.

У издању ЈП Глас Српски, Бања Лука, објавио књиге: *Небеска граматика* (1996) *„Гравитација мртвих“* (1997) *„Метафизика ријечи“* (1999) *„Онтолошки доказ“* (2002). У издању Бесједе, Бања Лука, објављена књига *„Феноменологија надахнућа“* (2011). Ријеч је о поезији.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна и универзитетска библиотека
Републике Српске, Бања Лука

351.74/.76:355.02(497.6)

ЋЕРАНИЋ, Предраг, 1964-

Безбједносна политика : прилике у Босни и Херцеговини :
монографија / Предраг Ћеранић. - Бања Лука : Факултет
безбједносних наука, 2020 (Илиџа : Агенција Алиго). - 305 стр. ; 24
cm

Тираж 100. - Биографија аутора: стр. 305. - Напомене и
библиографске референце уз текст. - Библиографија: стр. 291-303.

ISBN 978-99976-756-2-0

COBISS.RS-ID 8791064