

FUNKCIJA KONTROLE U ODRŽAVANJU STABILNOSTI SISTEMA SIGURNOSTI U MULTIETNIČKIM DRŽAVAMA, S AKCENTOM NA BOSNU I HERCEGOVINU

Doc.dr. Munib Bisić – *Univerzitet u Sarajevu*
Goran Kovačević – *Univerzitet u Sarajevu*

Sažetak

U tekstu analiziramo funkciju kontrole u domenu postupanja državnih organa, tražeci poziciju ostvarivanja kontrole u sistemima sigurnosti u multietničkim društvima. Deskripcijom raznih oblika kontrole (vanjska i unutrašnja kontrola) i sredstava kontrole (formalna i neformalna sredstava kontrole) trasiramo način (metode i sredstva) na koji možemo i trebamo ostvarivati funkciju kontrole u sistemima sigurnosti, da bi oni djelovali u poželjnim, zakonskim, okvirima i predstavljali garant opstojnosti države, društva, te ostvarivanja ljudskih prava i sloboda svakog pojedinca.

Ključne riječi

sigurnost, kontrola, demokratija, multietničnost

Summary - The Function of Control in Maintaining Stability of Security Systems in Multiethnic Societies, particular accent to Bosnia and Herzegovina

In the text we analyze the function of control in the domain of procedure of state authorities, seeking the position for achieving control in the security systems in multiethnic societies. By describing various forms of control (external and internal control) and means of control (formal and informal means of control) we mark the way (methods and means) in which we can and need to effectuate the function of control in security systems, so that they would act in a desirable, legal, frames and represent a guaranty of survival of the state, society and the realization of human rights and freedoms of every individual.

Key words

security, control, control mechanisms, democracy, multi-ethnicity

Uvod

Sigurnost definiramo kao stanje, odnosno standard mjeren stepenom ugrožavanja.¹

Iz dosadašnjih naučnih spoznaja i saznanja u oblasti teorije sistema nedvojben je zaključak da svaki društveni sistem ima svoju funkciju i svoju organizaciju, kao najznačajnije odrednice sistema uopće. Nije nam namjera da šire elaboriramo navedeno, ali ističemo da je to bila polazna osnova za razmatranje problema funkcije kontrole u održavanju stabilnosti sistema sigurnosti u multietničkim državama, s posebnim akcentom na Bosnu i Hercegovinu.

Teorija etničkog relativizma ističe da ne postoji naučna osnova za evaluaciju prakse nekog drugog društva, osim ako sami ljudi koji pripadaju tom društvu, ne evaluiraju svoju društvenu praksu. Sljedeći logičan korak od etničkog relativizma jeste multietnicizam. Problem je u kontradikciji prihvaćanja etničkog relativizma. Ako jedno društvo propagira različitost i toleranciju nasuprot rasizmu i etnocentrizmu, u isto vrijeme, po definiciji, mora prihvatiti, kao ispravna, društva koja su rasistička i etnocentristička, te ih ne smije kritizirati. Ovdje se javlja glavni problem kod razumijevanja problema koji pritišću višeetnička, to jeste multietnička društva. Generalno, da bi jedna država bila multietnička potrebno je da njenu teritoriju nastanjuje više etnosa, sa usvojenim i prakticiranim posebnim kulturnim praksama.

Mi ipak moramo prihvatiti činjenicu da postoje različite društvene prakse i da je česta pojava da se pripadnici jednih društvenih zajednica ne slažu sa prihvaćenim pravilima ponašanja druge društvene zajednice.

Zato je sa stanovišta teorije menadžmenta, svaki postupak u menadžerskim sigurnosnim aktivnostima posebno osjetljiv u višeetničkim državama, počev od organiziranja sigurnosnih agencija, odnosno službi, pa sve do njihove efikasne i svrsishodne kontrole. U ovom radu smo posebnu pažnju posvetili upravo kontroli u oblasti sigurnosti, s ciljem ukazivanja na značaj te kontrole za postizanje efikasnije funkcije sistema sigurnosti jedne države u cjelini.

Karakteristike konflikata u višeetničkim državama

Društvo je, bilo ono multietničko ili ne, u stanju stalnog konflikta. Konflikt unutar društva može biti latentni ili otvoreni. Situacija se dodatno komplicira u multietničkim državama, jer se veliki dio konflikta generira iz razlika koje postoje među etnosima, koji obitavaju na jednom prostoru.

¹ Ova definicija po prvi puta je prezentirana u knjizi Muniba Bisića: Sigurnosne determinante Evrope 80-ih godina XX stoljeća, u izdanju izdavačke kuće Šahinpahić, Sarajevo, 2005. U ovom relativno kratkom periodu do sada, više puta je citirana, odnosno navođena kao prihvatljiva u radovima različite provenijencije. Nismo uspjeli zabilježiti njeno kritikovanje, a posebno osporavanje. Sve ovo nam daje realnu osnovu da se ponadamo da će navedena definicija sigurnosti biti općeprihvaćena.

O izvorima tih konflikata je teško govoriti, ali postoji mišljenje da su narodi koji obitavaju na istim prostorima, a kod kojih nije došlo do pojave fenomena „melting pot“, to jest nije došlo do međusobnog stapanja i gubljenja snažnih etničkih obilježja u odnosu jednih na druge, bili, u bližoj ili daljoj prošlosti, u snažnim međusobnim sukobima. Ovi sukobi imaju funkciju katalizatora održavanja svijesti o etničkoj pripadnosti.

Jedna od postavki teorije tabora² je da pripadnici jedne društvene zajednice, koja sebe razlikuje od ostalih na osnovu nekih unutrašnjih i vanjskih kriterija, po principu automatizma pristaju uz ideje koje su generirane u toj zajednici, bez obzira na njihovu ispravnost ili neispravnost. Česta situacija je da su određeni narodi opterećeni naslagama prošlosti i da izabiru degenerirane načine predstavljanja određenih činjenica iz prošlosti da bi opravdali određene poteze, koji su, mora se priznati, iz takve perspektive opravdani. Nastoji se takvim povijesnim predstavama o etnosu dati jedna evolucionistička komponenta. Nauka ideju sazrijevanja, u opisu društvenih pojava, još nije definirala. Ovdje se rezultati degeneracije ili raspadanja stalno smatraju proizvodom naprednih procesa koji se stvaraju u etnosu. U stvarnosti, pojava novih društvenih ili političkih oblika ne zavisi od volje društvene zajednice, i u najvećem broju slučajeva, oni su samo jedno neuspješno, nepotpuno i proturječno ostvarenje, ili, bolje rečeno, neostvarenje teorijskih programa, u čijoj pozadini leže lični interesi.

Pometnja predstava u odnosu na etnos široko zavisi od razumijevanja, koje se ne može potpuno izbrisati iz ljudskih umova, činjenice da u životu ne postoji samo jedan proces, već mnogo procesa, koji se ukrštaju, zalaze jedan u drugi i jedan u drugi unose nove činjenice. Vrlo grubo, ti procesi se mogu podijeliti u dvije kategorije: stvaralački procesi i razarački procesi. Obje vrste su podjednako važne, jer kad ne bi bilo razaračkih procesa, ne bi bilo ni stvaralačkih procesa. Ali, to ne znači da stvaralački i razarački procesi zajedno tvore ono što bi se moglo nazvati homeostaza. Zapadna misao je, stvarajući predstave o etnosima, previdjela razaračke procese.

Zahvaljujući tome, teorije se grade na nedovoljnom broju činjenica. Nijedan od promatranih procesa nije uzet u svojoj cjelovitosti; i promatrajući samo dio procesa, ljudi kažu da se taj proces sastoji u progresivnoj promjeni. Čudno je da obrnuti proces, na širokom rasponu, ljudi našeg vremena ne mogu da shvate. Predstave o naciji, o etnosu, koje su degenerirane ili su produkt raspadanja pozitivnih društvenih svojstava (koji se odvija na širokoj skali), njima će se neizostavno ukazati kao progresivna promjena. U prilog ovoj tvrdnji možemo navesti općeprihvaćene stavove da nema razvoja koji počinje slučajno i nastavlja se mehanički. Samo degeneracija (entropija) može se odvijati mehanički. Civilizacije nikad ne započinju prirodnim rastom, već jedino vještačkim odgajanjem. Ovdje je evidentna potreba izgradnje suvremene nauke, zasnovane na logici, na misli, na sintezi onoga što znamo i analiziramo onoga što ne znamo. Nauka mora uključiti i sadržaje religije, umjetnosti i filozofije. Mnogo toga što u naše vrijeme znamo pod imenom nauka nije nauka, već puka „kritička literatura“ ili izražavanje ličnih mišljenja, uglavnom s ciljem da se opovrgnu i unište druga lična mišljenja. Ili, što je još gore, nauka nije ništa drugo do samozadovoljna dijalektika koja sebe okružuje neprobojnim zidom terminologije nerazumljive za neupućene i

² Teorija tabora je moderni sinonim teorije konformizma.

rješavajući za sebe sve probleme univerzuma bez ikakve mogućnosti da se ta objašnjenja dokažu ili se učine shvatljivim običnim smrtnicima.

Uloga demokratije

Upravo državne zajednice koje imaju multietnički društveni sastav moraju mnogo raditi na izgradnji jakih demokratskih institucija i na usvajanju i primijeni demokratskih principa. Zato ćemo u ovo razmatranje uvesti i ovo pitanje, da bismo ukazali na ulogu i značaj demokratskih odnosa za ukupnost rukovođenja u državi.

Politička uloga demokracije je jasna - ovaj režim ima za cilj da dovede do demokratizacije države, to jest do poklapanja volje naroda i državne djelatnosti.³ To je samo cilj koji se ne ostvaruje uvijek i potpuno, a može se slobodno ustvrditi da se on ne može nikad potpuno, do kraja ostvariti. Ostvarivanje ovog cilja je dodatno otežano u multietničkim državama, gdje spada i Bosne i Hercegovina, jer se može pojaviti situacija da su interesi jednog etnosa u koliziji sa interesima drugih.

U teoriji države obično se govori o neposrednoj i o formalnoj demokratiji.⁴ Pošto su marksističke teorije pokazale svoju neutemeljenost, u našem slučaju nećemo pridavati posebno značenje postavkama te teorije o "nužnosti" neposredne demokratije, nego o demokratiji govorimo kao o režimu suprotnom od autokracije. Demokratija u svakom slučaju bolje osigurava onaj neophodni, makar i pasivni pristanak naroda, širokih masa, na državnu vlast takvu kakva je - ono što tradicionalna teorija naziva *consensus populi*. Činjenica da postoji demokratija utiče na politički stav naroda, kao što neizbježno ima posljedice i na samu državnu vlast. Politička demokratija predstavlja značajan politički činilac i njoj treba težiti.

Iako je demokratija režim koji apriori izgleda prirodniji od autokratije i samim time jači od ove (jer osigurava pristanak narodnih masa uz sebe), to ne znači da demokratija nema svoje određene slabosti, koje čine da, u kompariranju s autokratijom, demokratija ima slabije političke osnove, koje je, pod određenim okolnostima, čine relativno nestabilnim režimom. Ta slabost demokratije potiče iz jedne njene unutrašnje proturječnosti. Naime, autokratija se zasniva na monopolu političke djelatnosti za vladajuću skupinu, koja progona svaku opoziciju i pokušava da se vječito održi na vlasti. Tako je autokratija po samoj svojoj suštini pozvana da upotrebljava sva sredstva da bi se održala, uključujući i nasilje. Nasuprot tome, demokratija se zasniva na načelu slobodne političke djelatnosti svih subjekata koji se bore za vlast dobivanjem većine. Ukoliko jedan politički subjekt dobije većinu, on samim tim vrši vlast u demokratiji, a to znači stiče suverenost i može donositi kakve hoće političke odluke. On tako može donijeti i odluku o ukidanju demokratije i zavođenju autokratije. Upravo tu se zapaža slabost demokratije, koja dolazi uslijed njene unutrašnje proturječnosti.

³ Muhić Fuad: Teorija države i prava, Svjetlost, Sarajevo, 1978. str. 110.

⁴ Bisić Mirza, Kovačević Goran: Inspekcija u sigurnosnoj sferi obrane, Dom štampe, Zenica, 2008. str. 89.

Po načelima demokratije, svi politički subjekti moraju biti slobodni u političkoj djelatnosti, pa i oni koji su protiv demokratije. Oni imaju pravo da se bore da dobiju većinu, makar isticali da će, kad dođu na vlast, ukinuti demokratiju. Tako demokratija silom svojih načela dolazi u proturječnost sama sa sobom, jer mora dopustiti djelatnost svojih protivnika i njihov dolazak na vlast demokratskim putem da bi poslije toga ukinuli demokratiju. Oni se, dakle, služe demokratijom protiv demokratije i demokratija bi to, u načelu morala dopustiti.

Ova proturječnost je dovela do razlikovanja dvije vrste shvatanja među samim demokratima. Jedni su za strogo poštovanje demokratskih načela, za puštanje slobode djelatnosti neprijateljima demokratije, za to da se ovi koriste demokratskim slobodama da bi ih ukinuli, da se koriste onim što im daje protivnik (demokratija) za što oni otvoreno izjavljuju da neće dati tom istom protivniku kad dođu na vlast. Drugi su, naprotiv, za ograničenje demokratskih načela u ovom slučaju, to jest za davanje demokratskih sloboda samo onima koji garantiraju da će također poštovati demokratske slobode. Na prigovor da se ovako sužava demokracija, oni odgovaraju da je ovo nužan sadržaj demokratije, jer bez toga ona vrši samoubojstvo.⁵

Poučeni iskustvom iz svih dosadašnjih fašističkih režima (koji po pravilu koriste demokratiju pri dolasku na vlast), demokratske države svijeta su ograničile korištenje demokratskim pravima autokratima. To nije nikakav presedan, jer su mnogi demokratski režimi opravdano ograničili korištenje demokratskim pravima onima koji su protiv demokratije. Zaista, ako oni smatraju da demokratska prava uopće ne treba da postoje, onda im ne treba dati ni da ih uživaju.

Samo na taj način demokratija može izbjeći ovu opasnost i u tom pogledu se staviti u jednake uslove borbe s autokratijom.

Međutim, treba imati u vidu i jednu opasnost koju donosi prihvatanje opravdanosti ovih ograničenja. Naime, ono pretpostavlja objektivnost onih koji ova ograničenja propisuju, i to takvu objektivnost koja će ih spriječiti da pomoću ograničenja suzbijaju djelatnost svojih političkih protivnika koji su inače demokrati, pa možda i veći od njih samih. Čak se u praksi dešavalo da su upravo nosioci autokratskih režima primjenjivali ovakva ograničenja na prave demokrate pod izgovorom zaštite demokratije.

Razumije se da ova opasnost ne treba sprječavati nužnost spomenutih ograničenja, kao što ni jedna mogućnost zloupotrebe korisnih stvari ne treba sprječavati njihovu upotrebu.

Uloga kontrole u demokratskim odnosima

Postoji i mogućnost razrade političkih, pravnih i drugih mehanizama pomoću kojih se kontroliraju ograničenja o kojima je riječ. Ovdje se pod kontrolom misli na aktivnost praćenja realizacije postavljenih zadataka, odnosno ostvarenja ciljeva svih organizacijskih elemenata

⁵ Bisić Mirza, Kovačević Goran: nav. djelo. str. 31.

ta. Suština kontrole je pronalaženje razlika između planiranih veličina i realnih ostvarenja, kako u toku akcija, tako i na kraju izvršenja postavljenog zadatka.

Pri određivanju sadržaja pojma kontrole može se polaziti sa različitim stajališta. Svaki pojam je, između ostalog, označen i terminom, riječju. Zbog toga je u ovom slučaju od važnosti da se ukaže na sadržajna određenja termina "kontrola" i "nadzor". Pri tome odmah pada u oči činjenica da se veoma često navedene riječi upotrebljavaju kao sinonimi. To je slučaj čak i u nekim rječnicima stranih riječi i izraza. Tako Bratoljub Klaić u "Rječniku stranih riječi"⁶ riječ kontrola označava kao: pregled, nadzor, nadgled, provjeravanje. U "Leksikonu stranih riječi i izraza"⁷ Milana Vujaklije ova riječ se tumači kao: dvostruki registar, dvostruko računovodstvo u kancelarijama da bi se izbjegle greške, zloupotrebe i sl.; kontrolna knjiga, kontrolnik; nadzor, nadgledanje. U nekim drugim konsultiranim rječnicima i leksikonima ovi termini nisu ni zastupljeni. Posebna zbrka je izražena u Vojnom leksikonu VIZ-a Beograd iz 1981. godine, gdje se za kontrolu kaže da se "sprovodi radi stjecanja uvida u izvršavanje zadataka, odluka, naređenja, naputaka, a za nadzor da je "oblik unutrašnje kontrole."

Najprije treba istaći, da bez obzira na to što se ovi izrazi tako često upotrebljavaju u zakonodavnim i drugim tekstovima, oni još uvijek u teoriji nisu pojmovno dovoljno individualizirani ni kada su u pitanju kontrole u drugim oblastima društvenih djelatnosti. No, ne možemo prenebregnuti činjenicu da ima autora koji izraz "nadzor" upotrebljavaju u širem smislu riječi, podrazumijevajući tu i društveni nadzor koji se sprovodi, ne samo od strane parlamenata, već i onaj koji vrše političke stranke i drugi subjekti. Izraz "kontrola" upotrebljava se uglavnom za djelatnost državnih organa, koji raspolažu određenim sredstvima prinude. Nadzor (nadgledanje) može vršiti svako ko se nađe u takvoj prilici, sa različitim ciljevima. Cilj kontrole je, dakle, mnogo određeniji, konkretniji.

Problem je prema tome, u iznalaženju konkretnog sadržaja šta koji od ovih termina obuhvataju. Ni jedan od pravnih propisa nije utvrdio njihov konkretan sadržaj.

Čini se da je termin "kontrola" postao nešto određeniji, jer se u propisima upotrebljava uglavnom tamo gdje se za neizvršavanje obaveza i zadataka predviđa i konkretna sankcija. S tim u vezi, u teoriji nema spora da je cilj svake kontrole osiguranje načela zakonitosti rada nekog organa ili organizacije. Ona je forma kroz koju se izražava elaboracija prava, koju mogu, kroz nepravilan rad organa biti povrijeđena. Kroz kontrolu se utvrđuje u čemu se manifestiraju te povrede i da li su ovi organi u radu ostvarili duh i slovo zakona.

Kontrola je sastavni dio aktivnosti svakog sistema, pa sve što se radi mora biti kontrolirano. To nije pojava samo u sistemima sigurnosti, već ona ima širi društveni značaj, zbog čega je i funkcija svake organizacije. Jedno od načela menadžmenta sigurnosti je njegova neprekidnost. S obzirom da je kontrola procesna funkcija menadžmenta, ona mora biti permanentna u svim funkcijama sistema sigurnosti. Obzirom da sistem sigurnosti predstavlja specifičan mehanizam unutar državnog aparata, sa specifičnom ulogom, tako je i

⁶ Klaić Bratoljub: Rječnik stranih riječi, Nakladni zavod MH, Zagreb, 1983.

⁷ Vujaklija Milan: Leksikon stranih riječi i izraza, Prosveta, Beograd, 1991.

kontrola sistema sigurnosti veoma složen i slojevit proces koji ima niz svojih karakteristika i značajki. Stepem razvijenosti mehanizama ili sredstava za kontrolu sistema sigurnosti stoji u neposrednoj vezi sa stupnjem razvoja demokratskih odnosa u određenom društvu. Nepostojanje ili inertnost takvih mehanizama jeste indikator arbitrarnosti i neodgovornosti podsistema sistema sigurnosti, a time i nedovoljne demokratizacije društva. Isto se uzima da je i kontrola koju vrše, isključivo, politička tijela bez participacije nedržavnih subjekata, dokaz o nedovoljnoj demokratizaciji društva. Ispravan pristup organiziranju kontrole smatra se zajednička aktivnost sve tri grane državne vlasti: zakonodavna, izvršna i sudska, a uz njih građana i njihovih predstavnika, javnosti i medija, lokalne zajednice i njihovih organa, kao i posebno organiziranih tijela za kontrolu. Kontrolu je moguće podijeliti po dva kriterija: *prema poziciji nosioca kontrole* postoje dva oblika kontrole unutrašnja i vanjska; i podjela sredstava kontrole *prema ovlaštenjima nosioca kontrole* na formalna i neformalna.

Moguće je izdvojiti sljedeća sredstva i oblike kontrole:

OBLIK KONTROLE	SREDSTVA KONTROLE	
	Formalna	Neformalna
Vanjska kontrola	Parlamentarna kontrola	Javnost i javno mnijenje
	Kontrola od strane vlade	Građani
	Tužilačko – sudska kontrola	Mediji
	Ostala sredstva u sistemu vlasti	Političke stranke
	Nevladine institucije za kontrolu	Interesne grupe i grupe za pritisak
Unutrašnja kontrola	Hijerarhijska kontrola	Samokontrola
	Instanciona kontrola	Interpersonalna kontrola
	Disciplinska kontrola	Sindikalna i asocijativna kontrola
	Interni nadzorni organi	Procesi socijalizacije

U svjetlu podjele koju smo već naveli, u kratkim crtama ćemo predstaviti osnovne karakteristike pojedinih oblika i sredstva kontrole.

Unutrašnja formalna kontrola

Ovaj oblik kontrole se provodi primjenom četiri sredstva kontrole: (1) hijerarhijska kontrola, (2) instanciona kontrola, (3) disciplinska kontrola, (4) kontrola koju vrše interni nadzorni organi.

Hijerarhijska kontrola – je oblik autoritativne i redovne kontrole koja se obavlja kao sastavni dio procesa rukovođenja. Njome su obuhvaćeni svi zaposleni i njihov rad u cjelini, a nosioci ovlaštenja za vršenje te kontrole su rukovodioci podsistema sistema sigurnosti i unutar podsistema, rukovodioci organizacionih jedinica i drugi pretpostavljeni. Od efikas-

nosti ove vrste kontrole uvelike zavisi kolika će potreba postojati za angažiranjem drugih kontrolnih mehanizama.

Instanciona kontrola – podrazumijeva, primarno, mogućnost aktiviranja mehanizama kontrole od strane drugostepenih organa u podsistemima sistema sigurnosti, koji se pokreće izjavljivanjem žalbe nezadovoljnog građanina ili pravnog lica na prvostepenu odluku nižeg organa unutar podsistema sistema sigurnosti.

U pitanju su oni poslovi u čijem poslovanju organi sigurnosti postupaju po pravilima upravnog postupka.

Drugi oblik instancione kontrole predstavljaju nadzorna ovlaštenja koja imaju viši organi prema nižim organima i ona mogu da obuhvataju kontrolu planova, procedura, efikasnosti rada i drugih aspekata postupanja nižih organa.

Disciplinska kontrola – može biti veoma značajno sredstvo u sistemu kontrole, pod uvjetom da se disciplinski postupak vodi korektno i efikasno. Do disciplinske kontrole dolazi zbog povrede pravila radne discipline, bilo propuštanjem činjenja ili aktivnim kršenjem discipline. Ovoj kontroli podliježu svi službenici sistema sigurnosti.

Centralna slabost sistema disciplinske kontrole čini to da su nadređeni spremniji da svoja disciplinska ovlaštenja koriste radi obračuna sa formalnim manifestacijama neposlušnosti od strane podčinjenih, nego u obračunu sa povredama discipline koje se tiču lošeg postupanja prema građanima i javnosti.

Interni nadzorni organi – postoje u praksi većeg broja država kao inspektorati zakonitosti rada, ustanova generalnog inspektora, uredi za profesionalnu odgovornost ili za profesionalne i etičke standarde, odjeljenja za tzv. unutrašnje istrage itd. Takvi organi mogu postojati kao specijalizirana za pojedine elemente sistema sigurnosti ili za cijeli sistem sigurnosti. U osnovi riječ je o naročito formiranim organizacionim jedinicama koje nadređenima pomažu u osiguravanju discipline i poštovanja zakonitosti od strane službenika podsistema sistema sigurnosti.

Neformalna sredstva u sistemu unutrašnje kontrole

U sprječavanju nepoželjnog ponašanja službenika podsistema sistema sigurnosti trebali bi značajno uticati određeni interni kontrolni mehanizmi neformalnog karaktera, kakvi su mehanizmi samokontrole, interpersonalne kontrole, kontrole u okviru sindikalnih i profesionalnih asocijacija i kontrole procesom socijalizacije.

Samokontrola – je mehanizam koji se zasniva na usvajanju etičkih, zakonskih i profesionalnih normi u ponašanju u službi i aktivira se kao sastavni dio svjesne reakcije u određenim situacijama. Mehanizam samokontrole djeluje tako što službenik svjesno ograničava slobodu svoje akcije s obzirom na norme i pravila ponašanja koja je prihvatio tokom obuke i u službi.

Interpersonalna kontrola – kao mehanizam neformalne kontrole, podrazumijeva međusobnu kontrolu unutar radnih grupa, sastavljenih od dva ili više službenika. Ovdje se ne misli na formalno vodstvo unutar grupe i kontrolu koja se na taj način vrši, već na razvoj jače ili slabije izražene svijesti o zajedničkoj odgovornosti članova grupe. Ovim mehanizmom se nastoji spriječiti prikrivanje odgovornosti za postupke pojedinih članova grupe.

Sindikalne i profesionalne asocijacije – kao posebno neformalno sredstvo kontrole imaju različitu vrijednost. Sindikalizam je posebno dobro razvijen u policijskom podsistemu sistema sigurnosti i koncentriran je na pitanja zaštite policajaca, uključujući zaštitu od previše strogih akcija kontrolnih mehanizama, a rjeđe na pitanja jačanja regulativnih instrumenata odgovornosti i profesionalne etike policajaca. Sindikalizam ima i jednu jako pozitivnu stranu, to jest doprinosi demokratizaciji same policije, odnosno njenom istinskom prerastanju iz militarističke u civilnu strukturu. Pitanje sindikalizma u vojsci i obavještajnom sistemu je već upitno.

Procesi socijalizacije – kao posebno kontrolno sredstvo, imaju posebno značajnu ulogu u razvoju policijskog podsistema sistema sigurnosti ali i nekih drugih sigurnosnih agencija. Ovaj proces doprinosi da se službenici policije integriraju u socijalnu sredinu i time u sistem sigurnosti, kao jedan njegov važan dio uključuje građane, kao izvore informacija koje se koriste u planiranju daljnjih aktivnosti bilo kojeg podsistema sistema sigurnosti.

Stavovi o vrijednosti pojedinih sredstava i čitavog podsistema unutrašnje kontrole veoma se razlikuju, u zavisnosti od toga da li te stavove iznose sigurnosne strukture ili strukture van sistema sigurnosti. Sigurnosne strukture, na jednoj strani, široko brane stav o dovoljnosti unutrašnje kontrole i, sukladno tome, nepotrebnosti ili neprikladnosti vanjske kontrole.

Vanjska formalna kontrola

Ovdje se radi o organima državne vlasti kao subjektima, odnosno formalnim sredstvima za vanjsku kontrolu. Izdvojiti ćemo četiri mehanizma za kontrolu: parlamentarna kontrola, kontrola od strane vlade, sudska kontrola i druge sredstva za kontrolu u sistemu vlasti.

Parlamentarna kontrola – Kao predstavništvo građana, parlament raspolaže sa više sredstava ili oblika utjecaja na sistem sigurnosti. Ta sredstva i oblici utjecaja su političke prirode, pa se i kaže da je parlament glavni nosilac političke kontrole nad sistemom sigurnosti. Parlament ostvaruje kontrolu i utiče na sistem sigurnosti putem slijedećih sredstava:

- donošenjem zakona kojima se uređuje organizacija, ovlaštenja i odgovornosti sistema sigurnosti;
- utvrđivanjem politike nacionalne sigurnosti;
- odobravanjem budžetskih sredstava za rad sistema sigurnosti i vršenje budžetske kontrole;
- izborom i razrješavanjem ministara nadležnih za sektor sigurnosti i razmatranjem izvještaja o radu;
- formiranjem anketnih odbora za istrage o radu sistema sigurnosti, poslaničkim pitanjima i interpelacijama i

- osnivanjem posebnog parlamentarnog organa za kontrolu rada sistema sigurnosti.

Svako od navedenih sredstava može imati veliki značaj u ostvarivanju kontrole sistema sigurnosti, naravno ukoliko se uloga parlamenta realizira na adekvatan i odgovoran način.

Zbog specifičnosti unutrašnjih odnosa u Bosni i Hercegovini, stranci su ispravno shvatili ovaj problem u našoj državi. Zato je težište njihovog rada u postdejtonskom periodu bila izgradnja cjelovitog sigurnosnog sistema na nivou države Bosne i Hercegovine.

Kontrola od strane vlade – između svih subjekata formalne kontrole, centralna vlada se pojavljuje kao nosilac objektivno najjačih oblika utjecaja na rad sistema sigurnosti. Vlada je ovlaštena za:

- donošenje podzakonskih propisa radi izvršavanja zakona;
- utvrđivanje prijedloga budžeta i staranje o njegovom izvršenju;
- utvrđivanje načela za unutrašnju organizaciju ministarstava i davanje saglasnosti na njihova opća akta o organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta;
- vršenje nadzora nad njihovim radom;
- poništavanje i ukidanje njihovih nezakonitih akata;
- razmatranje programa rada i izvještaja o njihovom radu;
- predlaganje njihovog osnivanja i ukidanja;
- donošenje smjernica i načelnih stavova za izvršavanje zakona i drugih propisa i
- nalažanje poduzimanja određenih mjera iz okvira njihove nadležnosti.

Takva pozicija vlade u odnosima prema sistemu sigurnosti proizlazi iz shvatanja vlade kao nosioca funkcije izvršne vlasti i njene odgovornosti prema parlamentu za obavljanje poslova koji su u nadležnosti ministarstava. Međutim, široka prava vlade prema sistemu sigurnosti otvaraju određene dileme u vezi sa mogućnostima da vlada od njega zahtijeva djelovanje koje nije suglasno zakonu, a posebno takvo koje je motivirano političkim interesima onih snaga koje vlada reprezentira.

Sudska kontrola – Sudovi se pojavljuju kao vanjsko formalno sredstvo kontrole sistema sigurnosti širom svijeta i to na više načina. Prvo, sudovima u nadležnost pripada izdavanje naloga za poduzimanje aktivnosti kojima se narušavaju neka od temeljnih ljudskih prava i sloboda. Pošto izdaju takve naloge, oni su dužni da vrše nadzor nad njihovim provođenjem od strane operativnih jedinica sistema sigurnosti.

Drugo, vjerovatno najznačajnijim i najširim oblikom utjecaja sudova na rad sistema sigurnosti može se smatrati to što sudovi, prilikom odlučivanja u krivičnim stvarima u kojima je učestvovao neki organ sistema sigurnosti, ustvari kontroliraju i kakvoću rada sistema sigurnosti.

Treće, u nadležnosti sudova je i odlučivanje o kaznenim djelima službenika sistema sigurnosti koja oni počinu u vezi sa vršenjem svojih službenih dužnosti.

Četvrto, u većini država svijeta sudovi su nadležni za suđenje u građanskim parnicama koje pokreću oštećeni građani radi dobivanja naknade štete koja im je pričinjena aktivnostima službenika sistema sigurnosti.

Peto, sudovi su često ovlašteni da kontroliraju zakonitost pojedinačnih upravnih akata u posebnom sudskom postupku. Ova vrsta kontrole ima za cilj zaštitu građana od nezakonitih pojedinačnih akata organa uprave sistema sigurnosti.

Jedan od osnovnih problema u odnosima sistema sigurnosti i sudova jeste činjenica da i pripadnici sudske profesije mogu biti pod utjecajem politike, odnosno izvršne vlasti. Pitanje o istinskoj nezavisnosti sudstva jeste pitanje od univerzalnog značaja, u tom smislu što se ono svugdje postavlja i što se širom svijeta nailazi na slučajeve nedopuštenih utjecaja političara na sudije.

Druga sredstva za kontrolu u sistemu vlasti – Među ostalim sredstvima kontrole u sistemu vlasti redovno se susreće tužiteljstvo, organi za budžetsku kontrolu i neka druga sredstva. Najvažnije je istaći važnost budžetske kontrole zbog činjenice da sistem sigurnosti spada u red najvećih budžetskih korisnika. Praksa je da se organizira poseban organ za budžetsku kontrolu, tzv. revizorske službe. Cilj ovakve kontrole jeste osiguravanje da se sredstva izdvojena za rad i funkcioniranje sistema sigurnosti svrsishodno koriste.

Neformalna sredstva vanjske kontrole

Kao i u slučaju unutrašnje kontrole i ovdje se radi o sredstvima neformalne vanjske kontrole. Može se izdvojiti pet osnovnih sredstava kontrole koji svojim oblikom spadaju u vanjsku kontrolu: *mediji, javno mnijenje, građani, političke partije i interesne grupe i grupe za pritisak*.

Mediji – Od strane mnogih istraživača, mediji se uvrštavaju među najvažnija sredstva u podsistemu sredstava za vanjsku kontrolu sistema sigurnosti. Takvu ulogu medijima priznaju i predstavnici sistema sigurnosti.

Sistem sigurnosti je nekad bio u službi kontrole medija, od strane vlade, ali se ta uloga u demokratskim društvima gotovo izgubila, tako da su sistem sigurnosti i njegovi elementi prinuđeni da prihvate i poštuju sasvim suprotnu ideju: da mediji sada kontroliraju sistem sigurnosti.

Da bi se shvatila takva uloga medija u kontroli sistema sigurnosti, potrebno je imati u vidu da su aktivnost sistema sigurnosti i problematika na koju se ta aktivnost odnosi izuzetno interesantni medijima. To interesiranje je u vezi sa istovrsnim interesiranjem medijske publike, ali isto tako prezentiranje rada sistema sigurnosti predstavlja veliki biznis.

Mediji su u centru odnosa javnosti i sistema sigurnosti, tako da slika koju stvaraju mediji o sistemu sigurnosti ima vitalnu ulogu u procesima legitimiranja sistema sigurnosti.

Javno mnijenje – Kao posebno sredstvo u sistemu kontrole, javno mnijenje se izražava kroz oblike utjecaja opće javnosti na rad sistema sigurnosti. Ono se formira kao javno mišljenje i izražava skup refleksija, stavova, gledišta građana određene sredine o javnim poslovima, a na njegovo oblikovanje utiče čitav niz individualnih i socijalnih činilaca. Kada se radi o sistemu sigurnosti, javno mnijenje izražava stavove građana o određenim pitanjima ili većini pitanja njegovog rada, uključujući zadovoljstvo ili nezadovoljstvo njegovim radom, odobravanje ili neodobravanje i osude njegovih konkretnih akcija.

Građani i njihova udruženja – Pod uvjetom da postoje slobode izražavanja mišljenja i javne kritike i sloboda djelovanja udruženja građana, ta udruženja i građani mogu da predstavljaju značajan kontrolni instrument i oblik utjecaja na rad sistema sigurnosti, ili barem na neke njegove podsisteme. Pravo građana da upućuju kritike, prijedloge, predstavke i pritužbe u vezi sa radom sistema sigurnosti u današnje vrijeme je priznato širom svijeta i zagarantirano osnovnim međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima. Građani mogu biti efikasan kontrolni mehanizam.

Političke stranke – u izuzetnim slučajevima mogu neposredno kontrolirati sistem sigurnosti, osobito u jednopartijskim sistemima. To je bio slučaj kod nas do raspada SFRJ.

U demokratskim državama razlikuju se kontrolne uloge političkih stanaka na vlasti i opozicionih stranaka. Kada se radi o političkim strankama koje se nalaze u opoziciji, one bi trebale da predstavljaju veoma konstruktivno sredstvo neformalne kontrole sistema sigurnosti.

Opozicione političke stranke često imaju u domenu svog interesiranja sistem sigurnosti kao predmet kritike, ali one u isto vrijeme gledaju na sistem sigurnosti kao na snagu koju žele da podrede svom utjecaju i kontroli. Na drugoj strani, sistem sigurnosti je često potican od strane vladajućih političkih snaga na nekorektno ponašanje prema opoziciji.⁸

Interesne grupe i grupe za pritisak – Prema mnogim mišljenjima, interesne grupe i grupe za pritisak mogu da predstavljaju neku vrstu fantomske četvrte vlasti, odnosno da budu snažni centri neformalne moći u državi.⁹ One obuhvataju širok spektar grupa ljudi koje se labavije ili čvršće organiziraju radi ostvarivanja određenih svojih interesa.

Utjecaji ovih grupa mogu da se realiziraju posrednim ili neposrednim putem. Ako govorimo o kontroli sistema sigurnosti kao društveno korisnoj mjeri, onda bi se mogli tolerirati oni utjecaji interesnih grupa koji su legitimni po tome što su suglasni težnjama većine članova zajednice, dok bi nelegitimni utjecaji interesnih grupa izlazili iz okvira takve vrste težnji i potpadali pod vrstu aktivnosti od koje bi sistem sigurnosti trebalo zaštititi.

Kontrola je posebno važna, jer od toga zavisi hoće li se jedan demokratski režim izroditi u autokratski. Politička borba među partijama, strankama, stoga je vidljiv pokazatelj ograni-

⁸ Bisić Mirza, Kovačević Goran: nav. djelo. str. 32.

⁹ Šiljaković Ivan: Izbori i demokratija, Art print, Banja Luka, 2007. str. 54.

čavanja demokratije. Zato ni jedna politička snaga, ukoliko je istinski za demokratiju, ne treba da očajava ako nema apsolutnu većinu u državnim organima.

Opozicija je korektiv, jer budno prati šta radi snaga na vlasti i ukazuje na to. Bez obzira što je osnovni motiv opozicije da osvoji vlast, njihovo ukazivanje na slabosti i propuste demokratskog režima nužno ima i svoj pozitivni odraz na ponašanje snaga na vlasti. Ukoliko bi to zanemarile, mogu se neprijatno iznenaditi brojem dobijenih glasova na izborima.

Osim toga, istinske demokrate sami razrađuju mehanizme koji će biti u funkciji kontrole njihovog ponašanja u vršenju vlasti, naravno s krajnjim ciljem da zadrže povjerenje naroda, odnosno birača. Jedan od tih mehanizama je i inspekcija. Jer, inspekcija, pored niza zadataka, koje ima, mora zapažati i ukazivati na probleme u vezi ograničavanja demokratije od strane režima, ali i na djelovanja protiv demokratije od strane formalnih ili neformalnih grupa, pa i pojedinaca. Ako sagledamo situaciju koja se može javiti unutar multietničkih država, evidentna je potreba državnog angažmana u organiziranju efikasne kontrole sistema sigurnosti.

Sistem sigurnosti se tradicionalno dijeli na podsisteme: vojsku, policiju i obavještajno-sigurnosne agencije.

Svaki od ovih podsistema ima određene specifičnosti koje su ugrađene u njega i koje po sebi generiraju ugrožavanje. Elementi sistema sigurnosti u demokratskim društvima obavljaju korisne zadatke u zaštiti nacionalne sigurnosti i slobodnog poretka demokratske države.

Metode rada ovih elemenata su velikim dijelom tajne, pa su u neskladu sa načelima otvorenog društva. Upravo zbog toga paradoksa, podsisteme sistema sigurnosti treba podvrgnuti demokratskoj provjeri odgovornosti i građanskoj kontroli. Kontrola tih elemenata važna je zbog najmanje pet razloga.

Prvo, suprotno pojmu otvorenosti i transparentnosti, koji je temelj demokratske kontrole, elementi sistema sigurnosti često djeluju u tajnosti. Kako tajnost može štititi njihovo djelovanje od javne provjere, važno je da te operacije pomno prate parlament i izvršna vlast.

Drugo, elementi sistema sigurnosti imaju posebne ovlasti, mogu da zadiru u privatno vlasništvo ili komunikaciju, što očito može ograničiti ljudska prava. Stoga je nužno da ih prate institucije zadužene za kontrolu ili nadzor.

Parlamentarna skupština Vijeća Europe zauzima slijedeći stav po pitanju kontrole i nadzora: Postoji ozbiljna zabrinutost da elementi sistema sigurnosti država članica Vijeća Europe često stavljaju interese koje smatraju interesima državne sigurnosti i interesima države iznad poštovanja prava pojedinca.¹⁰

¹⁰ Bisić Munib: Evropska sigurnost i Bosna i Hercegovina, Šahinpašić, Sarajevo, 2007 str. 121.

Treće, nakon Hladnog rata, a osobito nakon 11. septembra i događaja u SAD, sigurnosni sistemi, gotovo svih država našli su se u procesu prilagodbe novim prijetnjama sigurnosti. Najvećom prijetnjom za sigurnost funkcioniranja demokratskih društava više se ne smatra mogućnost vojnog napada, nego organizirani kriminalitet, terorizam itd.

Taj proces prilagodbe bi trebao biti pod nadzorom i kontrolom civilnih vlasti, koje su jamstvo da će reforma sistema sigurnosti biti u skladu s potrebama građana.

Četvrto, elementi sistema sigurnosti imaju zadatak sakupljati i analizirati podatke o mogućim prijetnjama, te procjenjivati te prijetnje. S obzirom na to da su te procjene polazne tačke ostalih aktivnosti sistema sigurnosti, važno je da se one donose pod demokratskim vodstvom. Važnost ovoga proizlazi iz činjenice da se prioriteta daju prijetnjama koje obično imaju velike političke implikacije.

Peti se razlog odnosi na države koje su imale autokratski režim i koje su nedavno postale demokratske. U tim je državama u prošlosti glavni zadatak sistema sigurnosti bio zaštita režima od vanjskih i unutrašnjih ugrožavanja. Elementi sistema sigurnosti postupali su uglavnom represivno. Preobrazbu sistema sigurnosti, iz mehanizma represije u moderni mehanizam sigurnosne politike, treba pažljivo nadzirati i kontrolirati.

Zaključak

Za elemente sistema sigurnosti, moguće je iznijeti neke generalizirane stavove:

Za vojsku je u teoriji prihvaćeno stajalište da teži da se osamostali i postavi iznad države, tako da postoji permanentna potreba kontrole vojske, kako ne bi postala samostalan faktor u odnosu na državnu političku organizaciju.¹¹ Situacija se dodatno komplicira ako je država višetnička, jer se onda postavlja i pitanje prema kojem etnosu bi vojska mogla uperiti negativnost.¹²

Kod policije, kao podsistema sistema sigurnosti, izražena je volja države da je podčini kontroli zakona. Uz uslov da je društvo stabilno, liberalna i demokratska tradicija snažna, policija je uglavnom ograničena na zaštitu javnog reda i poretka, zatim opće, lične i imovinske sigurnosti. Policija mora u svako doba djelovati u okviru vladavine prava. Ona podliježe istim zakonima koje provodi.

Pri kontroli policije potrebno je primjenjivati razne mehanizme, i formalne i neformalne.

Kontrola obavještajnih službi treba započeti jasnim i izričitim zakonskim okvirom, kojim se uspostavljaju obavještajne organizacije putem državnih zakona, koje odobrava parlament.

¹¹ Bisić Mirza, Kovačević Goran: nav. djelo. str. 144.

¹² Eklatantan primjer za to je JNA, koja je iz višetničke, zajedničke vojske prerasla u vojsku jednog naroda

U demokratskom društvu, obavještajne službe moraju nastojati da djeluju politički neutralno, da se pridržavaju profesionalne etike, da djeluju u okviru zakonskog mandata i u skladu sa ustavno – pravnim normama i demokratskom praksom države.

Nakon nekoliko godina od potpisivanja Dejtonskog sporazuma, u Bosni i Hercegovini je došlo do objedinjavanja obavještajno – sigurnosnih agencija entiteta u jedinstvenu državnu agenciju (OSA), stvorena je Agencija za istrage i zaštitu (SIPA), objedinjene oružane snage entiteta u jedinstvenu vojsku države Bosne i Hercegovine. Policija je još uvijek organizirana samo po entitetima, kao i civilna zaštita i neke druge službe (agencije) sigurnosti. Sukladno tome, organizirana je i njihova kontrola.

Kontrola je ključna funkcija u održavanju stabilnosti države općenito i, sistema sigurnosti posebno. Ova potreba je dodatno naglašena u multietničkim društvima.

LITERATURA

- Bisić, M., Kovačević, G. (2008). *Inspekcija u sigurnosnoj sferi obrane*. Zenica: Dom štampe.
- Bisić, M., Ljeljak, H. (2008). *Terorizam i civilna zaštita*. Mostar: Slovo.
- Bisić, M. (2007). *Evropska sigurnost i Bosna i Hercegovina*. Sarajevo: Šahinpašić.
- Bisić, M. (2005). *Sigurnosne determinante Evrope 80 – ih godina XX stoljeća*. Sarajevo: Šahinpašić.
- Bisić, M. (2008). *Vladari svijeta*. Sarajevo: Šahinpašić.
- Dinarević N. (2008). *Demokratski nadzor nad službama sigurnosti*. Sarajevo: Be-must.
- Edgerton, R. B. (1992). *Sick Societies*. New York: Free Press.
- Klaić, B. (1983). *Rječnik stranih riječi*. Zagreb: Nakladni zavod MH.
- Muhić, F. (1978). *Teorija države i prava*. Sarajevo: Svjetlost.
- Saad-Ghorayeb, A. (2002). *Hizbu'llah: Politics And Religion*. London: Pluto Press.
- Sasson, J. P. (1992). *Princess: A True Story Of Life Behind The Veil*. New York: William Morrow and Company, Inc.
- Šiljaković I. (2007). *Izbori i demokratija*. Banja Luka: Art print.
- Vujaklija M. (1991). *Leksikon stranih riječi i izraza*. Beograd: Prosveta.
- Wright, R. (1985). *Sacred Rage: The Rise Of Militant Islam*. New York: Simon & Schuster.
- World Fact Book. <http://education.scd.yahoo.com/reference/factbook/>