

Jasmin AHİĆ¹

Dokument o sigurnosnoj politici Bosne i Hercegovine-«*Conditio sine qua non*»

Document About Security Policy Of Bosnia And Herzegovina - «*Conditio Sine Qua Non*»

Sažetak

Autor analizira dvogodišnju izradu prijedloga - nacрта Dokumenta o sigurnosnoj politici Bosne i Hercegovine, kao i njegovo «usvajanje». Imajući u vidu da je Akt o sigurnosnoj politici osnov kako za prevenciju tako i represiju modernih sigurnosnih izazova svake demokratske države, autor naglašava da je njegova preduga izrada i usvajanje uz političke kompromise nedopustivo, i ukazuje na probleme koji se zbog toga pojavljuju. Entitetska lobiranja i sustežanja u donošenju ovog akta na državnom nivou dovode do problema u većini elemenata same sigurnosne politike od vanjske politike, odbrambene politike, ekonomske i finansijske politike, unutrašnje sigurnosne politike, sigurnosno-obavještajne politike pa sve do socijalne politike - zaštite okoline i zdravstvene zaštite.

Podsjeća da institucionalna evaluacija rizika i prijetnji sigurnosti, zaštita fundamentalnih vrijednosti i interesa, je zapravo «*Conditio sine qua non*» svakog demokratskog društva.

Ključne riječi: sigurnost, sigurnosna politika, prevencija, *conditio sine qua non*

¹ Mr. sc., viši asistent na Fakultetu kriminalističkih nauka u Sarajevu

Summary

Author analyzes two-year making of draft of law of Security policy of Bosnia and Herzegovina, together with its "adoption". Taking into consideration that Security Policy Law is foundation for prevention as well for repression of contemporary security challenges of every democratic state, author emphasizes that long adoption procedure and political abstains are inadmissible, and he points at problems that are cause and effect. Entity lobbying and hesitation in abstain of this law at the state level results in a problem that effect at all segments of security policy from foreign policy, defense policy, economy and financial policy, internal policy, intelligence policy up to social policy – environment protection and health care.

He reminds that institutional evaluation of threats to security and protection of fundamental values and interests are «*Conditio sine qua non*» of every democratic society.

Key words: security, security policy, prevention, *conditio sine qua non*

1. Bosna i Hercegovina – sigurnost – sigurnosna politika

Još od potpisivanja *Deytonskog sporazuma* bilo je jasno da će uz pomirenje bh. naroda jedan od najvećih problema predstavljati stvaranje zajedničkog odbrambeno-sigurnosnog sistema, a samim tim i *condicija sine qua non* odnosno donošenja i uspostavljanja zajedničke sigurnosne politike Bosne i Hercegovine. Kada ovo kažem, naravno mislim na sigurnosnu politiku Bosne i Hercegovine na državnom nivou. No, Bosna i Hercegovina još uvijek nema zaokružen sistem nacionalne (državne) sigurnosti, što prouzrokuje i odlaganje donošenja najvažnijeg akta iz domena sigurnosti jedne demokratske zemlje, Dokumenta o sigurnosnoj politici Bosne i Hercegovine.

Naime, u ovom radu ću analizirati i elaborirati dosadašnju, kao i aktuelnu situaciju donošenja Dokumenta o sigurnosnoj politici BiH.

Bosna i Hercegovina kao pre-demokratska država koja se nalazi u procesu tranzicije, sa svim unutrašnjim protivrječnostima političke, etničke, ekonomske, kulturne i druge naravi, nastoji oblikovati novi model razvoja demokratije i njenih institucija, primjereno razvoju svih savremenih civilizacijskih društava. Dakle, traži se takva priroda

transformacije koja treba dati odgovarajući okvir u iznalaženju najoptimalnijih rješenja i objektivnom sagledavanju svih zapreka različitog karaktera i intenziteta koje još uvijek opterećuju bosansko-hercegovačku društvenu zbilju. Afirmacija i brisanje razlika prošlosti između građana i naroda BiH, ujedno je i put za reafirmaciju svih demokratskih načela koje daju važan poticaj stabilnosti političkog sistema u BiH, jer, niti jedan politički sistem ne može egzistirati ukoliko on u kontinuitetu ispoljava nestabilne sigurnosne tendencije koje dovode u pitanje osnovne vrijednosti društva. Polazeći od toga, naponi su upravljani ka lomljenju granica međusobne zatvorenosti i isključivosti, čime se otvara prostor za eliminiranjem onih izazova koje dovode u pitanje civilizacijsko življenje i razvoj BiH kao multietničke, multikulturalne i multikonfesionalne države. Iz ovoga se može izvući jasan zaključak. Naime, uspostava pravnog sistema na nivou države BiH i entiteta sa odgovarajućim institucionalnim sigurnosnim i zaštitnim mehanizmima, još uvijek se odvija u veoma specifičnim i otežavajućim političkim, ekonomskim, socijalnim i drugim okolnostima, sa različitim pogledima na rješavanje krucijalnih pitanja, koja uzrokuju stanovitu društvenu političku i sigurnosnu nestabilnost na raznim područjima života i rada. Pojedine tendencije sigurnosnog karaktera su dovodile i dovode do latentnih kriza i ugrožavanja lične i imovinske sigurnosti građana, odnosno ugrožavanja njihovog dostojanstva, na raznim područjima Bosne i Hercegovine. U tom kontekstu nameće se relevantno pitanje o razvojnim perspektivama ukoliko su one permanentno opterećene mnogobrojnim sigurnosnim izazovima, odnosno ostvarenja poželjnih političkih okvira u kojima će sigurnosni mehanizmi kao izvršni organi političke vlasti konačno postati fundamentalni konstituensi u održanju poželjne sigurnosne klime na prostoru BiH. Međutim, da bi smo mogli govoriti o demokratskom razvoju, on treba da proizlazi iz ustavno-pravnih rješenja. Isto tako, za jednu državu ne možemo kazati da je ustavna ukoliko nije organizirana na demokratskim postulatima. Stoga država BiH kao autoritet u zajednici sa zakonitom legitimnom vlašću mora strogo voditi računa o održanju visokog koncepta poštivanja ljudskih prava. Sama uspostavljena simbioza u operacionalizaciji demokratskih principa i artikulacijom ne samo između oficijelnih organa, nego i drugih nevladinih institucija, predstavlja putokaz za izgradnju i afirmaciju civilnog društva.

Demokratski i ustavno-pravni okvir predstavlja uslov zadovoljenja egzistencijalnih i drugih ljudskih potreba, među kojima su od posebne važnosti potrebe za obezbjeđenjem povoljnog stanja sigurnosti. Time sigurnost nedvojbeno predstavlja jednu od ključnih ustavnih kategorija i u općem okviru sporazumu za mir u Bosnu i Hercegovini i Ustavu BiH² i entiteta, odnosno aneksima. U skladu sa odredbama Ustava BiH (član 1.) Bosna i Hercegovina "nastavlja svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu kao država u međunarodnim priznatim granicama", ali sa izmijenjenim unutrašnjim ustrojstvom u čijem su sastavu Federacije BiH i Republika Srpska. U istom članu se navodi da BiH ostaje članica Ujedinjenih naroda. Pored svih ranije naznačenih rješenja, nas u ovom dijelu zanimaju ona područja koja tretiraju sigurnosnu problematiku, i s tim u vezi, obaveze odgovarajućih institucionalnih sigurnosnih mehanizama. U vojnom dijelu sporazuma (Anex 1-A) jasno se preciziraju obaveze Republike Bosne i Hercegovine, Federacije i Republike Srpske da "stvore normalne životne uslove u BiH". Osim toga, ukazuje se na potrebu trajnih mjera koje trebaju rezultirati potrebnim nivoom sigurnosti na prostoru BiH. U tom cilju se posebno ukazuje na adekvatnu kontrolu naoružanja. S tim u vezi, entitetima se nalaže da su dužni preuzete obaveze sigurnosnog karaktera provoditi, te ih čine odgovornim za implementaciju naznačenih rješenja. Posmatrano sa sigurnosnog stanovišta (Anex 1-B) članom 1. se ukazuje na "važnost iznalaženja novih oblika saradnje na području sigurnosti" koje će otvoriti perspektive za stvaranje međusobnog povjerenja i sigurnosti u Bosni i Hercegovini. To istovremeno znači i sigurnost svih njenih građana i naroda, ali i zaštitu njenog suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta (Anex 2-A, član III). Svakako trebamo podvući i propisane mjere za izgradnju povjerenja i sigurnosti u regiji (Anex 1B-član 3.) i mjere subregionalne kontrole naoružanja (član 4.). Ustavnim rješenjima obezbjeđuje se demokratsko-ustavni okvir sa uvažavanjem svih neophodnih pretpostavki za izgradnju BiH kao moderne i pravne države sa vladavinom prava, pri čemu njena sigurnosna komponenta predstavlja jednu od najvažnijih odrednica za razvoj i uključenje u sve regionalne, međunarodne političke, ekonomske, vojno-sigurnosne i druge integracione procese. Na osnovu svega izloženog možemo kazati da Bosna i Hercegovina kao i svaka druga moderna demokratska i pravna država, putem institucionalnih sigurnosnih i ostalih zaštitnih mehanizama treba obezbjeđiti zaštitu te-

² Daytonski mirovni sporazum, 21. novembar 1995. godine, Dayton (SAD)-Pariz (Francuska)

ritorijalnog integriteta i suvereniteta, političku samostalnost i međunarodni subjektivitet, te ostale vrijednosti pred svim oblicima vanjskog i unutrašnjeg ugrožavanja. Sa svim državnim atributima trebaju se stvarati demokratsko-sigurnosni uslovi za sprovođenje vladavine zakona s osnovnim ciljem obezbjeđenja opće klime za društveno-ekonomski, socijalni, kulturni, i svaki drugi razvoj građana i bosansko-hercegovačkog društva u cjelini. Na taj način dolazimo do centralnog pitanja, pitanja kojom politikom osigurati stabilnost i sigurnost u razvoju Bosne i Hercegovine. To je sigurnosna politika, koja svoje uporište ima u već navedenim ustavno- pravnim rješenjima. Dakle, svaka organizirana država koja je prevashodno politička organizacija oblikuje i razvija niz politika (ekonomska, vanjska, odbrambena, ekološka, kulturna, itd.) koje zavisno od prilika i okolnosti mogu imati odgovarajući utjecaj na stanje sigurnosti u državi. Sve one čine sigurnosnu politiku na nivou države. Znači iz globalnog koncepta sigurnosne politike, proizlaze sve naznačene i druge politike.

Imajući u vidu da smo već ranije naučno i teorijski objasnili bitne aspekte oblikovanja i implementacije sigurnosne politike, ovom prilikom iznosimo još par mišljenja. Općepoznato je, da na kreiranje sigurnosne politike utječu veoma složeni i mnogostruki problemi različite naravi sa nesigurnim varijacijama, kako u pogledu obima, tako i intenziteta. Ranije smo naznačili da se nikad ne može postići apsolutna sigurnost u državi. Ovo ističemo iz razloga što se u samom pristupu oblikovanja sigurnosne politike, imperativno trebaju napuštati dosta prisutni i uvriježeni zastarjeli tradicionalni stavovi, koji preferiraju idealističke koncepte, bez adekvatnog naučno-stručnog i operativnog spoznavanja svih otvorenih i latentnih prijetnji koje u kontinuitetu iznutra nagrizaju sigurnosno stanje. Osobito ako znamo da se nikada u cijelosti ne mogu predvidjeti budući izazovi i nepredvidivosti sigurnosnog karaktera, tako da i politička reintegracija BiH, i redefiniranje pojedinih relevantnih pitanja teče sa veoma naglašenim problemima, što se odražava na stepen sigurnosti. Polazeći od toga, priroda, intenzitet i sve protivrječnosti, apsolutno opterećuju i koncept sigurnosne politike, organizaciju, sredstva i mehanizme djelovanja.

Bosna i Hercegovina je još uvijek izložena raznim oblicima i vidovima ugroženosti. Ukoliko nema sistemskog i operativno-stručnog, profesionalnog i pravovremenog reagiranja, sigurnosna situacija će se nedvojbeno usložnjavati. Osim toga, opterećenost na području unutrašnje si-

gurnosti direktno se odražava na sposobnost BiH da se aktivnije uključuje u već poznate integracione procese koji se odvijaju u raznim oblastima. Evidentni i složeni problemi na unutrašnjem planu, svaku državu čine nepouzdanim sigurnosnim subjektom međunarodnih odnosa. Takođe, nepravovremeno ili sporo reagiranje na te raznolike izazove, dovodi do improvizirajućih postupaka, što na kraju vodi ka destabiliziranju sigurnosti u svakom društvu. Na temelju izloženog možemo kazati da *"kreiranje politike sigurnosti postaje veliki izvor utjecajnih varijabli u odnosu prema problemima same nacionalne sigurnosti"*.³

Zbog toga definiranje politike sigurnosti predstavlja zvanično i odgovorno donošenje kompleksnog koncepta, čiji se sadržaji moraju kreirati u ustavno-zakonskim autonomnim okvirima sa svim relevantnim premisama i strategijom implementacije kroz funkcioniranje elemenata sistema sigurnosti. I ovdje treba doći do izražaja objektivnost u kreiranju sigurnosne politike, lišena bilo kakvih idealističkih sigurnosnih ciljeva, koji se obično utvrđuju na temelju teorijskih uopštavanja. Dakle, samo jedna demokratska, objektivna, pragmatična, efikasna i provodiva sigurnosna politika (sa ciljevima, snagama, sredstvima, dinamikom operacionalizacije, itd.), i njenom djelotvornom implementacijom i donošenjem ostalih racionalnih odluka u konkretizaciji operativnih zadataka, omogućit će političkim strukturama vlasti u Bosni i Hercegovini, da oblikuju jednu poželjnu demokratsku i sigurnosnu zajednicu. Istovremeno, to je način da se kroz praktični aktualitet institucionalnih mehanizama čije se aktivnosti moraju odvijati u ustavno-zakonskim i političkim neutralnim okvirima, daje puni doprinos u održavanju stabilnosti i sigurnosti političkog sistema u BiH. Jedino se na taj način može stvarati klima o sposobnosti i efikasnosti u zaštiti osnovnih vrijednosti bosansko-hercegovačkog društva.

2. Definiranje problema donošenja sigurnosne politike na nivou BiH

Odlukom Vijeća za implementaciju mira – tzv. Briselskom deklaracijom, u maju 2000. godine, Bosna i Hercegovina se obvezala na donošenje dokumenta Sigurnosna politika BiH do kraja 2000. godine, a Predsjedništvo BiH obavezalo je Vijeće ministara za nosioca aktivnosti

³ Buzan B., *«People States and Fear, The National Security Problem in International Relations»*, London, 1983. godinestr. 2. -5.

za izradu ovog dokumenta. Vijeće ministara BiH tek je avgustu 2001. godine formiralo radnu grupu za izradu ovog akta u koju su uključeni Vojni savjetnici, kao i ekspertnu grupu u koju su uključeni članovi Sekretarijata Vijeća ministara u BiH.

Tek je u septembru 2002. godine radna grupa Vijeća ministara završila nacrt dokumenta koji se od tada pa sve do današnjeg dana nalazi na razmatranju i u daljnjoj proceduri u Parlamentu BiH.

2.1. Šta je zapravo sigurnosna politika?

Sigurnosna politika je okvirni kompleks mjera i aktivnosti na političkom, ekonomskom, socijalnom, sigurnosnom, odbrambenom planu kao i drugim oblastima koje su donesene u skladu sa naučno-stručnom analizom izvora ugroženosti, a koje se provode putem legitimnih instrumenata države koja poštuju načela ustavnosti i zakonitosti, a sve u cilju zaštite vanjske i unutrašnje sigurnosti demokratskog društva⁴.

Sigurnosna politika je u biti set mjera i aktivnosti kojima se procjenjuju izvori ugroženosti iz svih oblasti jednog demokratskog društva, a sve u cilju zaštite tog društva.

Ako ovu definiciju apliciramo na Bosnu i Hercegovinu shvatiti ćemo i zbog čega Bosna i Hercegovina još uvijek nema sigurnosnu politiku.

Naime veoma je lako zaključiti da, Bosna i Hercegovina zbog same prirode završetka sukoba, kao i zbog ustavnog uređenja kojeg je dobila *Deytonskim Sporazumom* danas ima velikih problema u donošenju sigurnosne politike.

U prvih nekoliko godina nakon rata, što zbog slabosti državnih institucija koje su bile pod stalnom opstrukcijom određenih nacionalnih političkih krugova, što zbog ne tako davnih ratnih dešavanja, država Bosna i Hercegovina tapkala je u mjestu. No, kako su godine prolazile tvrdi stavovi svih političkih koncepcija Republike Srpske koji su u samom startu odbacivali bili kakvu pomisao na bilo

⁴ Masleša R., «Teorije i sistemi sigurnosti», Magistrat, Sarajevo 2001. godine str. 138 i 140

kakav akt, dokument ili zakon koji bi zadirao u segment sigurnosti, polahko su mekšali pod ogromnim pritiskom međunarodne zajednice ali i pod pritiskom novih sigurnosnih prijetnji pred kojima se našla Bosne i Hercegovina a samim tim i Republika Srpska. U takvim uvjetima uspostavljaju se Institucije na državnom nivou kao što su Stalni komitet za vojna pitanja BiH - (kao prijelazno tijelo), Ministarstvo sigurnosti BiH, i najzad i Ministarstvo odbrane BiH. Ali ono što prati uspostavljanje ovih institucija je izuzetno loš sistem uspostavljanja tzv. «*supra national system*» od vrha ka dnu, u kojem strukturiranje i organiziranje, bez jasnih mehanizama provođenja samog uspostavljanja i bez jasnih zakonskih određenja institucija ovakve važnosti, **usuditi ću se reći** imaju smiješnu formu i ulogu. Očit primjer je Ministarstvo sigurnosti koje se pune dvije godine bukvalno tražilo kako u pogledu nadležnosti tako i u pogledu ovlaštenja. Nešto slično se dešavalo i sa ostalim sigurnosnim institucijama (a danas su to SIPA-Državna agenciji za istrage i zaštitu, kao i OSA-državna obavještajna služba).

U ovakvim uvjetima donošenje Dokumenta o sigurnosnoj politici Bosne i Hercegovine je «*conditio sine qua non*», odnosno uvjet svih uvjeta.

Šta sigurnosna politika mora sadržavati i koji njeni segmenti su problem zbog kojeg BH parlamentarci ne donose ovaj akt?

Sama sigurnosna politika mora odgovoriti na pitanja zaštite interesa i prioriteta građana, naroda i BH društva od vanjskih i unutarnjih prijetnji bilo kakvog oblika, i mora stvoriti pretpostavke za političke, ekonomske i vojne mjere u tim slučajevima. Osnov svake sigurnosne politike bilo koje zemlje Evrope, pa tako i BiH predstavlja intencija i opredjeljenost ka evropskim integracijama i kolektivnoj sigurnosti, te zaštita fundamentalnih vrijednosti kao što su: zaštita života, ustavna prava i slobode, lična sigurnost građana, nezavisnost i teritorijalni integritet, jednakost svih država i ljudi, demokratija i politička prava, građanska i ljudska prava itd. Uz fundamentalne vrijednosti naravno idu i zajednički interesi i principi na kojima se sigurnosna politika gradi: ekonomska, politička i vojna integracija i jačanje pouzdanosti i sigurnosti, zatim razvoj demokracije, tržišne ekonomije, socijalne pravde, zaštita ustavnog poretka i jačanje političkog sistema. Dok su elementi koje mora sadržavati sigurnosna politika: vanjska politika,

odbrambena politika, ekonomska i finasijska politika, unutrašnja sigurnosna politika, obavještajna politika, zdravstvena i socijalna politika⁵.

Sigurnosna politika BiH u fazi izrade mora uspostaviti kako zajedničku odgovornost na razini Države tako i parlamentarni nadzor nad odbranom, vanjskim, unutarnjim, antiterorističkim, finansijskim, ekološkim pitanjima i pitanjima iz domena ljudskih prava. Parlamentarna skupština BiH usvojila je Bijelu knjigu⁶ za sigurnosnu politiku BiH a nadležna tijela su provela politiku koja je njome predviđena.

Iz samih elemenata se može pretpostaviti da segmenti odbrambene, obavještajne i vanjske politike su područja u kojima će vrlo teško doći do kreiranja uravnoteženih djelatnosti, programa i planova, a dok do toga ne dođe, Bosna i Hercegovina će biti jedina zemlja u Evropi bez sigurnosne politike, u kojoj građanin-pripadnik bilo kojeg naroda neće znati koji to akt ili program institucija odgovorna za njegovu sigurnost čak možda i deklarativno provodi.

Donošenje sigurnosne politike je prvi i osnovni preduvjet za približavanje evropskim integracijama kao i za izradu studije izvodljivosti EU, i ostaje nada da će BH parlamentarci napokon završiti svoj dio posla i time i ovaj dio regiona uvesti u moderni sistem sigurnosti.

Literatura

1. **Abazović M.** , «*Državna bezbjednost*», Fakultet kriminalističkih nauka, Sarajevo,2001.
2. **Ahić J.** , «*Nova dimenzija na jugoistoku Evrope-Pakt Stabilnosti*», magistarska teza, Atina, 2000.
3. **Buzan B.** , «*People States and Fear, The National Security Problem in International Relations*», London,1983.
4. **Bijela knjiga EU**, www.europa.eu.int.
5. **Grizold A./B. Ferfila**, «*Varnosne politike velesila*», Ljubljana, 2000.

⁵ Ibid str. 140

⁶ Dio Bijele knjige Evropske unije (uvjeti za početak pregovora o članstvu u EU)

6. **Masleša R.** , *«Teorije i sistemi sigurnosti»*, Magistrat, Sarajevo, 2001.
7. **Masleša R.** , *«Policija –Organizacija i funkcioniranje u demokratskom društvu»*, Sarajevo,1999.