



UNIVERZITET U SARAJEVU  
FAKULTET POLITIČKIH NAUKA  
ODSJEK SIGURNOSNE I MIROVNE STUDIJE

**REFORMA OBRAMBENOG SEKTORA U BOSNI I HERCEGOVINI**  
- magistarski rad -

Kandidat:  
Robert Budimir  
533/II-SMS

Mentor:  
prof. dr. Izet Beridan

Sarajevo, srpanj/juli 2019. godine

# SADRŽAJ

UVOD.....	4
1. TEORIJSKO-METODOLOŠKI OKVIR RADA.....	6
1.1. <i>Problem istraživanja</i> .....	6
1.2. <i>Predmet istraživanja</i> .....	7
1.3. <i>Teorijska osnova istraživanja</i> .....	7
1.4. <i>Ciljevi istraživanja</i> .....	8
1.4.1. <i>Znanstveni ciljevi istraživanja</i> .....	8
1.4.2. <i>Društveni ciljevi istraživanja</i> .....	9
1.5. <i>SUSTAV HIPOTEZA</i> .....	9
1.6. <i>METODE ISTRAŽIVANJA</i> .....	9
1.7. <i>VREMENSKI PLAN ISTRAŽIVANJA</i> .....	10
2. ORGANIZACIJA OBRAMBENOG SEKTORA BOSNE I HERCEGOVINE U PERIODU OD 1995. DO 2003. GODINE .....	11
2.1. <i>Nadležnosti državnih i entitetskih tijela u upravljanju obrambenim sektorom u Bosni i Hercegovini</i> .....	16
2.2. <i>Institucije na razini države BiH uključene u proces odlučivanja i upravljanja obrambenim sektorom BiH</i> .....	25
2.3. <i>Ključne institucije na razini entiteta FBiH uključene u proces odlučivanja i upravljanja obrambenim sektorom BiH</i> .....	26
2.4. <i>Ključne institucije na razini entiteta RS uključene u proces odlučivanja i upravljanja obrambenim sektorom BiH</i> .....	27
2.5. <i>Aktivne vojne formacije na području BiH u periodu od 1995. do 2006. godine</i> .....	28
3. PROCES REFORME OBRAMBENOG SEKTORA .....	30
3.1. <i>Proces identificiranja manjkavosti u obrambenom sektoru i iznalaženja reformskih rješenja u periodu od 2003. do 2005. godine</i> .....	33
3.1.1. <i>Identificirane potrebne reforme na državnoj razini i analiza Zakona o obrani iz 2003. godine</i> 37	
3.1.2. <i>Identificirani problemi u zakonskim regulativama na razini entiteta Republika Srpska i prijedlog izmjena entitetskih zakona koji su se odnosili na pitanje obrane</i> 43	
3.1.3. <i>Identificirani problemi u zakonskim regulativama na razini entiteta Federacija Bosne i Hercegovine i prijedlog izmjena entitetskih zakona koji su se odnosili na pitanje obrane</i> 46	
3.2. <i>Tijek reformiranja državne i entitetskih legislativa od 2003. godine do donošenja novog Zakona o obrani BiH</i> .....	49

3.3.	<i>Ključni međunarodni subjekti uključeni u proces reformiranja obrambenog sektora u Bosni i Hercegovini</i> .....	56
4.	ANALIZA ZAKONA O OBRANI BOSNE I HERCEGOVINE IZ 2005. GODINE	59
5.	POSljedICE REFORME OBRAMBENOG SEKTORA BOSNE I HERCEGOVINE .....	68
5.1.	<i>Uspostava jedinstvene vojne sile kao garancije održanja trajnog mira</i> .....	69
5.2.	<i>Uspostava demokratskog nadzora i kontrole nad OS BiH</i> .....	72
5.3.	<i>Pretvaranje vojnog poziva u isključivo profesionalnu djelatnost</i> .....	74
5.4.	<i>Reforma unutar obavještajnog sektora u BiH</i> .....	75
5.5.	<i>Smanjen broj osoblja u Oružanim snagama</i> .....	77
6.	ZAKLJUČNA RAZMATRANJA .....	78
7.	SKRAĆENICE .....	82
8.	LITERATURA .....	83

## UVOD

Daytonski mirovni sporazum iz 1995. godine označio je kraj rata koji je trajao na prostoru Bosne i Hercegovine od 1992. do 1995. godine. Kraj ratnoga sukoba na terenu je ostavio tri vojne formacije koje su se tijekom rata međusobno sukobljavale ili surađivale na različitim dijelovima državnog teritorija, a to su Armija Republike Bosne i Hercegovine (ARBiH), Hrvatsko Vijeće Obrane (HVO) i Vojska Republike Srpske (VRS). Daytonskim mirovnim sporazumom dogovoreno je unutarnje uređenje Bosne i Hercegovine što je uključilo i, za specifičan trenutak potpisivanja sporazuma razumljivo okviran i općenit, dogovor o uređenju i funkcioniranju obrambenog sektora Bosne i Hercegovine. Država je navedenim sporazumom podijeljena na dva entiteta, Federaciju Bosne i Hercegovine i na Republiku Srpsku. Pored dvaju entiteta, oformljen je i Distrikt Brčko kao posebna administrativna jedinica. Provođenje Daytonskog mirovnog sporazuma povjereno je IFOR-u (International Forces - Međunarodne snage) koji je preuzeo mandat od UNPROFOR-a (United Nations Protection Forces - Zaštitne snage Ujedinjenih naroda) na zadacima stabilizacije stanja na prostoru Bosne i Hercegovine.

Daytonski mirovni sporazum bio je polazna točka za proces normalizacije stanja i provođenja različitih reformi u Bosni i Hercegovini što je u poslijeratnoj državi predstavljalo veliki politički izazov kako za političke subjekte iz Bosne i Hercegovine, tako i za međunarodne subjekte koji su sudjelovali u političkim procesima u državi. Tijekom prvih mjeseci ratnog sukoba formirane su gore navedene vojne formacije koje su kraj rata dočekale kao tri etablirane vojne formacije u Bosni i Hercegovini. Posredstvom međunarodnih subjekata, prije svega SAD-a, NATO-a i UN-a, prekinuta su ratna dejstva i stvoreni uvjeti za potpisivanje mirovnog sporazuma kojim je između ostalog definiran i Ustav Bosne i Hercegovine. Pored navedenog, Daytonski mirovni sporazum postavio je temelje za reformu obrambenog sektora u Bosni i Hercegovini, koja predstavlja jednu od najuspješnijih reformi u poslijeratnoj Bosni i Hercegovini, posebno uzme li se u obzir važnost i osjetljivost navedenog sektora u kontekstu kreiranja trajnog i održivog mira u jednom poslijeratnom društvu i državi.

U periodu nakon potpisivanja Daytonskog mirovnog sporazuma, dakle od 1995. godine pa sve do 2007. godine, Oružane snage Bosne i Hercegovine podrazumijevale su sve vojne snage

koje su postojale na prostoru Bosne i Hercegovine, a to su bile Vojska Republike Srpske i Vojska Federacije Bosne i Hercegovine koja je zakonski uspostavljena 1996. godine sjedinjavanjem vojnih postrojbi Armije Republike Bosne i Hercegovine i Hrvatskog vijeća obrane. Ono što je bilo specifično za obrambeni sektor Bosne i Hercegovine u navedenom vremenskom periodu jeste to da postojećim pravnim aktima na državnoj i entitetskim razinama nije bilo jasno određena granica operativne i administrativne kontrole i zapovjedništva nad Oružanim snagama Bosne i Hercegovine između države i entiteta, odnosno pripadajućih institucija navedenih dviju razina upravljanja. Upravo se u tom nedostatku dovoljno precizne i nedvosmislene legislative, kao i velikih ovlasti po pitanjima obrane koje su se nalazile u rukama entitetskih institucija, u Bosni i Hercegovini vrlo jasno mogao uočiti vrlo ozbiljan i potencijalno razoran problem vojnog dualizma. Kako bi se riješila konfuzija koja je postojala u lancu zapovijedanja, 2003. godine formirana je Komsija za reformu u oblasti obrane, a njegovo formiranje označilo je početak procesa reforme obrambenog sektora u Bosni i Hercegovini.

Temeljna zadaća i cilj navedene reforme od samog njezinog početka bilo je uspostavljanje jedinstvenog obrambenog sustava na razini države Bosne i Hercegovine, odnosno reformiranja obrambenog sektora na način koji će neutralizirati potencijalnu prijetnju koju je predstavljalo postojanje vojnog dualizma u Bosni i Hercegovini.

## 1. TEORIJSKO-METODOLOŠKI OKVIR RADA

Skorašnju povijest Bosne i Hercegovine obilježio je četverogodišnji ratni sukob koji je rezultirao raspadom jugoslavenske države. Kao nezavisna i samostalna država, Bosna i Hercegovina je nakon potpisivanja Daytonskog mirovnog sporazuma započela težak i složen proces uspostavljanja funkcionalnih državnih institucija, a složena unutarnja organizacija države uzrokovala je tromo i usporeno odvijanje tog procesa. Jedan od sektora koji je nedvojbeno bio od velikog značaja za unutarnju stabilnost Bosne i Hercegovine bio je, a i danas jeste, obrambeni sektor. Pod pritiskom međunarodnih aktera započeta je reforma obrambenog sektora odmah nakon potpisivanja Daytonskog sporazuma, a najznačajniji i najintenzivniji period reformiranja koje nikad nije prestalo trajao je od 2003. do 2007. godine. U tom periodu su kontrola i upravljanje obrambenim sektorom legislativnim reformama stavljeni u isključivu nadležnost države i njezinih institucija, dok su entitetima iste nadležnosti oduzete.

Ovaj rad problematizira analizu navedenog procesa te postavlja metodološke temelje čijim ću dokazivanjem pokušati kronološkim redosljedom razjasniti tijek i značajke procesa reforme obrambenog sektora u Bosni i Hercegovini te opisati način na koji je isti utjecao na stanje sigurnosti i stabilnosti u državi.

### *1.1. Problem istraživanja*

Neposredno po svršetku ratnog sukoba, na prostoru Bosne i Hercegovine ostale su raspoređene postrojbe triju etabliranih vojnih formacija između kojih su bile raspoređene međunarodne mirovne snage UN-a (UNPROFOR), a koje je nakon potpisivanja Daytonskog mirovnog sporazuma trebao naslijediti IFOR (International Forces). Proces normalizacije međuetničkih i političkih odnosa, kao i proces uspostavljanja funkcionalnih državnih institucija, zahtjevao je izuzetno složene i teške procese koji su se odvijali pod budnim okom međunarodnih aktera aktivnih u Bosni i Hercegovini i koji su u svim tim procesima metodama meke moći uspjeli utjecati na iznalaženje rješenja koja su bila neophodna za uspostavu koliko-toliko funkcionalnog državnog sustava u Bosni i Hercegovini.

Jedna od ključnih reformi bila je reforma obrambenog sektora koji je zbog svoje prirode predstavljao kritično i vrlo osjetljivo područje kada su u pitanju reforme koje su se provodile u Bosni i Hercegovini tijekom prvog poslijeratnog desetljeća. Reforma obrambenog sektora dovela je do nestanka vojnog dualizma koji je nakon rata još uvijek bio potencijalna prijetnja teško uspostavljenom miru. Proces reforme obrane traje od potpisivanja Daytonskog mirovnog sporazuma pa sve do danas, a najznačajniji period reformiranja trajao je od 2003. godine pa sve do 2006. godine, a u istom periodu su kreirani uvjeti za uspostavu jednog i jedinstvenog lanca zapovijedanja na državnoj razini te su uspostavljene današnje Oružane snage Bosne i Hercegovine.

### *1.2. Predmet istraživanja*

Shodno definiranom problemu istraživanja, može se izdvojiti i predmet istraživanja. Predmet istraživanja jeste reforma obrambenog sektora u Bosni i Hercegovini. Predmet istraživanja bit će obrađen kroz analizu pravno-političkih procesa koji su doveli do reforme obrambenog sektora u Bosni i Hercegovini i uspostavljanja institucija obrane na državnoj razini.

### *1.3. Teorijska osnova istraživanja*

Središnji pojam obuhvaćen navedenim predmetom istraživanja jeste obrambeni sektor Bosne i Hercegovine. Može se reći da obrambeni sektor općenito predstavlja funkcionalan sustav institucija koje su međusobno povezane precizno i jasno definiranim superordiniranim i subordiniranim vezama, a koje kao jedna cjelina učestvuju u aktivnostima potrebnim za održavanje i unapređivanje obrambenih kapaciteta, kao i u aktivnostima koje se odnose na zaštitu suvereniteta i integriteta države i njezinih građana od bilo kojeg oblika ugrožavanja.

Obrambeni sektor Bosne i Hercegovine u teoriji predstavlja pojam koji je uveliko značajan za ukupan institucionalni razvoj i pozitivne političke i društvene procese koji su bili neophodni za sigurno očuvanje trajnog mira u poslijeratnom društvu i državi. Ovim istraživanjem napravljen je poseban osvrt na strukturu i aktere obrambenog sektora Bosne i Hercegovine prije i poslije reforme obrambenog sektora u periodu od 2003. do 2007. godine.

Specifičan ustroj Bosne i Hercegovine proistekao iz odredbi Daytonskog mirovnog

ugovora te postojanje dviju vojnih formacija na prostoru jedne države, predstavljalo je veliki izazov za domaće političare koji su pod budnim okom i utjecajem meke moći diplomatskih predstavnika u Bosni i Hercegovini provodili proces prevođenja obrambenih nadležnosti s entitetskih razina na državnu. Zbog cjelokupnog društvenog ambijenta u poslijeratnom bosanskohercegovačkom društvu, navedeni proces je predstavljao vrlo važan korak prema uspostavljanju temelja trajnog mira u Bosni i Hercegovini i stvaranju uvijeta za neometanu i demokratsku kontrolu najistaknutijeg elementa u obrambenom sektoru, a to su oružane snage.

Reforma obrambenog sektora predstavlja jednu od najuspješnijih i najznačajnijih reformi koje su realizirane nakon posljednjeg rata u Bosni i Hercegovini. U ovom radu će biti objašnjen pozitivan utjecaj navedene reforme na stanje sigurnosti i demokratizaciju obrambenog sektora u Bosni i Hercegovini.

#### *1.4. Ciljevi istraživanja*

Svrishodnost bilo kojeg ljudskog djelovanja ogleda se u ciljnom djelovanju, pa shodno tome svako adekvatno i imenovano znanstveno istraživanje odvija se s određenim ciljem koji se sumira u razrješavanju i rasvjetljavanju problema istraživanja. Prema tome, ciljevi znanstvenog istraživanja dijele se na znanstvene i društvene i ovo istraživanje ih definira.

##### *1.4.1. Znanstveni ciljevi istraživanja*

Znanstveni ciljevi istraživačkog projekta „Reforma obrambenog sektora u Bosni i Hercegovini“ se prvenstveno mogu protumačiti kao heurističko-verifikatorni, a zavisno od rezultata istraživanja oni mogu biti i prognostički. Za doseganje znanstvenih ciljeva istraživanja potrebno je:

- Utvrditi koje su razlike u strukturi i funkcioniranju obrambenog sektora BiH prije i poslije provedene reforme obrambenog sektora;
- Utvrditi koje su legislativne promjene bile ključne u procesu reformiranja obrambenog sektora Bosne i Hercegovine;
- Utvrditi način na koji su te promjene utjecale na obrambeni sektor;
- Utvrditi koje su najznačajnije posljedice procesa reforme obrambenog sektora.



#### 1.4.2. Društveni ciljevi istraživanja

Kada su u pitanju društveni ciljevi istraživanja, oni su usmjereni na podizanje svijesti šire javnosti na važnost provedene reforme obrambenog sektora Bosne i Hercegovine za stanje sigurnosti, neometano demokratsko funkcioniranje državnog aparata i održanje trajnog mira.

#### 1.5. SUSTAV HIPOTEZA

**Generalna (opća) hipoteza:** Reforma obrambenog sektora riješila je problem vojnog dualizma u Bosni i Hercegovini.

##### **Posebne hipoteze:**

*Posebna hipoteza 1.* U periodu do 2006./2007. godine, entiteti i njihove institucije su imali velike ovlasti i nadležnosti u okviru obrambenog sektora Bosne i Hercegovine.

*Posebna hipoteza 2.* Zakon o obrani Bosne i Hercegovine iz 2005. godine predstavlja ključni akt koji je rezultirao prebacivanjem svih važnih nadležnosti nad obrambenim sektorom Bosne i Hercegovine u ruke države i njezinih institucija.

*Posebna hipoteza 3.* Reformom obrambenog sektora uspostavljena je demokratska kontrola i nadzor nad Oružanim snagama BiH.

*Posebna hipoteza 4.* Reforma obrambenog sektora rezultirala je uspostavljanjem jedne i jedinstvene vojne sile na području Bosne i Hercegovine.

#### 1.6. METODE ISTRAŽIVANJA

Za potrebe ovog naučnog istraživanja koristit će se naučne metode, od kojih se posebno izdvajaju sljedeće:

1. **Metoda dedukcije** – U navedenom istraživanju poći će se od općih spoznaja, kako bi se moglo doći do posebnih.
2. **Metoda indukcije** – U konkretnom slučaju, na temelju provedenog istraživanja i interpretacije obrađenih podataka, doći će se do zaključka o uzročno-posljedičnoj vezi ostvarenih reformi u obrambenom sektoru i stanju sigurnosti, odnosno očuvanju trajnoga

mira u Bosni i Hercegovini.

3. **Metoda analize** – je postupak naučnog istraživanja raščlanjivanjem složenih pojmova, sudova i zaključaka na njihove jednostavnije sastavne dijelove i elemente. Analiza je postupak mišljenja u kretanju od posebnoga ka opštem. To je jedini mogući način dolaska do stvarnih naučnih zaključaka.
4. **Metoda komparacije** – Upoređivat će se obrambeni sektor prije i poslije provedene reforme, odnosno prije i poslije 2007. godine.
5. **Hipotetičko-deduktivna metoda** – Njome će se procjenjivati uloga teorije u istraživanju, tako da se provjeravaju teorijske hipoteze, koje su na deduktivan način izvedene iz postojeće teorije.

#### *1.7. VREMENSKI PLAN ISTRAŽIVANJA*

Vremenska odrednica predmeta istraživanja pozicionira se na period od 1995. godine do 2007. godine.

## **2. ORGANIZACIJA OBRAMBENOG SEKTORA BOSNE I HERCEGOVINE U PERIODU OD 1995. DO 2003. GODINE**

Primarna zadaća i osnovna svrha Daytonskog mirovnog sporazuma bilo je prekidanje ratnih sukoba i uspostava mira na prostoru bivše Jugoslavije, uključujući i prostor Bosne i Hercegovine. Daytonski mirovni sporazum je naposljetku i ispunio tu svoju ključnu svrhu te je došlo do prekida ratnih dejstava na području Bosne i Hercegovine, a međunarodne snage su osiguravale neometano i mirno provođenje odredbi definiranih mirovnim sporazumom.

Daytonskim sporazumom definirane su sve važne oblasti vezane za funkcioniranje državnog aparata Bosne i Hercegovine na način koji će odgovarati svim konstitutivnim narodima, ali i etabliranim političkim subjektima koji su potpisali navedeni sporazum. Aneksom 4 Daytonskog mirovnog sporazuma tako je definiran temeljni državni akt – Ustav Bosne i Hercegovine u kojem su jasno definirani temeljni postulati na kojima će počivati državni sustav Bosne i Hercegovine. Važnost i vrijednost ovog mirovnog sporazuma već je golema uzme li se u obzir samo ta činjenica da je potpisivanjem istog prekinut višegodišnji oružani sukob koji je demografski i ekonomski razorio bivše jugoslavenske republike, a posebno Bosnu i Hercegovinu koja se geografski nalazila u žarištu toga sukoba.

U prvim godinama nakon potpisivanja Daytonskog mirovnog sporazuma na snazi je bilo provođenje odredbi definiranih u navedenom sporazumu, a koje su se odnosile na funkcioniranje državnog sustava, entiteta i institucija na državnoj i entitetskim razinama. U periodu od 1995. do 1996. godine IFOR je preuzeo mandat UNPROFOR-u koji je imao mandat u BiH za vrijeme ratnih zbivanja, a 1996. godine mandat preuzima SFOR kojeg 2004. godine mijenja EUFOR. Za to vrijeme u Bosni i Hercegovini se ubrzano odvijao proces infrastrukturne rekonstrukcije i normalizacije života. 1997. godine izvršeno je spajanje Armije Republike Bosne i Hercegovine i Hrvatskog vijeća obrane te je tako formirana Vojska Federacije Bosne i Hercegovine. Međutim, kako je implementacija Daytonskog sporazuma napredovala tako je do izražaja dolazila potreba za osmišljavanjem dodatnih rješenja kako bi se određene oblasti i nadležnosti mogle jasnije definirati u cilju stvaranja učinkovitijih i snažnijih sektora od općeg društvenog značaja. Jedan od takvih sektora koji je zahtijevao dodatne reforme bio je i sektor obrane Bosne i Hercegovine.

U prvim godinama nakon potpisivanja Daytonskog mirovnog sporazuma, obrambeni sektor Bosne i Hercegovine velikim dijelom nalazio se u nadležnosti entitetskih vlasti i

institucija, a Oružane snage Bosne i Hercegovine bile su podijeljene na dvije entitetske vojske – Vojsku Federacije Bosne i Hercegovine i Vojsku Republike Srpske. Linija razgraničenja između dviju vojski bila je entitetska granica, a Daytonskim sporazumom strogo je određen način na koji će dvije vojske čuvati mir u Bosni i Hercegovini, suzdržavati se od akcija usmjerenih protiv druge vojske i poštovati i čuvati teritorijalni integritet i državni suverenitet Bosne i Hercegovine.

Bosna i Hercegovina je predstavljala presedan u međunarodnoj političkoj i pravnoj praksi jer je bila jedina država koja, kao učesnik međunarodnih odnosa i subjekt međunarodnog prava, na razini države nije posjedovala obrambene snage niti je mogla obavljati funkciju obrane iz razloga što je daytonskim ustavnim aranžmanima pitanje obrane bilo povjereno entitetima (Cikotić, 2010:194).

Ustavi i zakoni koji su uspostavljeni nakon potpisivanja Daytonskog mirovnog sporazuma na državnoj i entitetskim razinama podijelili su institucionalna rješenja za obranu na dvije razine: državna i entitetske razine. Zakonskim rješenjima uspostavljenim u prvim godinama nakon rata definirani su lanci zapovijedanja, kao i organizacijske strukture obrambenog sektora, a koji se protežu kroz državne i entitetske razine funkcioniranja. Sva institucionalna rješenja u ovom periodu, a koja su vezana za obrambeni sektor Bosne i Hercegovine, proizlaze iz četiri glavna pravna izvora među koja spadaju:

- Ustav Bosne i Hercegovine;
- Obrambena politika (usvojena u svibnju 2001. godine);
- Odluka o organizaciji i funkcioniranju institucija za obranu Bosne i Hercegovine (usvojene u kolovozu 2002. godine);
- Poslovnik Stalnog komiteta za vojna pitanja (usvojen u prosincu 2002. godine).

Navedenim pravnim aktima definirane su postojeće nadležnosti, funkcije i odnosi institucija u institucionalnom okviru obrane na državnoj i entitetskim razinama te se istima nastojalo što jasnije i preciznije definirati lanac zapovijedanja koji se protezao od državne razine ka razinama entiteta (Komisija za reformu u oblasti obrane 2003:42).

Komisija za reformu u oblasti obrane je 2003. godine dala smjernice za definirane reformske procese nastale kao rezultat analize tada postojećih nedostataka u obrambenom sektoru, a među kojima je navela:

- *Nedostatak zapovjedništva na državnoj razini i kontrole nad Oružanim snagama;*
- *Nedorečenost i nedosljednost po pitanju nadležnosti države i entiteta za pitanja obrane;*
- *Nepotpun parlamentarni nadzor i kontrola nad Oružanim snagama;*
- *Pomanjkanje transparentnosti u oblasti obrane na svim razinama;*
- *Neispunjavanje međunarodnih obveza, prije svega političko-vojnih aspekata relevantnih dokumenata Organizacije za europsku sigurnost i suradnju (OEES);*
- *Brojnost, struktura i opremljenost Oružanih snaga nisu bile sukladne objektivnim potrebama za obranu i provedbu sigurnosti;*
- *Velika financijska izdvajanja za obranu;*
- *Nekvalitetno naoružanje i streljivo uskladišteno na velikom broju neodgovarajućih lokacija;*
- *Nizak socijalni standard djelatnog sastava Oružanih snaga i ročnoga sastava na služenju vojnoga roka (Komisija za reformu u oblasti obrane 2003:2).*

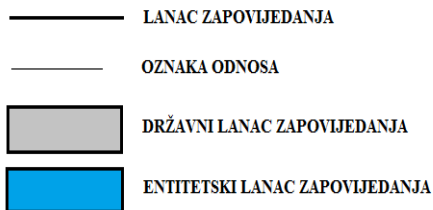
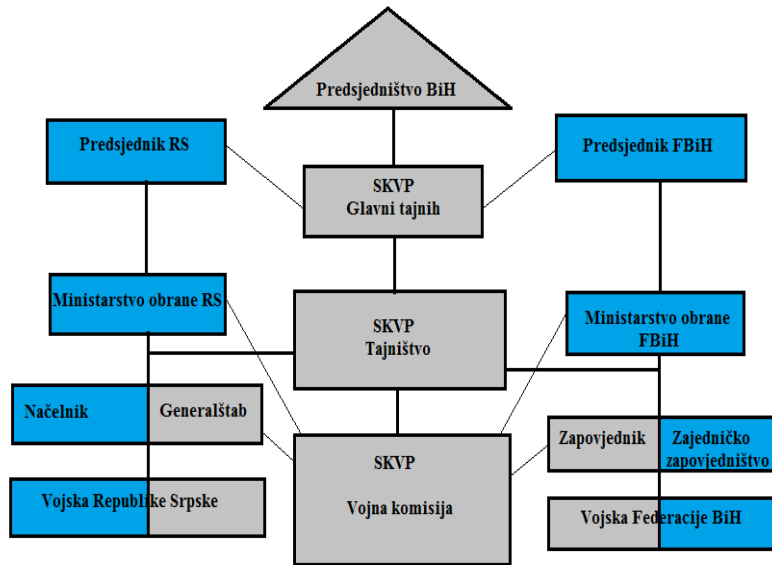
Navedena situacija u obrambenom sektoru Bosne i Hercegovine dovela je do suočavanja države sa smanjenjem operativne učinkovitosti, ali i padom morala u Oružanim snagama. Cjelokupno stanje je predstavljalo prepreku za realizaciju načelno izražene namjere Bosne i Hercegovine da se uključi u euroatlanske integracijske procese. Ipak, najvažniji cilj reforme obrambenog sektora bilo je uspostavljanje novih i jačanje postojećih državnih institucija koje bi bile vrhovni autoritet u pitanjima vezanim za obranu te su, kako se navodi u „Bijeloj knjizi obrane Bosne i Hercegovine“ iz 2005. godine, reformske aktivnosti bile fokusirane na povećanje ovlasti Predsjedništva Bosne i Hercegovine, kao vrhovnoga zapovjednika Oružanih snaga Bosne i Hercegovine; Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine kako bi obnašala funkciju učinkovite demokratske kontrole nad Oružanim snagama; te uspostavi državnih institucija u oblasti obrane sposobnih za izvršavanje i podržavanje funkcije zapovijedanja i kontrole nad Oružanim snagama koje ima Predsjedništvo Bosne i Hercegovine (Bijela knjiga obrane, 2005:7).

Odredbe kojima je bilo definirano funkcioniranje obrambenog sektora obrane Bosne i Hercegovine, a koje su izravno ili neizravno proizašle iz Daytonskog mirovnog sporazuma, nedovoljno precizno su bile određene nadležnosti i odgovornosti državnih i entitetskih tijela i institucija. Naime, prema odgovarajućim odredbama koje su se odnosile na pitanje funkcioniranja i podjele nadležnosti u obrambenom sektoru Bosne i Hercegovine, a koje su bile

sadržane u državnim i entitetskim ustavima i zakonima, nije jasno precizirana hijerarhija i supremacija u lancu zapovijedanja čime se stvarala nejasnoća na čemu točno počiva supremacija za zapovijedanje i kontrolu u strukturama obrambenog sektora.

Tako je, primjerice, i u Ustavu i u Zakonu o obrani Republike Srpske stajala odredba koja je ovlasti za zapovijedanje i kontrolu nad Vojskom Republike Srpske davala predsjedniku entiteta Republike Srpske. S druge strane entitetske linije, u Federaciji Bosne i Hercegovine su postojale ustavne i pravne odredbe koje su bile nedosljedne jer je ovlast za zapovijedanje i kontrolu nad Vojskom Federacije Bosne i Hercegovine dodijeljena predsjedniku entiteta FBiH, dok je drugim odredbama zapovijedanje i kontrola nad Armijom Republike Bosne i Hercegovine dodijeljeno članu Predsjedništva BiH iz reda bošnjačkog naroda, a zapovijedanje i kontrola nad Hrvatskim vijećem obrane su zadržane za predsjednika ili potpredsjednika entiteta FBiH u zavisnosti koji je od njih iz reda hrvatskog naroda. Istovremeno, tadašnji zakon o obrani Bosne i Hercegovine priznao je vrhovno zapovjedništvo Predsjedništva Bosne i Hercegovine (Komisija za reformu u oblasti obrane 2003:43).

Na sljedećem dijagramu shematski je prikazana struktura obrambenog sektora Bosne i Hercegovine koja je prezentirana u Izvješću Komsije za reformu u oblasti obrane:



(IZVOR: Komisija za reformu u oblasti obrane, 2003:44)

Kao što je prikazano na dijagramu, u Bosni i Hercegovini su prije reforme obrambenog sektora postojala dva paralelna lanca zapovijedanja. Prvi lanac zapovijednja uspostavljen je temeljem Ustava Bosne i Hercegovine, Obrambene politike i drugih relevantnih dokumenata razmatranih od strane Stalnog komiteta za vojna pitanja (u daljem tekstu SKVP), a protezao se od Predsjedništva Bosne i Hercegovine. Drugi lanac zapovijedanja protezao se od predsjednika dvaju entiteta, a u skladu s entitetskim ustavima i zakonima. Također, dijagram pokazuje kako su predsjednici entiteta bili istovremeno uključeni u državni lanac zapovijedanja iz razloga što su bili članovi SKVP-a, a pored njih su iz entitetskih lanaca zapovijedanja u državni lanac zapovijedanja bili uključeni i ministri obrane dvaju entiteta, zapovjednik Zajedničkog zapovjedništva VF BiH i načelnik Generalštaba VRS koji su također bili članovi Vojne komisije SKVP-a (Komisija za reformu u oblasti obrane 2003:43).

Navedeni dijagram jasno ukazuje na postojanje vojnog dualizma u Bosni i Hercegovini prije realizirane sveobuhvatne reforme obrambenog sektora, a navedeni vojni dualizam bio je

utemeljen na postojanju dvaju paralelnih entitetskih lanaca zapovijedanja i kontrole. Unatoč postojanju određenih mehanizama državnog upravljanja obrambenim sektorom, postojanje entitetskih vojski predstavljalo je potencijalnu prijetnju za stanje sigurnosti Bosne i Hercegovine te je s razlogom uzrokovalo veliku pažnju međunarodnih aktera koji su ulagali napore u rekreiranje postojećeg državnog ustroja i političkog stanja u Bosni i Hercegovini, na način kojim će se osigurati uvjeti za trajno održanje mira i kvalitetno funkcioniranje institucija koje su bile najznačajnije za održanje mira.

### *2.1. Nadležnosti državnih i entitetskih tijela u upravljanju obrambenim sektorom u Bosni i Hercegovini*

U prilično zamršenoj i konfuznoj situaciji kakva je karakterizirala legislativu koja se odnosila na nadležnosti u obrambenom sektoru Bosne i Hercegovine, nije bilo jednostavno utvrditi način na koji bi se mogli stvoriti uvjeti za uspostavljanje jasnog, preciznog i nedvosmislenog lanca zapovijedanja koji bi se protezao od vrhovne državne razine na strateškoj razini, preko ministarstava obrane i vrhovnih stožera na operativnoj razini pa sve do vojnih postrojbi na taktičkoj razini. Na samom početku procesa stvaranja takvog učinkovitog sustava obrane, odnosno na samom početku obrambene reforme u Bosni i Hercegovini, postojeće legislative na državnoj i entitetskim razinama bile su međusobno isprepletene na način da je bilo teško utvrditi konačne nadležnosti institucija po pitanju zapovijedanja i kontrole u obrambenom sektoru.

U ovom poglavlju je detaljnije objašnjeno postojeće stanje u državnim i entitetskim tijelima i institucijama koje su bile uključene u proces upravljanja obrambenim sektorom u Bosni i Hercegovini u periodu od 1995. do 2003. godine te je iznesen sadržaj pravnih akata koji su tada bili na snazi, a koji su se odnosili na nadležnosti pojedinih tijela i institucija tada uključenih u proces obrane.

#### **Nadležnosti državnih tijela u upravljanju obrambenim sektorom u BiH**

Temeljni akt kojim su determinirane nadležnosti u obrambenom sektoru Bosne i Hercegovine, kao i institucionalni nositelji tih nadležnosti, jeste Ustav Bosne i Hercegovine.



Važno je napomenuti da u Ustavu Bosne i Hercegovine obrana nigdje nije eksplicitno navedena kao perogativ države, međutim u Ustavu je sadržano nekoliko odredbi koje se odnose na pitanja obrane.

Daytonski Ustav BiH je u pogledu obrane na državnoj razini predviđao samo jednu instituciju koja je imala nedefiniranu i vrlo labavo postavljenu ulogu u vezi s obranom. Naime, članak 5.b. je zadužio članove Predsjedništva BiH da izaberu Stalni komitet za vojna pitanja (SKVP), određujući njegovu ulogu u „*koordiniranju aktivnosti oružanih snaga u BiH*“, dodajući da su članovi Predsjedništva ujedno i članovi SKVP (Cikotić, 2010:194).

Komisija za reformu obrane je u svom izvješću iz 2003. godine identificirala da u članu V. Ustava Bosne i Hercegovine, koji se odnosi na odredbe o Predsjedništvu, u točki 5. stoji:

*Stalni komitet:*

*a) Svaki član Predsjedništva će (vršeći svoju funkciju) imati civilno zapovjedništvo nad oružanim snagama. Ni jedan entitet neće prijetiti niti upotrebljavati silu protiv drugog entiteta i ni pod kakvim okolnostima oružane snage jednog entiteta neće ući niti ostati na teritoriji drugog entiteta bez suglasnosti vlade entiteta na čiju teritoriju se ulazi i Predsjedništva Bosne i Hercegovine. Sve oružane snage Bosne i Hercegovine će funkcionirati u skladu sa suverenitetom i teritorijalnim integritetom Bosne i Hercegovine.*

*b) Članovi Predsjedništva će izabrati stalni komitet za vojna pitanja koji će koordinirati aktivnosti oružanih snaga Bosne i Hercegovine. Članovi Predsjedništva će biti članovi stalnog komiteta (Komisija za reformu u oblasti obrane 2003:50).*

U navedenoj točki sadržanoj u Ustavu Bosne i Hercegovine jasno je naznačeno da svaki član Predsjedništva Bosne i Hercegovine ima ovlast zapovjedništva nad Oružanim snagama BiH (ARBiH i HVO, odnosno VFBiH, te VRS) te da članovi Predsjedništva uspostavljaju SKVP.

U članu III. Ustava, u 3. (a) točki koja se odnosi na dodatne nadležnosti institucija BiH stoji da će Bosna i Hercegovina preuzeti nadležnost za takva pitanja o kojima se entiteti slože, a koje su potrebne za očuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine.

Ono što je također važno napomenuti jeste to da u ovom periodu od 1995. do 2003. godine još uvijek nije postojao zakon na razini države koji se odnosio na pitanja obrane, a kojim bi bile regulirane i jasno precizirane nadležnosti države i njezinih institucija za pitanja iz oblasti obrane. Činjenica je da je tada već postojao dokument Obrambene politike Bosne i Hercegovine, kao i Poslovnik SKVP-a u kojima su definirane nadležnosti po pitanjima obrane na državnoj razini za Predsjedništvo BiH, odnosno za SKVP i njegove institucije, ali ti dokumenti nisu bili uobličeni u vidu zakona na državnoj razini (Komisija za reformu u oblasti obrane 2003:50).

### **Nadležnosti entitetskih tijela u upravljanju obrambenim sektorom u BiH**

#### Federacija Bosne i Hercegovine

Kada je riječ o Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine koji je usvojen u lipnju 1994. godine, dakle prije potpisivanja Daytonskog mirovnog sporazuma, u njemu je navedeno kako se entitetu daje isključiva odgovornost i nadležnost za organiziranje i obavljanje poslova obrane FBiH i zaštite njezinog teritorija, uključujući uspostavljanje zajedničkog zapovjedništva svih vojnih formacija na prostoru pod jurisdikcijom FBiH. Ustav FBiH je davao ovlasti zapovijedanja i kontrole nad VFBiH predsjedniku FBiH, a u odjeljku IV.B.3.7. (a) (II) Ustava FBiH je stajalo da predsjednik FBiH ima funkciju vrhovnog zapovjednika VFBiH. Odjeljak IV.3.8. predsjedniku entiteta je također davao ovlast da uz suglasnot potpredsjednika entiteta imenuje časnike oružanih snaga.

U članku IX.11.2. Ustava FBiH, donesenom u svibnju 1996. godine kao amandman na prijašnji član, stajalo je da ovlast civilnog zapovjedništva nad ARBiH ima predsjedavajući Predsjedništva BiH iz reda bošnjačkog naroda, dok ovlast civilnog zapovjedništva nad HVO ima predsjednik ili potpredsjednik FBiH iz reda hrvatskog naroda, sve dok se Predsjedništvo BiH ne uspostavi u skladu s aneksima III. i IV. Općeg okvirnog sporazuma. Navedene odredbe otvorile su prostor za nedoumice po pitanju temelja na kojim počivaju ovlasti zapovjedništva i kontrole nad VFBiH. Sadržaj navedenog amandmana imao je za cilj osigurati prijelazno rješenje funkcioniranja obrambenog sektora na entitetskoj razini dok se ne postignu i ne implementiraju stavke definirane Daytonskim mirovnim sporazumom. Dakle, navedene odredbe predstavljale su

prijelazno rješenje do potpune implementacije Aneksa III.<sup>1</sup> i Aneksa IV.<sup>2</sup> Daytonskog mirovnog sporazuma.

Namjera koja je postojala u središtima odlučivanja FBiH, a koja se može jasno iščitati iz gore navedenih odredbi Ustava FBiH, bila je ta da se ovlasti zapovjedništva i kontrole prebace s odgovarajućih entitetskih organa vlasti na državnu razinu, odnosno na Predsjedništvo Bosne i Hercegovine. Međutim, unatoč evidentnoj namjeri, ista nije bila potkrijepljena pripadajućim amandmanima na Ustav FBiH i Zakon o obrani FBiH. Iako su i Ustav FBiH i Zakon o obrani FBiH priznavali vrhovnu vlast Predsjedništva BiH u pitanjima koja odnose na obranu, u ovom periodu još uvijek nije bilo potpuno jasno koje institucije imaju koju nadležnost i supremaciju po pitanju obrane.

Jedan od primjera koji potkrepljuje navedenu tezu jeste slučaj smanjenja broja osoblja u sastavu VFBiH iz 2002. godine kada su hrvatski i bošnjački članovi Predsjedništva BiH u ime entiteta potpisali odluku o navedenom smanjenju iz čega je vidljivo da su se neke odgovornosti zapovjedništva i kontrole i dalje nalazile u rukama FBiH iako je Predsjedništvo BiH već bilo formirano (Komisija za reformu u oblasti obrane 2003:52).

Kada je riječ o Zakonu o obrani FBiH koji je u gore naznačenom periodu bio na snazi na području FBiH, a koji je dopunjen u lipnju 2002. godine i travnju 2003. godine, njime je definiran sustav obrane, odnosno njegova organizacija. Navedenim zakonom definirane su nadležnosti entiteta FBiH i entitetskih institucija, kao i prava i obaveze županija, općina, pučanstva i drugih pravnih subjekata koji su bili uključeni u aktivnosti vezane za obrambeni sektor, odnosno koji su postojećim pravnim regulativama bili predviđeni za sudjelovanje u zadacima zaštite granica, financiranja entitetske vojske te u drugim aktivnostima i pitanjima važnim za obranu entiteta FBiH.

U članu 1. Zakona o obrani FBiH identificirana je temeljna svrha tog Zakona, a odnosila se na oformaljavanje sveobuhvatnog programa koji će biti u funkciji sigurnosti FBiH i koji će omogućiti uspostavljanje učinkovitih mehanizama potrebnih za obranu, suverenitet i teritorijalni integritet Bosne i Hercegovine.

Glavni ciljevi ovog Zakona, prema mišljenju Komisije za reformu obrane iz 2003. godine, bili su sljedeći:

---

<sup>1</sup> Sporazum o izborima

<sup>2</sup> Ustav BiH

- *Uspostava civilne kontrole nad VFBiH;*
- *Stvaranje zajedničkog Ministarstva obrane i strukture vojnog zapovjedništva;*
- *Uspostavljanje jednog, manjeg i primjenjivog lanca zapovijedanja u vojnim operacijama;*
- *Utvrdjivanje jasnih ovlasti i odgovornosti za civilne zvaničnike u oblasti obrane kao i za časničku zajednicu;*
- *Osiguravanje jasne koordinacije i jedinstvene kontrole nad VFBiH;*
- *Osiguranje toga da sve vojne snage djeluju pod integriranim zapovjedništvom entiteta i civilnim zapovjedništvom članova Predsjedništva BiH (Komisija za reformu u oblasti obrane 2003:52).*

Pored navedenih ciljeva, Zakon o obrani FBiH je svojim sadržajem promovirao stvaranje apolitičnih i profesionalnih oružanih snaga koje će poštovati i biti senzibilne za etno-kulturološki diverzitet vojnog osoblja.

Svi navedeni ciljevi zajedno su se mogli sublimirati u jedan primarni cilj, a to je bilo stvaranje takve vojne organizacije koja će biti sposobna za učinkovito provođenje operacija u miru i ratu. Također, u Zakonu se navodila još jedna značajna odredba kada je u pitanju institucionalna nadležnost za pitanja obrane na području FBiH. U odjeljku III. ovog Zakona bila su nabrojena prava i obaveze entitetskih organa te je u istom navedeno kako će entitetska kontrola nad obrambenim pitanjima postojati samo u prijelaznom periodu, odnosno u periodu do potpune implementacije odredbi Daytonskog mirovnog sporazuma koje se odnose na upravljanje i rukovođenje obrambenim sektorom u Bosni i Hercegovini.

U istom Zakonu se, u članku 22., nedvosmisleno priznavala vrhovna vlast Predsjedništva BiH nad VFBiH, a Zakon je prihvaćao i odredbe iz sadržaja Daytonskog mirovnog sporazuma koje su se odnose na to da svaki član Predsjedništva BiH ima ovlast civilnog zapovijedanja oružanim snagama.

Međutim, unatoč svemu navedenom, u ovom periodu nisu realizirani predviđeni amandmani kojima bi se precizno odredile i razlučile prava i odgovornosti Predsjedništva BiH i predsjednika i zamjenika predsjednika entiteta na prostoru FBiH te su odgovornosti za pitanja obrane i dalje ostale u nadležnosti entitetskih institucija.

U članku 20. Zakona o obrani FBiH bile su definirane nadležnosti FBiH u oblasti obrane, među koje su, između ostalih, spadale: odgovornost za organiziranje sustava obrane; planiranje obrambenih mjera; organiziranje i vođenje oružanih snaga u FBiH; uspostavljanje Zajedničkog stožera VFBiH; organiziranje sustava civilne obrane i civilne zaštite; organiziranje službe prismotre i obavještajne službe; i zaključivanje vojnih sporazuma. Istim Zakonom definirane su nadležnosti po pitanju obrane za entitetske institucije, odnosno za Parlament FBiH, Vladu FBiH i Ministarstvo obrane FBiH.

Parlament FBiH je ovim Zakonom, a u skladu s člankom 21., između ostalog, bio nadležan za: reguliranje entitetskog sustava obrane i financirane entitetske vojske; organiziranje vojske entiteta; usvajanje planova obrane; odobravanje imenovanja pripadnika Zajedničkog stožera; ratificiranje i ukidanje međunarodnih ugovora i sporazuma; kao i za davanje suglasnosti FBiH za bilo koju vrstu uporabe vojne sile.

Među najvažnije nadležnosti po pitanju obrane koje su po ovom Zakonu bile u ingerenciji Vlade FBiH spadale su: provođenje i izvršavanje obrambene politike entiteta; određivanje i organiziranje civilne obrane, oružanih snaga, službe prismotre i obavještajne službe; izrada obrambenih planova, uključujući procjenu prijetnje; donošenje odluka o sveukupnim nabavkama i opremi. Također, ovim Zakonom, u članku 25., definirana je i uloga Vlade FBiH za vrijeme ratnog ili izvanrednog stanja gdje je Vlada FBiH bila odgovorna za: *zapovijedanje evakuacijom određenih kategorija stanovništva iz ugroženih/naseljenih područja; provođenje mjera za transformiranje organa FBiH iz mirnodopskih u ratne organizacije; osiguranje provođenja mjera za uklanjanje uzroka i posljedica izvanrednog stanja; te za osiguranje provođenja mjera spremnosti na ratno i izvanredno stanje na području entiteta FBiH.*

Zakonom je, u članku 27., Ministarstvu obrane FBiH data nadležnost i odgovornost da: *planira, istražuje ili razvija naoružanje i vojnu opremu; određuje elemente za procjenu prijetnje; predlaže kriterije i standarde za ljudstvo i oprem za sve organe i institucije uključene u proces donošenja odluka; određuje ratne i mirnodopske formacije VFBiH; i da izrađuje Plan za obranu entiteta FBiH.*

U periodu do 2003. godine u Federaciji Bosne i Hercegovine još uvijek nije bio donesen zajednički Zakon o vojsci/vojnoj službi kojim bi bile regulirane odredbe koje bi osiguravale nadležnost i rad vojski i kojima bi se definirala prava, dužnosti i obaveze osoba koje rade u institucijama obrambenog sektora. Ovaj zakon bilo je potrebno donijeti i kako bi se pravno

uokvirila odredba o ljestvici činova djelatnih vojnih osoba te kako bi se definirale disciplinske procedure i ostali propisi koji bi se ticali platne ljestvice i reguliranja službe, a koji bi bili u koliziji sa Zakonom o zapošljavanju i ostalim primjenjivim zakonima koji se odnose na socijalnu zaštitu i službu. U periodu do 2003. godine hrvatska i bošnjačka komponenta VFBiH koristile su dva različita zakona koja su datirala još iz vremena ratnog sukoba. Bošnjačka komponenta je primjenjivala Zakon o službi u Armiji Republike Bosne i Hercegovine koji je usvojen u kolovozu 1992. godine, dok je hrvatska komponenta primjenjivala Zakon o službi u Hrvatskom vijeću obrane koji je bio objavljen u lipnju 1994. godine. Nepostojanje zajedničkog zakona o vojsci/vojnoj službi doprinosilo je intenziviranju dvojnosti i paralelizma unutar obrambenih struktura VFBiH. Međutim, jedinstveni činovi koji su u VFBiH uvedeni u lipnju 1997. godine po zapovijedi hrvatskog i bošnjačkog člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine bilo je praktična potvrda poštivanja propisane vrhovne vlasti Predsjedništva Bosne i Hercegovine nad institucijama entiteta FBiH (Komisija za reformu u oblasti obrane 2003:56).

## Republika Srpska

Temeljni akt na razini entiteta Republika Srpska (u daljem tekstu RS) bio je Ustav Republike Srpske. Ustav Republike Srpske ovlasti zapovijedanja i kontrole nad Vojskom Republike Srpske (u daljem tekstu: VRS) stavljao je u ruke predsjednika Republike Srpske, a u članku 106. navedenog Ustava, koji je izbrisan kasnijim amandmanom, je stajala odredba koja je glasila: „*U ratu i miru, Vojskom Republike Srpske komanduje predsjednik Republike, u skladu sa Ustavom i Zakonom, na osnovu odredaba o civilnoj komandi iz člana V.5(a) Ustava Bosne i Hercegovine.*“

Ustavom RS bile su propisane i nadležnosti i odgovornosti entiteta RS u obrambenom sektoru, a neke od njih bile su: reguliranje i očuvanje integriteta, ustavnog poretka i teritorijalnog jedinstva; obrana i sigurnost; poduzimanje mjera u slučaju neposredne ratne opasnosti ili ratnog stanja te u slučaju izvanrednoga stanja.

Ovim Ustavom obuhvaćene su i nadležnosti Narodne skupštine RS (u daljem tekstu NSRS) među koje su, između ostalog, spadale: objavljivanje ratnog stanja u slučaju oružanog napada na RS; objavljivanje stanja neposredne ratne opasnosti u slučaju ozbiljne prijetnje ratom; te objavljivanje izvanrednog stanja u slučaju da dođe do ugrožavanja sigurnosti, ljudskih prava i

slobode, kao i normalnog funkcioniranja ustavnih institucija.

Prema Ustavu RS, predsjednik RS bio je nadležan za izvršavanje zadaća vezanih za obranu, sigurnost i odnose s drugim državama i međunarodnim organizacijama, u skladu s Ustavom i Zakonom.

Zakonom o obrani Republike Srpske, koji je dopunjen tijekom 2001. i 2003. godine, bila je definirana struktura obrambenog sustava RS, kao i prava i dužnosti institucija i pojedinaca koji su bili uključeni u zadaćama vezanim za obranu suvereniteta, teritorije i ustavnog poretka RS. Prema ovom Zakonu, obrana entiteta trebala je biti realizirana organizacijom i pripremom oružanih snaga za izvršenje svih zadaća potrebnih za obranu RS.

Prema Zakonu o obrani RS, pripreme oružanih snaga su trebale biti organizirane za vrijeme mira, dok se obrana trebala realizirati u slučaju izvanrednog stanja, neposredne ratne opasnosti ili ratnog stanja. Zakonom je definirano to da su snage koje će se koristiti za obranu RS oružane snage koje obuhvaćaju VRS i policijske snage entiteta, a iste bi, u slučaju ratnog stanja ili neposredne ratne opasnosti, djelovale po zapovijedi predsjednika Republike Srpske u skladu s Mobilizacijskim planom i Planom obrambenih priprema predloženim od strane entitetske vlade, kao i u skladu s Planom mobilizacije i upotrebe oružanih snaga predloženim od strane Generalštaba Republike Srpske.

Zakon o obrani RS definirao je Generalštab kao najviši profesionalni i zapovijedajući organ nadležan za pripremu i uporabu VRS u miru, odnosno oružanih snaga za vrijeme neposredne ratne opasnosti ili ratnoga stanja.

Zakonom o obrani RS, u članku 16., bile su definirane i dužnosti i odgovornosti NSRS, među koje su spadale: organiziranje sustava obrane i određivanje politike u oblasti obrane; razmatranje stanja priprema za obranu i određivanje organizacije, razvoja i jačanja obrane; usvajanje razvojnih planova obrane u okviru entitetskog Razvojnog plana; te određivanje nabavke materijalnih rezervi i izvora financiranja obrane za vrijeme neposredne ratne opasnosti ili ratnoga stanja.

Istim Zakonom su u člancima 17. i 18. definirane i nadležnosti predsjednika RS kojeg Zakon prepoznaje kao vrhovnog zapovjednika oružanih snaga, a među njih su spadale: donošenje i zapovijedanje provođenja Plana obrane RS; rukovođenje obranom i zapovijedanje VRS u miru, odnosno oružanim snagama za vrijeme ratnoga stanja; zapovijedanje provođenja mjera uzbunjivanja i drugih mjera od značaja za obranu i opću ili djelomičnu mobilizaciju;

definiranje strategije oružane borbe i pravila uporabe snaga za obranu RS te za vođenje rata; proglašavanje stečaja u općinama i poduzećima za vrijeme neposredne ratne opasnosti ili ratnoga stanja; određivanje potrebe za opremanjem i naoružavanjem potrebnim za obranu,

Člankom 19. ovog Zakona propisane su dužnosti i odgovornosti Vlade Republike Srpske u sektoru obrane, a među njih spadaju: provođenje zakona i propisa NSRS koji se odnose na obranu; organiziranje pripreme građana za Plan obrane RS; uspostavljanje kriterija za raspoređivanje građana i materijalnih sredstava za potrebe popune VRS ili za druge obrambene potrebe; davanje prijedloga za legislative kojima bi bile određene mjere za organiziranje i provođenje obrambenih priprema; predlaganje organizacije, razvoja i nabavke opreme za oružane snage. Također, u članku 20. ovoga Zakona su definirane nadležnosti koje bi bile u nadležnosti entitetske vlade u slučaju neposredne ratne opasnosti ili ratnog stanja, a među njih su spadale: odlučivanje o uporabi materijalnih resursa entiteta; određivanje ratne organizacije ministarstava i ostalih organa entiteta; određivanje ratnih i gospodarskih mjera za nabavku materijala i financijsku potporu oružanim snagama.

Navedenim Zakonom, u člancima 21. i 22., bile su obuhvaćene i nadležnosti entitetskog Ministarstva obrane među koje su spadale: provođenje utvrđene politike i smjernica; planiranje i provođenje mobilizacije oružanih snaga entitetskih organa, postrojbi i službi civilne obrane; organizacija i nabavka materijala za VRS za vrijeme neposredne ratne opasnosti ili ratnoga stanja; te obavljanje inspekcija vezanih za primjenu zakona i drugih propisa, planova i mjera u oblasti obrane.

Pored navedenih propisa, postojali su i brojni drugi propisi kojima su obuhvaćena različita pitanja vezana za obrambeni sektor RS, od prava i dužnosti građana ili poduzeća i drugih pravnih subjekata, do propisa koji su se odnosili na oblast civilne obrane i zaštite ili nadležnosti u oblasti planiranja, sigurnosti i financija.

Na razini entiteta je u navedenom vremenskom periodu na snazi bio i Zakon o Vojsci Republike Srpske kojim je bila regulirana ljestvica vojnih činova i u kojem su definirana prava i dužnosti djelatnog vojnog osoblja i regruta. Ovim Zakonom doneseni su propisi koji se tiču regrutacije, trajanja vojnog roka, prava i dužnosti osoblja koje je služilo u VRS u svojstvu civila, platne ljestvice i propisa o službi, te kaznenih i disciplinskih postupaka. Amandmanima koji su doneseni 2001. godine na ovaj Zakon, usklađene su njegove odredbe s odredbama Zakona o zapošljavanju te Zakonom i mirovinskom i invalidskom osiguranju.



## 2.2. *Institucije na razini države BiH uključene u proces odlučivanja i upravljanja obrambenim sektorom BiH*

Iz gore navedenih odredbi ne može se uočiti postojanje nijedne institucije na državnoj razini koja je imala nadležnosti po pitanju obrane, osim Predsjedništva Bosne i Hercegovine i SKVP koji su, kao što je već opisano, imali nadležnosti koje se tiču zapovijedanja oružanim snagama kroz lanac zapovijedanja, a Ustavom Bosne i Hercegovine nigdje nisu eksplicitno bile navedene odredbe kojima bi se definirala nadležnost ostalih državnih institucija u domenu obrane.

Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine od potpisivanja Daytonskog mirovnog sporazuma do danas predstavlja najviše zakonodavno tijelo Bosne i Hercegovine te se sastoji od dva doma, a to su: Predstavnički dom i Dom naroda. Ustavom Bosne i Hercegovine nigdje izričito nije navedeno koje su to nadležnosti Parlamentarne skupštine i dva doma iz njenog sastava po pitanju obrane. S obzirom da su poslovници oba doma parlamenta pravljena prema Ustavu BiH, u njima nije postojala odredba kojom bi se omogućilo formiranje stalnog komiteta koji bi se bavio isključivo pitanjima obrane u okviru ove institucije.

Opcija koja je postojala bilo je formiranje *ad hoc* komiteta koji su već tijekom perioda od 1995. do 2002. godine radili na izradi Nacrta Prijedloga o izmjenama i amandmanima na Poslovnike oba doma pri tome razmatrajući pitanje osnivanja stalnih komiteta za obranu. Navedeni komiteti oba doma Parlamentarne skupštine BiH su, u okviru Nacrta Odluke, predložili uspostavu Zajedničkog komiteta za sigurnosnu politiku, nadzor i kontrolu nad Agencijom za informiranje i zaštitu BiH, a taj komitet je, prema ovom Nacrtu, trebao biti nadležan za širok spektar pitanja kao što su: praćenje načina na koji se provodi sigurnosna i obrambena politika; kontrola Parlamenta i nadzor nad radom SKVP-a i ostalim organima uključenim u pitanja u vezi sigurnosti i obrane; suradnja s međunarodnim organizacijama; te praćenje operativnih aktivnosti Agencije za informiranje i zaštitu BiH (Komisija za reformu u oblasti obrane 2003:61).

Po donošenju odluke o formiranju *ad hoc* komiteta, Predstavnički dom je u skladu s Poslovníkom mogao provoditi praksu uspostavljanja *ad hoc* ili istražnih komiteta u koje bi se privremeno angažirali stručnjaci za predmetnu problematiku zbog koje bi komiteti bili uspostavljeni. Problematika kojom su se komiteti mogli baviti je, između ostalog, mogla biti problematika vezana za pitanja sigurnosti i obrane. Ova praksa je bila i korištena u ovom

periodu te su različite strane i institucije imale mogućnost, ali ne i obavezu, da dostavljaju informacije koje su se odnosile na problematiku kojom su se komiteti bavili. Dostavljanje materijala vršeno je na diskretan način, a komiteti nisu mogli uručiti sudske naloge za pojavljivanje na saslušanjima vezanim za spor ili problem kojim su se bavili (Komisija za reformu u oblasti obrane 2003:61).

Dakle, ono što se jasno može uočiti kada je riječ o državnim institucijama koje su bile uključene u proces upravljanja obrambenim sektorom BiH, jeste to da iste nisu imale jasno definirane ovlasti u obrambenom sektoru te da je veliki dio ovlasti u navedenom sektoru bio u rukama entitetskih institucija.

### *2.3. Ključne institucije na razini entiteta FBiH uključene u proces odlučivanja i upravljanja obrambenim sektorom BiH*

Na razini entiteta FBiH nakon potpisivanja Daytonskog mirovnog sporazuma uspostavljena je dvodomna entitetska Parlamentarna skupština kojoj su povjerene dvije glavne ovlasti po pitanju obrane, a to su: davanje ovlasti entitetu za uporabu vojnih snaga i financiranje oružanih snaga entiteta. Odgovornosti Parlamentarne skupštine Federacije Bosne i Hercegovine po pitanju obrane bile su definirane u Zakonu o obrani FBiH.

Kao glavna zakonodavna institucija na razini FBiH, Parlamentarna skupština, u skladu s odjeljkom III.2.21. Zakona o obrani FBiH FBiH bila je ovlaštena za obavljanje većeg broja zadaća u oblasti obrane, kao što su: *organiziranje sustava obrane entiteta; razmatranje statusa spremnosti za obranu i sigurnost entiteta; poduzimanje mjera organiziranja, razvoja i jačanja obrane entiteta; pripremanje Nacrta Plana za obranu; organiziranje financiranja vojske; i davanje suglasnosti entitetu za uporabu vojnih snaga.*

U Poslovniku oba doma Parlamentarne skupštine FBiH bili su razrađeni mehanizmi parlamentarnog ispitivanja i nadzora putem stalnih komiteta koji su se bavili pitanjima sigurnosti i obrane, a Poslovnik je, baš kao i u slučaju Parlamentarne skupštine BiH, dozvolio formiranje zajedničkih *ad hoc* i istražnih komiteta. Poslovnik Predstavničkog doma FBiH omogućavao je uspostavljanje Komisije za obranu i sigurnost, a Komisija je, u skladu s istim Pravilnikom, imala zadaću da razmatra sustav i politiku u oblasti obrane i sigurnosti u okviru prava i dužnosti Predstavničkog doma FBiH te je imala pravo predlaganja mjera organiziranja, izvršavanja i

razvoja obrane i sigurnosti, kao i zaštite teritorije entiteta. Također, Komisija je imala nadležnost razmatranja financiranja VFBiH, predlaganja promjena po tom pitanju te odobravanja svakog mogućeg oblika uporabe entitetske vojske. Poslovníkom je Komisiji dana ovlast kontrole zakonitosti službi za zaštitu ustavnog poretka entiteta, a u vezi s poštivanjem ljudskih prava, u skladu s Ustavom i Zakonom, u tom cilju, Komisija je imala pravo organiziranja istraga i traženja svjedoka, dokaza i dokumenata. Međutim, suradnja s Komisijom nije bila obavezna ni za koga, tako da je bilo moguće da organi ili osobe od kojih bi se zatražile određene informacije jednostavno odbiju suradnju s Komisijom (Komisija za reformu u oblasti obrane 2003:62).

Kada je riječ o Domu naroda, njegovim Poslovníkom je također omogućena uspostava Komisije za obranu, sigurnost i kontrolu zakonitosti rada službi za zaštitu ustavnog poretka Federacije Bosne i Hercegovine. U skladu s Poslovníkom Doma naroda, Komisija je imala pravo razmatranja političkih pitanja u oblasti obrane i sigurnosti, kao i pravo da iznosi prijedloge i mišljenja Domu naroda u vezi s organizacijom i razvojem obrane i sigurnosti entiteta FBiH. Pored navedenih ovlasti, Komisija je imala ovlasti vršenja nadzora i ispitivanja potreba entitetske vojske, proračuna za obranu, kao i predlaganja mjera za financiranje entitetske vojske. Važećim pravnim regulativama, entitetske vlasti bile su obavezne Komisiji dostavljati na raspolaganje sve podatke i informacije koje su se odnosile na zaštitu ustavnog poretka Federacije Bosne i Hercegovine, a Komisija je, uz to, imala i istražne odgovornosti prema upustvu Doma naroda FBiH (Komisija za reformu u oblasti obrane 2003:63).

#### *2.4. Ključne institucije na razini entiteta RS uključene u proces odlučivanja i upravljanja obrambenim sektorom BiH*

Na razini entiteta Republike Srpske, ključna institucija uključena u proces odlučivanja i upravljanja obrambenim sektorom, u periodu do 2003. godine bila je Narodna skupština Republike Srpske. Naime, temeljem Ustava Republike Srpske, NSRS je bila nadležna da proglaši ratno i izvanredno stanje, kao i stanje neposredne ratne opasnosti.

Zakonom o obrani Republike Srpske, u članku 16., definirane su konkretne odgovornosti NSRS po pitanju obrane. U djelokrug rada NSRS su, u skladu s navedenim Zakonom, spadale različite funkcije u oblasti obrane, među koje su spadale: organiziranje obrambenog sustava i određivanje politike u oblasti obrane; razmatranje priprema za obranu i određivanje

organizacije, razvoja i jačanja priprema za obranu; usvajanje planova razvoja obrane u okviru Plana razvoja entiteta; kao i određivanje nabavke materijalnih rezervi i izvora financiranja za obranu tijekom neposredne ratne opasnosti ili ratnog stanja.

Poslovníkom NSRS, ovoj instituciji je dana mogućnost nadzora i kontrole nad svim pitanjima vezanim za obranu, kao i oformljavanje komisija i odbora koji bi ispitivali pitanja u okviru ovlasti NSRS, kao i oformljavanje ostalih privremenih radnih organa koji bi se bavili pitanjima u oblasti obrane. Istim Poslovníkom bilo je omogućeno uspostavljanje stalnih komisija i odbora koji bi se bavili ispitivanjem određenih tematskih pitanja, uključujući pitanja vezana za obrambeni sektor. Pravilnikom su tako definirane brojne nadležnosti i odgovornosti Komisije, među koje su spadale: ispitivanje spremnosti za obranu entiteta i predlaganje mjera za uspostavljanje obrambene politike; predlaganje mjera za organiziranje, razvoj i jačanje obrane; kontrola zakonitosti rada organa i institucija u okviru obrane; te informiranje NSRS o uvjetima i problemima koji su postojali u oblasti obrane, kao i predlaganje odgovarajućih mjera (Komisija za reformu u oblasti obrane 2003:64).

## *2.5. Aktivne vojne formacije na području BiH u periodu od 1995. do 2006. godine*

Po završetku oružanog sukoba na prostoru Bosne i Hercegovine, posredstvom odredbi definiranih u sadržaju Daytonskog mirovnog sporazuma, u Bosni i Hercegovini su, nakon više od četiri godine rata prekinuti vojni sukobi. Oružane formacije koje su u tom trenutku bile raspoređene na području Bosne i Hercegovine bile su Armija Republike Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu ARBiH), Vojska Republike Srpske (u daljem tekstu VRS), Hrvatsko vijeće obrane (u daljem tekstu HVO), Hrvatska vojska (u daljem tekstu HV) i Zaštitne snage Ujedinjenih nacija (u daljem tekstu UNPROFOR).

Odredbe Daytonskog mirovnog sporazuma zahtjevale su prekidanje svih ofanzivnih vojnih operacija na prostoru Bosne i Hercegovine. Također, Sporazumom je predviđeno da se sve vojne formacije koje nisu lokalnog podrijetla, bez obzira na to da li su se nalazile pod zapovjedništvom države Bosne i Hercegovine, entiteta Federacije Bosne i Hercegovine ili entiteta Republike Srpske, u roku od mjesec dana povuku s teritorija Bosne i Hercegovine zajedno sa svojim materijalno-tehničkim sredstvima. Navedena odredba nije se odnosila na snage UNPROFOR-a, kao ni na međunarodne policijske snage i Međunarodne snage (u daljem

tekstu IFOR) koje su, sukladno odredbama mirovnog ugovora, od UNPROFOR-a trebale preuzeti mandat u Bosni i Hercegovini.

Po okončanju oružanog sukoba postojala je velika koncentracija aktivnog vojnog osoblja na prostoru Bosne i Hercegovine. VF BiH je brojala 264.000, a VRS 154.500 djelatnih vojnih osoba. Međutim, tijekom 1996. godine, a u skladu s Aneksom 1B Daytonskog sporazuma, predstavnici entiteta i države Bosne i Hercegovine su postigli dogovor o smanjenju broja teškog naoružanja koje je bilo u posjedu dviju vojnih formacija. Također, navedeni predstavnici su postigli dogovor kada je u pitanju kvantitet aktivnog vojnog osoblja u entitetskim vojskama te je određeno da VF BiH neće imati više od 55.000, a VRS ne više od 56.000 vojnika. Zahvaljujući navedenom dogovoru, od 1996. godine uništeno je preko 4.700 komada vojne opreme. Već 1999. godine državno i entitetska rukovodstva su došla do spoznaje da je veličina entitetskih vojski u smislu kvantiteta vojnog osoblja financijski neodrživa, te se može kazati da je to ujedno bio jedan od ključnih razloga zbog kojih se u središtima političkog odlučivanja počelo intenzivnije baviti aktivnostima vezanim za reformu obrambenog sustava. Takve aktivnosti su 2002. godine dovele do smanjenja broja vojnog osoblja u entitetskim vojskama. U tom vremenskom razdoblju broj djelatnog vojnog osoblja VF BiH se smanjio sa 55.000 na 30.000 ljudi, dok se broj djelatnog vojnog osoblja VRS smanjio sa 56.000 na 12.000 ljudi. Navedeno smanjivanje pratilo je odredbe definirane u Aneksu 1B Daytonskog mirovnog sporazuma u kojem je stoji da omjer ljudstva između VF BiH i VRS mora biti 2:1 u korist VF BiH. Međutim, nije moralo proći mnogo vremena da ljudi u rukovodećim državnim i entitetskim strukturama shvate da je i ta nova brojka od 42.000 djelatnih vojnih osoba u dvijema entitetskim vojskama i dalje mnogo veća od one koju si je Bosna i Hercegovina mogla priuštiti pa su te iste 2002. godine izvršena daljnja smanjenja broja vojnika što je dovelo do smanjenja broja djelatnih vojnih osoba sa 33.000 na 19.090 ukupno na razini oba entiteta. Međutim, i navedeni broj vojnog osoblja bio je financijski neodrživ. Upravo je ta financijska neodrživost oružanih snaga u Bosni i Hercegovini bila jedan od ključnih elemenata koji su stimulirali vladajuće strukture da se posvete reformi obrambenog sektora u cjelini (Komisija za reformu u oblasti obrane 2003:65).

### 3. PROCES REFORME OBRAMBENOG SEKTORA

Reforma obrambenog sektora u Bosni i Hercegovini predstavljala je vrlo veliki izazov za bosanskohercegovačko društvo u cjelini te je zahtjevala visoku razinu kompromisa među ključnim političkim subjektima u državi. Zbog prirode ambijenta u kojem se Bosna i Hercegovina nalazila kao država u kojoj se u bliskoj prošlosti vodio višegodišnji oružani sukob, obrambeni sektor je predstavljao izuzetno osjetljivu oblast koja se nalazila u nadležnosti državnih i entitetskih organa Bosne i Hercegovine. Ta osjetljivost se prije svega očitovala narušenim povjerenjem među narodima Bosne i Hercegovine, svježim ratnim traumama stanovništva, problemom raseljenih osoba, odnosno njihovog povratka na područja s kojih su protjerani tijekom oružanog sukoba, i drugim sličnim čimbenicima. Zbog svega navedenog, rukovođenje obrambenim strukturama i sustavima bilo je vrlo značajno za sve političke predstavnike naroda koji žive u Bosni i Hercegovini, a koji su se nalazili u državnim i entitetskim tijelima i organima nadležnim za pitanja obrane i sigurnosti.

Jedan od glavnih uvijeta za otpočinjanje reforme obrambenog sektora u Bosni i Hercegovini bilo je identificiranje slabosti i manjkavosti unutar navedenog sektora u periodu nakon potpisivanja Daytonskog mirovnog sporazuma. Ozbiljnost ovog sektora i potencijalna opasnost koju je njegova dualnost predstavljala za vanjsku i unutarnju sigurnost Bosne i Hercegovine zahtjevala je budnu pažnju svih političkih subjekata koji su za cilj imali uspostavljanje institucija koje će biti u stanju održati stanje sigurnosti i trajnog mira u državi.

Temeljem zajedničkih analiza Ministarstva obrane BiH i Komsije za reformu obrane izdvojeni su indikatori stanja koji su vrlo snažno sugerirali potrebu ozbiljnijih reformskih promjena:

- VF BiH i VRS, koje su činile oružane snage u Bosni i Hercegovini, predstavljale su transformirane ostatke snaga koje su u ratu bile međusobno suprotstavljene, čime su, kao komponente, više simbolizirale suprotnosti nego jedinstvo obrambenih interesa i snaga Bosne i Hercegovine. Uz to, između entitetskih vojski i državne razine obrane bilo je više nedosljednosti i otvorenih pitanja;
- Parlamentarni nadzor na državnoj razini nad oružanim snagama nije ni postojao;
- Sustav zapovijedanja i kontrole nad oružanim snagama u Bosni i Hercegovini, na razini države, nije bio učinkovit;

- Nije bilo potrebnog stupnja transparentnosti i međusobnog povjerenja u strukturama obrane na državnoj razini;
- Obrambene snage su bile prevelike u odnosu na zahtjeve obrambene politike i sigurnosnih izazova, zbog čega su ukupni državni troškovi za poslove obrane bili preveliki;
- Veličina pričuvnog sastava nije korenspodirala s veličinom projektiranih aktivnih snaga, s čim je bio povezan i problem preobimne količine naoružanja i opreme koja je velikim dijelom bila zastarjela i neuvijetno uskladištena;
- Nisu ispunjavane mnoge obaveze proizašle iz Aneksa 1B Daytonskog mirovnog sporazuma ili su realizirane u nedovoljnoj mjeri (Prezentacija zamjenika ministra obrane BiH koru vojnih atašea, Sarajevo, rujan 2005. godine).

Navedeni indikatori indicirali su potrebitost provođenja reforme obrambenog sektora u Bosni i Hercegovini gledano iz više različitih točki gledišta, od obrambeno-sigurnosne do gospodarske i vanjskopolitičke.

Uvijeti za sveobuhvatnu reformu obrambenog sektora stvarani su godinama; to je bio ozbiljan, zahtjevan i vrlo važan proces za Bosnu i Hercegovinu, prvenstveno u sigurnosnom i obrambenom segmentu. Pored unutarnjih političkih subjekata u vidu najzastupljenijih političkih opcija u državnim i entitetskim zakonodavnim institucijama, značajan doprinos u uspješnom usmjeravanju i vođenju ovog procesa dale su i različite međunarodne institucije (Ured visokog predstavnika za BiH, Organizacija za europsku sigurnost i suradnju - OSCE, međunarodni diplomati, etc.) koje su u to vrijeme bile prisutne u Bosni i Hercegovini i koje su provodile manje ili više intenzivne diplomatske aktivnosti s ciljem stimuliranja takvog procesa.

Tako je, primjerice, odluka Visokog predstavnika iz 2003. godine, a koja se odnosila na uspostavu Komisije za reformu obrane, ubrazala sam taj proces. Uspostavljanje Komisije za reformu obrane (u daljem tekstu Komisija) realizirana je u skladu s preuzetim obavezama Bosne i Hercegovine u oblasti obrane i sigurnosti, a među takve obaveze su spadale i one koje se primjenjuju na članice Organizacije za sigurnost i suradnju u Europi (u daljem tekstu OSCE). Također, Komisija je oformljena u kontekstu realiziranja koraka koje je bilo potrebno poduzeti kako bi se osigurala kandidatura države za članstvo u NATO programu Partnerstvo za mir. Navedena Komisija je imala zadaću pripremiti preporuke za jačanje državnog zapovjedništva i

kontrole nad oružanim snagama kako bi se prevazišle mnogobrojne slabosti obrambenih struktura Bosne i Hercegovine posebno u oblastima demokratskog civilnog nadzora, poštovanja međunarodnih obaveza i operativne učinkovitosti. Glavni ciljevi Komisije za reformu obrane bili su stvaranje uvijeta za:

- dostizanje potpune sposobnosti vršenja zapovjedništva i kontrole nad svojim oružanim snagama od strane države Bosne i Hercegovine;
- funkcioniranje svih institucija obrane;
- osposobljavanje vršenja zapovjedništva i kontrole nad Oružanim snagama;
- osposobljavanje obrambenih i sigurnosnih struktura da izvršavaju dio međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine.

Sve navedene stavke su uključivale i sposobnost obrambenih struktura da podrže obrambenu i sigurnosnu politiku države, a tu je prvenstveno spadalo ostvarivanje članstva u Partnerstvu za mir, pa zatim i u NATO-u.

Aktivnosti navedene Komisije rezultirale su izmjenama i dopunama Zakona o obrani Bosne i Hercegovine, kreiranjem Zakona o službi u Oružanim snagama Bosne i Hercegovine, te stvaranjem ostalih preporuka za izmjene i dopune postojećih zakona koji su se odnosili na oblast obrane i sigurnosti.

Proces reforme obrambenog sektora, u cilju lakšeg proučavanja samog procesa, ugrubo možemo podijeliti na 3 glavna razdoblja, a to su:

- razdoblje od 1995. do 2003. godine,
- razdoblje od 2003. do 2007. godine,
- razdoblje od 2007. godine do danas.

U prvom navedenom razdoblju bilo je malih pomaka u smislu pokretanja Daytonskim sporazumom definiranih i određenih mehanizama upravljanja obrambenim sektorom u Bosni i Hercegovini. Sam proces reformiranja obrambenog sektora u ovom periodu od 1995. do 2003. godine nije obilježen intenzivnim radom na samoj reformi koliko uspostavljanjem koliko toliko funkcionalnog obrambenog aparata, ali i stvaranjem svijesti upravljačkih struktura u državi da postojeći model obrambenog sektora Bosne i Hercegovine dugoročno nije održiv te da čak, zbog svoje dualističke prirode, predstavlja potencijalnu prijetnju miru u Bosni i Hercegovini.



Vremenski period od 2003. do 2007. godine obilježile su najvažnije aktivnosti i procesi koji su uveliko pomogli i ubrzali uspješan tijek reforme obrambenog sektora. U ovom periodu su identificirane sve manjkavosti i slabosti obrambenog sustava koje su bile prepoznate u ranije navedenom vremenskom periodu. U skladu s tim, kreiran je prijedlog novog Zakona o obrani Bosne i Hercegovine koji je predstavljao pravni temelj za reformiranje obrambenog sektora što je i učinjeno, te je do konca 2006. godine obrambeni sektor bio reformiran i transformiran na način da su ukinuta entitetska ministarstva obrane, a da je umjesto njih uvedeno Ministarstvo obrane Bosne i Hercegovine. Pored toga, VFBiH i VRS su spojene u jedinstvenu vojnu silu – Oružane snage Bosne i Hercegovine koja se od tada nalazi pod izravnom kontrolom i zapovjedništvom države.

Vremenski period od 2007. godine do danas obilježen je usavršavanjem i razvijanjem obrambenog sustava uspostavljenog velikom reformom koja se dogodila u drugom navedenom periodu. Iako u ovom trećem periodu nije bilo značajnijih promjena u odnosu na strukturu i način funkcioniranja obrambenog sektora utvrđenog i uspostavljenog u periodu od 2003. do 2007. godine, obrambeni sektor se i dalje nastavio razvijati na različitim razinama, te je to zapravo jedan trajan i pozitivan proces konstantnog usavršavanja.

U ovom radu pretežno ću se baviti procesom reforme u drugom navedenom razdoblju (od 2003. do 2007. godine) koje je prethodilo velikoj i sveobuhvatnoj reformi obrambenog sektora, a koja je rezultirala formiranjem jednog i jedinstvenog obrambenog sustava na razini države Bosne i Hercegovine.

### *3.1. Proces identificiranja manjkavosti u obrambenom sektoru i iznalaženja reformskih rješenja u periodu od 2003. do 2005. godine*

Reforma obrambenog sektora u Bosni i Hercegovini u ovom periodu provođena je na 2 razine: državnoj i entitetskim. Glavni temelj za provedbu reforme obrambenog sektora nalazio se u Ustavu Bosne i Hercegovine u kome je navedeno da država ima nadležnost da štiti svoj teritorij, suverenitet i političku nezavisnost. Iz ovog glavnog temelja za reformu, sadržanog u Ustavu Bosne i Hercegovine, proizilaze ostali subordinirani pravni akti kojima je regulirana oblast obrane na državnoj i entitetskim razinama. Važno je napomenuti da je Ustavom bilo određeno kako su entiteti odgovorni za pružanje sve potrebne pomoći državi kako bi ona bila u

stanju ispunjavati svoje međunarodne obaveze. Reformiranje obrambenog sektora je stoga zahtjevalo reformiranje cijelog obrambenog sustava koji se protezao s državne razine na razinu dvaju entiteta.

Rješavanje problema vojnog dualizma koji je u Bosni i Hercegovini bio jasno prisutan u periodu prije reforme obrambenog sektora, bio je vrlo ozbiljan i zahtjevan izazov za čije je rješenje bilo potrebno napraviti adekvatnu i općeprihvatljivu zakonsku reformu. U tom cilju su *u periodu od potpisivanja Daytonskog mirovnog sporazuma, do 2003. godine, napravljeni krupni pomaci u državnom dimenzioniranju sigurnosti i odbrane, ali se time još uvijek nije uspostavio funkcionalan sistem sigurnosti i odbrane države Bosne i Hercegovine* (Cikotić, 2010:97).

Odluke Visokog predstavnika, Paddy Ashdowna, od 02.04.2003. godine značajno su pridonjele prevazilaženju određenih uočenih slabosti u funkcioniranju sigurnosti BiH i jačanju državne dimenzije sigurnosti i obrane, a Cikotić je posebno istakao značaj sljedećih odluka:

- *Ukidanje Vrhovnog savjeta odbrane Republike Srpske.*
- *Uklanjanje formulacija u odredbama entitetskih ustava, kao i u Zakonu o odbrani i Zakonu o vojsci RS-a, te Zakonu o odbrani FBiH, kojima se tvrdi ili pretpostavlja da su entiteti države za sebe, a ne dijelovi države BiH. Iz Ustava RS-a je uklonjeno svako pominjanje državnosti, samostalnosti i suvereniteta.*
- *Formiranje komisije, zajedno sa OSCE-om, koja će do 01.01.2004. godine predložiti reformu oružanih snaga BiH, te uklanjanje svih prepreka za efikasno komandovanje i kontrolu nad njima na nivou države.*
- *Stavljanje proizvodnje i trgovine naoružanjem i vojnom opremom pod punu kontrolu relevantnih državnih institucija* (Cikotić, 2010:96).

Ono što je vrlo značajno navesti, a što Cikotić primjećuje baveći se načinom na koji je došlo do preustroja sigurnosnog sektora u Bosni i Hercegovini, jeste činjenica da je *za cjelokupan proces uspostave sadašnjeg sistema sigurnosti Bosne i Hercegovine na nivou države, izuzetno značajnu ulogu imao proces reforme odbrambenih snaga, koji je i u praktičnom i političkom smislu predstavljao osnovu pozitivnih promjena i reformi u drugim sferama sistema sigurnosti Bosne i Hercegovine, u pravcu njegovog dograđivanja i povezivanja u funkcionalnu cjelinu na nivou države* (Cikotić, 2010:97), a navedena tvrdnja ukazuje na važnost reforme obrambenog sektora u širem sigurnosnom kontekstu Bosne i Hercegovine.

Iskazana politička volja, donesene odluke, zakonska i druga normativna rješenja su praktično primjenjena tijekom reformskih promjena u postupcima kojima je bitno promijenjena struktura oružanih snaga u Bosni i Hercegovini. Ove praktične promjene, realizirane tijekom 2004. i početkom 2005. godine su se ogledale u sljedećem:

- rekonstrukciji entitetskih ministarstava i vojski;
- Imenovanju ključnog kadra u Ministarstvu obrane i Oružanim snagama BiH – ministra, njegovih zamjenika i pomoćnika, generala OS BiH i sl. te donošenju pravilnika i sustavnih rješenja potrebnih za njihov rad;
- Formiranju počasne postrojbe BiH (u studenom 2004. godine);
- Formiranju međunarodnog BH Središta za obuku za operacije potpore mira;
- Učešću BiH u mirovnim misijama i operacijama;
- Uspostavi funkcije i organizacije vojnog deminiranja na državnoj razini;
- Pružajući pomoć drugim stukturama države, prvenstveno Civilne zaštite (Cikotić, 2010:197).

Jedan od ključnih događaja za proces reforme obrambenog sektora bilo je uspostavljanje Komisije za reformu u oblasti obrane. Cikotić formiranje Komsije opisuje sljedećim riječima: „U cilju prevazilaženja ovih i drugih nedostataka sistema odbrane BiH, a na temelju ranije oficijelno iskazane namjere Predsjedništva BiH da BiH pristupi Partnerstvu za mir, od 10.07.2001. godine, Visoki predstavnik, Paddy Ashdown, je 09.05.2003. godine formirao Komisiju za reformu odbrane u BiH sastavljenu od domaćih i inozemnih predstavnika, na čijem čelu se u prvoj godini rada nalazio američki predstavnik James Locher“ (Cikotić, 2010:99).

Komsija za reformu obrane je prilikom izrade svojih dvaju izvješća (iz 2003. i 2005. godine) izvršila detaljnu analizu postojećih legislativa te su njezina izvješća uveliko olakšala istraživanja potrebna za pisanje ovog dijela ovoga rada. Značaj rada Komisije prepoznao je i Cikotić koji navodi da je tijekom prve godine rada, Komisija za reformu obrane BiH znatno poboljšala legislativu obrambenog sektora, čime je stvoren zakonski okvir za praktične promjene, odnosno za reformiranje obrambenog sektora BiH (Cikotić, 2010:99).

Cikotić je naglasio da je Komisija za reformu u oblasti odbrane svoje ciljeve usmjerila ka ostvarenju uvijeta potrebnih za ulazak Bosne i Hercegovine u europske obrambene strukture i pružanje značajnijeg doprinosa regionalnoj stabilnosti, kao i osposobljavanju za učestvovanje u međunarodnim mirovnim operacijama. Također je naglasio da je u tom smislu trebalo jačati

institucije na državnoj razini te sa iste razine *uspostaviti komandovanje i kontrolu nad oružanim snagama BiH, ostvariti sveobuhvatan i transparentan parlamentarni nadzor odbrambenih struktura, oružane snage strukturirati i dimenzionirati na priuštivom nivou* (Cikotić, 2010:99).

Tijekom 2003. i 2004. godine na entitetskim razinama je došlo do izmjene ustava i donošenja novih zakona kojima je postavljen temelj za uspostavljanje jedinstvene obrambene strukture Bosne i Hercegovine, a pri tome je još jednom važno istaknuti ulogu Komisije za reformu obrane koja je u svom izvješću iz 2003. godine sublimirala najvažnije stavke koje je bilo potrebno izmjeniti u navedenim entitetskim aktima kako bi se isti uskladili s predloženim Zakonom o obrani Bosne i Hercegovine što je imalo pozitivan učinak na reformski proces na razini entiteta koji su se mijenjanjem dotadašnjih odredbi u entitetskim ustavnim i zakonskim aktima odricali dijela zapovijedanja i kontrole nad VFBiH, odnosno VRS, u korist države i njezinih institucija.

Posljedica procesa mijenjanja sadržaja zakonskih akata koji su se odnosili na funkcioniranje sustava obrane bila je stvaranje uvijeta za donošenje zakona koji su kasnije omogućili uspostavu novih državnih institucija koje su osmišljene kao alat kojim će se riješiti tada postojeći nedostaci i problemi u obrambenom sektoru Bosne i Hercegovine. Uspostavljanje institucija Ministarstva obrane Bosne i Hercegovine, Zajedničkoga stožera Oružanih snaga BiH i Operativnoga zapovjedništva Oružanih snaga BiH predstavljaju najvažnije produkte obrambenih reformi u ovom periodu jer su navedene institucije imale zadaću da izravno doprinose operativnoj sposobnosti i funkcioniranju Oružanih snaga BiH kao jedinstvene organizacije.

Kada je riječ o reformi obrambenog sektora Bosne i Hercegovine, važno je navesti temeljne principe i smjernice kojima su vođeni reformski procesi. Među njih prvenstveno spadaju princip supremacije države u odnosu na entitete po pitanjima koja se tiču obrane, uspostavljanje učinkovitih i jasno ustrojenih jedinstvenih Oružanih snaga, uspostavljanje demokratske kontrole nad Oružanim snagama, postizanje što veće razine transparentnosti<sup>3</sup> u planiranju obrane te jasno definiranje financijskih ograničenja za obranu, a svi navedeni elementi trebali su biti osmišljeni i pokrenuti dogovorom i suradnjom demokratskih tijela i vlasti na državnoj i entitetskim razinama.

Pored već navedene Komsije za reformu obrane, jedno od tijela koje je preuzelo težišne

---

<sup>3</sup> „Pod 'transparentnošću' se razumijeva omogućavanje uvida domaćoj i svjetskoj javnosti u rješenja, odluke i postupke državnih institucija na području funkcija od općeg društvenog značaja (u ovom slučaju obrane i oružanih snaga)“ (Radičević, 2000:9).

zadace vezane za uspostavljanje stabilnog provođenja parlamentarnog nadzora i kontrole nad Oružanim snagama Bosne i Hercegovine bilo je Povjerenstvo za obranu i sigurnost Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine čiji je prvi saziv započeo 2002. godine, a navedeno tijelo do danas obavlja tu svoju funkciju. Aktivnosti navedenih tijela, u izravnoj i konstantnoj suradnji s ostalim državnim, entitetskim, ali i međunarodnim tijelima i organizacijama koje su aktivno sudjelovale u procesu reformiranja obrambenog sektora Bosne i Hercegovine, dovele su do kreiranja, usvajanja i stupanja na snagu Zakona o obrani Bosne i Hercegovine kojim je proces reforme obrambenog sektora doživio svoj vrhunac.

### *3.1.1. Identificirane potrebne reforme na državnoj razini i analiza Zakona o obrani iz 2003. godine*

Temeljno načelo državnosti jeste sposobnost države da brani svoj suverenitet, teritorijalni integritet i političku nezavisnost, a potpuna kontrola oružanih snaga predstavlja glavnu nadležnost države potrebnu za održanje navedenog načela i obranu navedenih vrijednosti koje čine jednu državu državom. Upravo je ovo načelo definirano u članu III.5. Ustava Bosne i Hercegovine i u njemu se navodi da država preuzima odgovornosti potrebne za očuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta i međunarodnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine. Za proces reforme obrambenog sektora u Bosni i Hercegovini posebno je bio značajan dio navedene odredbe u kojem se navodi da dodatne institucije za vršenje nadležnosti očuvanja navedenih vrijednosti mogu biti uspostavljene prema potrebi. U Ustavu Bosne i Hercegovine također je definirano da je vanjska politika odgovornost institucija Bosne i Hercegovine, kao i da Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine ima ovlasti donošenja zakona potrebnih za provođenje odluka Predsjedništva Bosne i Hercegovine. Iz svega navedenog može se nedvojbeno zaključiti da je Ustavom Bosne i Hercegovine državi Bosni i Hercegovini dana isključiva odgovornost provođenja vanjske politike pod koju spada i razmatranje mogućnosti države da brani svoje granice i šalje snage izvan države, te da su provođenje vanjske politike, te zapovjedništvo i kontrola nad oružanim snagama neophodni i nezaobilazni elementi potrebni za očuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta i političke nezavisnosti Bosne i Hercegovine.

Baveći se analizom postojećih nedostataka u prijereformskom obrambenom sektoru BiH, Cikotić posebno ističe sljedeće nedostatke:

- *Vojska Federacije BiH i Vojska Republike Srpske, koje su činile oružane snage BiH, predstavljale su transformirane ostatke snaga koje su u ratu bile međusobno suprotstavljene, čime su, kao komponente, više simbolizirale suprotnosti nego jedinstvo odbrambenih interesa i snaga Bosne i Hercegovine, pri čemu je između entitetskih vojski i državnog nivoa odbrane bilo više nedosljednosti i otvorenih pitanja.*
- *Parlamentarni nadzor, na državnom nivou, nad oružanim snagama nije ni postojao.*
- *Sistem komandovanja i kontrole nad oružanim snagama BiH, na nivou države, je bio neefkasan.*
- *Nije bilo potrebnog stepena transparentnosti i međusobnog povjerenja u strukturama odbrane, na državnom nivou.*
- *Odbrambene snage su bile prevelike u odnosu na zahtjeve odbrambene politike i sigurnosnih izazova, zbog čega su ukupni državni troškovi za poslove odbrane bili preveliki.*
- *Veličina rezervnog sastava nije korenspodirala sa veličinom projektiranih aktivnih snaga, sa čim je bio povezan i problem prevelike količine naoružanja i opreme (u velikom procentu zastarjelog i neuvjetno uskladištenog).*
- *Nisu ispunjavane mnoge obaveze koje su proizilazile iz Aneksa IB Daytonskog mirovnog sporazuma (čija realizacija se odvijala uz posredovanje OSCE-a) ili su realizirane u nedovoljnoj mjeri (Cikotić, 2010:99).*

Kao što je već navedeno, država Bosna i Hercegovina je, sukladno odredbama Ustava Bosne i Hercegovine, morala preuzeti sve odgovornosti i ovlasti potrebne za ispunjavanje međunarodnih obaveza, a prirodna posljedica takve obaveze bilo je kreiranje Zakona o obrani Bosne i Hercegovine na državnoj razini, kao i amandmana na postojeće ustave entiteta, entitetske zakone o obrani i zakone o vojsci koji su trebali biti u skladu s Ustavom Bosne i Hercegovine. Upravo je Zakon o obrani Bosne i Hercegovine bio jedan od ključnih pravnih akata kada je u pitanju reforma obrambenog sektora u Bosni i Hercegovini. Prijedlog o Zakonu o obrani Bosne i Hercegovine dala je Komisija za reformu u oblasti obrane, a u istom su sustavno integrirane odluke Komisije koje su donesene s ciljem uspostavljanja moderne i učinkovite obrambene strukture. Glavna zadaća ovog Zakona bilo je stvaranje jedinstvene obrambene strukture na razini države Bosne i Hercegovine; strukture koja bi imala jasan lanac zapovijedanja koji se proteže od države prema entitetima i koja bi osnaživala supremaciju države u pitanjima koja se

odnose na obranu. Zakon je trebao osigurati to da institucije na državnoj razini, uključujući Predsjedništvo Bosne i Hercegovine, budu u mogućnosti u potpunosti snositi odgovornost za zaštitu suvereniteta i teritorijalnog integriteta Bosne i Hercegovine (Komisija za reformu u oblasti obrane 2003:81).

Stvaranje uvijeta u kojima bi institucije na razini države bile u mogućnosti vršiti nadzor nad obrambenim strukturama u cijeloj Bosni i Hercegovini bio je jedan od glavnih uvijeta za ulazak Bosne i Hercegovine u program Partnerstvo za mir, što je u tom periodu bio njezin primarni strateški interes. Pod takvim uvjetima podrazumijevalo se i to da se zapovijedanje i kontrola nad oružanim snagama u Bosni i Hercegovini provodi na državnoj razini, kao i da se uspostavi demokratski civilni nadzor nad oružanim snagama na državnoj i entitetskim razinama, a navedeni zahtjevi predstavljali su važne smjernice prilikom reformiranja obrambenog sektora Bosne i Hercegovine.

Prvi Zakon o obrani koji je predložila Komisija bio je kreiran na način da ispuni ove uvijete te da se kao takav mogne predložiti vladama i parlamentima države Bosne i Hercegovine. Prema ovom Zakonu, predloženo je kreiranje obrambenog sustava koji bi se sastojao od institucija i struktura za obranu na državnoj i entitetskim razinama te od VFBiH i VRS. Predsjedništvo Bosne i Hercegovine je kao zajednički organ trebalo predstavljati vrhovnu vlast nad oružanim snagama u Bosni i Hercegovini kao i glavnu pravnu vlast za mobilizaciju i uporabu oružanih snaga, a bilo bi zaduženo za vršenje zapovijedanja i kontrole nad oružanim snagama u Bosni i Hercegovini u ratu i miru. Ovim prvim predloženim Zakonom o obrani Bosne i Hercegovine iz 2003. godine bilo je predviđeno uspostavljanje institucije Ministarstva obrane te ministra obrane na državnoj razini koji bi bio ključna osoba u obrambenoj strukturi Bosne i Hercegovine. Ministar obrane bi, prema ovom Zakonu, bio odgovoran za zapovijedanje, administraciju, organizaciju i nadzor nad svim obrambenim pitanjima u državi.

Važno je napomenuti da je formiranje Ministarstva obrane na razini države također bilo jedan od ključnih uvijeta koje je bilo potrebno ispuniti da bi Bosna i Hercegovina mogla pristupiti Partnerstvu za mir. Cilj je bio da se usvajanjem i stavljanjem na snagu ovog Zakona osigura to da svi interesi Bosne i Hercegovine budu jasno i učinkovito predstavljeni u državnim organima u kojima se donose važne državne odluke kao što su one koje se odnose na obranu.

Zakonom je također precizirana etnička zastupljenost u vertikalnoj (Ministar obrane, načelnik Zajedničkog stožera, zapovjednik Operativnog zapovjedništva i po dva zamjenika za

svakoga od njih) i horizontalnoj (Ministar obrane i njegova dva zamjenika) formacijskoj strukturi obrambenog sektora kako bi se onemogućila situacija u kojoj bi jedan od konstitutivnih naroda bio u nepovoljnom položaju u odnosu na druge narode prilikom procesa odlučivanja (Komisija za reformu u oblasti obrane 2003:82).

Komisija za reformu u oblasti obrane je u svom izvješću naglasila kako je uspostavljanje novog ministarstva obrane bilo izazovno i zbog niza zakonskih i strukturalnih promjena koje bi njegovom uspostavom bilo neophodno osmisliti i realizirati u političkom sustavu BiH. Novi zakon o obrani BiH iz 2003. godine koji je u konceptualnom obliku usvojen od strane Komisije, predviđao je uspostavu novog ministarstva koje bi preuzelo dio nadležnosti koje su se do tada nalazile u rukama Stalnog komiteta za vojna pitanja (SKVP), organa uspostavljenog Ustavom Bosne i Hercegovine i organom koji se nalazio pod izravnom nadležnošću Predsjedništva Bosne i Hercegovine. Izazov je predstavljalo i uspostavljanje novog ministarstva, prije svega po pitanju raspodjele pozicija u Vijeću ministara koje je do tada brojalo devet pozicija koje su bile ravnomjerno raspodjeljene između predstavnika konstitutivnih naroda. Formiranje novog ministarstva bi narušilo etnički balans u Vijeću ministara tako da je i to predstavljalo problem za koji je bilo potrebno pronaći općeprihvatljivo političko rješenje. Komisija je za rješavanje problema osiguranja jednake zastupljenosti konstitutivnih naroda u Vijeću ministara imala dva idejna prijedloga rješenja. Prvi prijedlog bilo je to da se jedna od deset pozicija dodijeli predstavniku iz reda Ostalih, dok je drugi prijedlog bila fuzija dva srodna ministarstva čime bi se zadržao broj od devet ministarstava i izbjeglo narušavanje etničkog balansa u Vijeću ministara (Komisija za reformu u oblasti obrane 2003:83).

Zakon o obrani Bosne i Hercegovine donesen je 01.12.2003. godine, te je on predstavljao zakonski temelj za uspostavljanje Oružanih snaga BiH i *državno dimenzioniranje odbrane uopće* (Cikotić, 2010:99), a njime su definirane OS BiH, nadležnosti državnih i entitetskih institucija, uspostavljene su funkcije zapovijedanja i kontrole na državnoj razini, uspostavljeno je Ministarstvo obrane BiH, Zajednički stožer, Operativno zapovjedništvo, a na razini države propisan je demokratski parlamentarni nadzor nad OS BiH, osigurana transparentnost obrambenih poslova i proračuna, te redefiniрана uloga SKVP-a (Cikotić, 2010:99).

Kada je riječ o sadržaju Zakona o obrani Bosne i Hercegovine iz 2003. godine, njime je bio obuhvaćen širok spektar oblasti koje su se protezale od definicije oružanih snaga, preko nadležnosti državnih i entitetskih institucija, pa sve do sadržaja vojne prisega. Neke od ključnih



odredbi ovog Zakona bile su:

- Predsjedništvo Bosne i Hercegovine bi kolektivnim odlučivanjem bilo nadležno za utvrđivanje i eventualno mijenjanje veličine i organizacije Oružanih snaga BiH sastavljenih od VFBiH i VRS;
- Tri temeljne misije Oružanih snaga BiH bi bile: zaštita suvereniteta i teritorijalnog integriteta države; operacije potpore miru izvan države; te reagiranje na prirodne katastrofe i nesreće;
- Država bi bila odgovorna za osiguravanje demokratske, transparentne i civilne kontrole nad Oružanim snagama BiH; bila bi ovlaštena za zapovijedanje i kontrolu nad Oružanim snagama BiH u svakom trenutku; država bi bila nadležna za planiranje i nadziranje vojnoobavještajnih službi, kao i za obavljanje poslova na strateškim i operativnim razinama;
- Vrhovno operativno i administrativno zapovijedanje i kontrola nad Oružanim snagama BiH nalazile bi se u rukama Predsjedništva Bosne i Hercegovine koje bi odluke, odnosno zapovijedi, donosilo isključivo konsenzusom;
- Predsjedništvo BiH bi imalo ovlasti da od Parlamentarne skupštine BiH zahtjeva proglašenje ratnog ili izvanrednog stanja, ali i da, u slučaju potrebe, samo objavi izvanredno ili ratno stanje, s tim što bi u tom slučaju naknadno tražilo od Parlamentarne skupštine BiH da objavi ratno ili izvanredno stanje kako bi se osigurala puna demokratska odgovornost, civilni nadzor i transparentnost;
- Predsjedništvo BiH bi usvojilo jedinstvenu sigurnosnu i obrambenu politiku koja bi bila izvrši dokument kojim bi bila određena organizacija, struktura, sastav i drugi elementi Oružanih snaga BiH, te bi navedeni akt predstavljao stratešku smjernicu institucijama na svim razinama;
- Ministar obrane Bosne i Hercegovine bi bio odgovoran za formuliranje i provođenje obrambene politike države, kao i za osiguranje kapaciteta neophodnih za provedbu obrambene politike; on bi bio ključni element za jedinstvenu obrambenu strukturu u državi, te bi imao vrlo važnu ulogu u procesu demokratske i civilne kontrole i nadzora nad Oružanim snagama BiH; za svoj rad bi bio odgovoran Parlamentarnoj skupštini BiH i njezinim komisijama za obranu, a u radu i provođenju odluka i zapovijedi bi mu pomagalo Ministarstvo obrane BiH; imao bi ovlasti mobiliziranja i upotrebe Oružanih

snaga po primljenoj zapovijedi Predsjedništva BiH;

- Zajednički stožer BiH bi se nalazio u sastavu Ministarstva obrane BiH čime bi se osigurao ključni element demokratskog nadzora, a to je da se načelnik stožera stavi pod izravan nadzor ministra obrane BiH u okviru Ministarstva obrane; Zajednički stožer BiH bi bio odgovoran za planiranje i izradu standarda za pripremu Oružanih snaga BiH za sve misije u kojima bi mogle sudjelovati te bi imao izravnu kontrolu nad aktivnostima Oružanih snaga BiH;
- Administrativno zapovijedanje bi se protezalo na dvije razine. Prva razina bi bila državna i ona bi se protezala od Predsjedništva BiH, preko Ministra obrane BiH do načelnika Zajedničkog stožera Bosne i Hercegovine, a zatim bi se preko zapovjednika Operativnog zapovjedništva protezala do nižih razina. Druga razina bi bila entitetska i ona bi se protezala od Predsjedništva BiH, preko Ministra obrane BiH do dvaju entitetskih ministara obrane, te naposljetku kroz entitetski lanac zapovijedanja do nižih razina zapovijednja;
- Stalni komitet za vojna pitanja bi bio savjetodavni organ izvan lanca zapovijedanja, a zadaća bi mu bila savjetovanje Predsjedništva BiH po sigurnosnim i obrambenim pitanjima;
- Parlamentarna skupština bi imala vrhovnu demokratsku i parlamentarnu kontrolu nad Oružanim snagama BiH te bi imala isključivo pravo da proglasi ratno ili izvanredno stanje po primljenom zahtjevu Predsjedništva BiH;
- Vojne snage bi se unutar države upotrebljavale isključivo u slučaju izvanrednih okolnosti kao što su prirodne katastrofe i nesreće (Komisija za reformu u oblasti obrane 2003:84).

Ovaj prijedlog Zakona o obrani je bio temelj na kojem se, nekoliko godina kasnije, izgradila konačna verzija Zakona o obrani Bosne i Hercegovine koja je usvojena 2005. godine i kojom je omogućeno sveobuhvatno reformiranje obrambenog sektora i rješavanje problema vojnog dualizma u Bosni i Hercegovini spajanjem entitetskih vojski u jedinstvene Oružane snage Bosne i Hercegovine. Analiza ključnih elemenata tog Zakona o obrani BiH kojim je uspješno reformiran obrambeni sektor u Bosni i Hercegovini prezentirana je u četvrtom dijelu ovoga rada.

### *3.1.2. Identificirani problemi u zakonskim regulativama na razini entiteta Republika Srpska i prijedlog izmjena entitetskih zakona koji su se odnosili na pitanje obrane*

Specifičan ustroj obrambenog sustava Bosne i Hercegovine u periodu do reforme obrambenog sektora 2005. godine zahtijevao je, pored iznalaženja reformskih rješenja na državnoj razini, reformska rješenja na dvijema entitetskim razinama. Zakon o obrani i Zakon o Vojsci Republike Srpske također su 2003. godine postali predmet zanimanja Komisije za reformu obrane te je ona u svom izvješću iz iste godine identificirala ključne probleme u sadržaju postojećih zakona i iznijela sadržaj prijedloga amandmana na one odredbe navedenih zakona koje su bile u suprotnosti s predloženim Zakonom o obrani BiH.

Ključni problem koji je Komisija tada identificirala bilo je davanje državnih ovlasti entitetu. Ključne ovlasti koje su tada važećim ustavnim i zakonskim odredbama bile u rukama entitetskih institucija, a koje su iznijete u izvješću Komisije za reformu obrane, bile su sljedeće:

- Entitet je imao pravo na uvođenje obrambenih mjera u slučaju ratnog ili izvanrednog stanja;
- Narodna skupština Republike Srpske je imala ovlast objaviti ratno ili izvanredno stanje;
- Predsjednik Republike Srpske je imao ovlasti obavljanja poslova iz oblasti obrane, sigurnosti i odnosa entiteta s vanjskim političkim subjektima kao što su države ili međunarodne organizacije; imao je ovlasti da proglasi ratno ili izvanredno stanje u slučaju nemogućnosti sastajanja Narodne skupštine Republike Srpske; imao je ovlasti zapovijedanja Vojskom Republike Srpske u miru i ratu kao i postavljanja i razrješavanja časnika Vojske Republike Srpske;
- Građani entiteta Republika Srpska su, prema sadržaju ovih zakona, imali pravo i dužnost da brane i štite entitet Republiku Srpsku (Komisija za reformu u oblasti obrane 2003:122).

Sve navedene ovlasti koje su se nalazile u rukama jednog bosanskohercegovačkog entiteta jasno ukazuju na visoku razinu odlučivačke moći koja se u periodu do reforme obrambenog sektora nalazila u rukama entitetskih organa i institucija.

Navedene odredbe koje su bile sadržane u entitetskim zakonima Republike Srpske su se kosile s načelom supremacije države u pitanjima vezanim za obranu. Nakon što je identificirala ključne zakonske probleme koji su bili prepreka stvaranju učinkovitih, stabilnih i

interoperabilnih oružanih snaga koje bi bile pod kontrolom države kao i pod stvarnom demokratskom i civilnom kontrolom, Komisija je u svom prvom izvješću iznijela prijedlog odgovarajućih dopuna i amandmana na postojeće zakone. Cilj predloženih dopuna i amandmana bilo je neutraliziranje rizika od eventualnog spriječavanja potpune primjene zapovjedanja i kontrole nad Oružanim snagama od strane države, odnosno državnih institucija kojim je navedena nadležnost eksplicitno trebala pripasti kako bi se obrambeni sektor Bosne i Hercegovine pravilno reformirao. Drugim riječima kazano, glavna svrha predloženih amandmana, prije svega na Zakon o obrani Republike Srpske, bilo je osiguranje supremacije države, što je značilo da u odredbama ovoga Zakona mora biti sadržana činjenica da isključivu odgovornost za zaštitu suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine, uključujući i entitet Republiku Srpsku kao dio cjelokupnog teritorija države, ima država Bosna i Hercegovina. Amandmanima je trebalo utvrditi i činjenicu da je entitet Republika Srpska dužan i odgovoran braniti suverenitet, teritorijalni integritet, političku nezavisnost cijele Bosne i Hercegovine, a ne samo jednog njezinog entiteta. Predložene dopune Zakona o obrani Republike Srpske su trebale jasno dati do znanja da je VRS dio Oružanih snaga BiH i da ista zapovijedi može dobijati isključivo od državnih institucija (Komisija za reformu u oblasti obrane 2003:127).

Ključni amandmani na članove entetskog Zakona o obrani Republike Srpske za cilj su imali transformirati navedeni Zakon na način da isti podrži supremaciju države nad upravljanjem Oružanim snagama BiH u čijem se sastavu nalazila i Vojska Republike Srpske. Komisija je u svom izvješću iz 2003. godine iznijela amandman na Zakon o obrani Republike Srpske u kojem je navedeno da se sustav obrane Republike Srpske organizira kako bi se osigurala zaštita suvereniteta i teritorijalnog integriteta Bosne i Hercegovine, da bi se osiguralo to da Oružane snage djeluju pod civilnim zapovjedništvom u skladu s Ustavom Bosne i Hercegovine, kao i da bi se osiguralo to da VRS bude u stanju pomoći u ispunjavanju međunarodnih obaveza koje je Bosna i Hercegovina preuzela. Prijedlog novog Zakona o obrani Republike Srpske koji je nastao nakon intervencije Komisije, utvrđivao je superiornost civilnih organa vlasti na državnoj razini nad VRS te je podržavao situaciju u kojoj su Oružane snage BiH profesionalna i apolitična vojna sila koja operacije obavlja isključivo u skladu s međunarodnim pravom. Još jedan važan cilj amandmana bilo je to da organi entiteta Republika Srpska budu odgovorni novom operativnom i administrativnom lancu zapovjedanja koji je trebao biti uspostavljen predloženim Zakonom o

obrani Bosne i Hercegovine (Komisija za reformu u oblasti obrane 2003:129).

Analizirajući amandmane koje je Komisija predložila u svom izvješću iz 2003. godine, moguće je napraviti sublimiranu listu ključnih predloženih amandmana na različite dijelove tada važećeg Zakona o obrani Republike Srpske, a ona izgleda ovako:

- Republika Srpska bi bila odgovorna za pomoć u obrani cijele države Bosne i Hercegovine, a samo bi Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine bila ovlaštena proglasiti ratno ili izvanredno stanje i to na zahtjev Predsjedništva Bosne i Hercegovine; Republika Srpska ne bi imala operativno zapovjedništvo nad VRS;
- Vojska Republike Srpske bi bila dio Oružanih snaga BiH te bi bila pod zapovjedništvom i kontrolom Predsjedništva Bosne i Hercegovine; bila bi odgovorna za davanje doprinosa u obrani cijele države Bosne i Hercegovine, a ne samo entiteta Republika Srpska;
- Policijske snage Republike Srpske više ne bi bile dio vojnih snaga koje se koriste u obrani države i entiteta;
- Entitetski ministar obrane ne bi bio dio operativnog lanca zapovijedanja;
- Planove za organizaciju i mobilizaciju VRS bi mogao odobriti isključivo ministar obrane BiH, a mobilizacija u entitetu Republika Srpska bi mogla i morala biti provedena isključivo u skladu s državnim zakonima i propisima;
- Narodna skupština Republike Srpske bi mogla nadgledati pitanja u oblasti obrane u entitetu Republika Srpska isključivo uz suglasnost Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine;
- Predsjedništvo Bosne i Hercegovine bi stalno vršilo zapovijedanje i kontrolu nad VRS kao dijelom Oružanih snaga Bosne i Hercegovine, dok bi predsjednik entiteta Republika Srpska imao ograničene ovlasti u oblasti obrane;
- Entitetsko ministarstvo obrane bi djelovalo isključivo u skladu sa Zakonom o obrani Bosne i Hercegovine i zapovijedima ministra obrane Bosne i Hercegovine (Komisija za reformu u oblasti obrane 2003:128, 139).

Navedeni prijedlozi izmjena entitetskih zakona Republike Srpske koji su se odnosili na pitanja obrane, bili su važna smjernica i jedan od najznačajnijih koraka koje je bilo potrebno napraviti kako bi se sveobuhvatna reforma obrane mogla dogoditi, odnosno kako bi se stvorili svi potrebni uvjeti da do takve reforme i dođe.

### *3.1.3. Identificirani problemi u zakonskim regulativama na razini entiteta Federacija Bosne i Hercegovine i prijedlog izmjena entitetskih zakona koji su se odnosili na pitanje obrane*

Pored identificiranja i rješavanja manjakavosti u ustavnim i zakonskim odredbama entiteta Republika Srpska, isto je bilo potrebno napraviti i u entitetu Federacije Bosne i Hercegovine. Komsija za reformu obrane je 2003. godine pristupila i ovom problemu te je u svom izvješću iz iste godine prezentirala analizu važećih zakona. Analizom istih, Komisija je identificirala nedostatke važećih entitetskih legislativa u Federaciji Bosne i Hercegovine te je iznijela prijedloge amandmana koji bi entitetske pravne akte uskladili s predloženim Zakonom o obrani Bosne i Hercegovine. Ključni problem u tada važećim ustavnim i pravnim aktima entiteta Federacije Bosne i Hercegovine bio je identičan postojećem problemu u manjem bosanskohercegovačkom entitetu, a ogledao se u entitetskom preuzimanju supremacije po pitanjima obrane, supremacije koja je morala pravosnažno biti vraćena u ruke državi što je i bio ključni zadatak reformskog procesa u obrambenom sektoru Bosne i Hercegovine u prvom desetljeću mira.

Analizom navedenog izvješća iz 2003. godine, jasno se može uočiti da su u ustavnim i zakonskim regulativama entiteta Federacije Bosne i Hercegovine identificirani problemi uglavnom slični onima koje je Komsija identificirala u entitetu Republika Srpska. Najznačajniji identificirani problemi bili su:

- Federacija Bosne i Hercegovine je imala ovlasti organizirati i voditi obranu na teritoriju entiteta Federacija Bosne i Hercegovine te je bila glavni organ koji je bio odgovoran za obranu navedenog entiteta;
- Svo zapovjedništvo i kontrolu nad vojskom entiteta Federacija Bosne i Hercegovine, u miru i ratu, bilo je u rukama predsjedavajućeg Predsjedništva Republike Bosne i Hercegovine (iz reda bošnjačkog naroda) i predsjednika Federacije Bosne i Hercegovine (iz reda hrvatskog naroda);
- Predsjednik entiteta Federacija Bosne i Hercegovine je također imao ovlast zapovjedanja i kontrole nad entitetskim vojnim snagama; u suglasnosti s potpredsjednikom Federacije Bosne i Hercegovine, imao je ovlast imenovati časnike u Oružanim snagama; bio je ovlašten potpisivati i ratificirati sporazume s međunarodnim organizacijama koji bi stupali na snagu isključivo ako bi bili odobreni od strane Parlamentarne skupštine

Federacije Bosne i Hercegovine;

- Entitetski zakonodavni organi su imali ovlast da odobre uporabu vojnih snaga u Federaciji Bosne i Hercegovine;
- VF BiH je bila organ čija je glavna odgovornost bila obrana entiteta Federacija Bosne i Hercegovine (Komisija za reformu u oblasti obrane 2003:150).

U skladu s problemima koje je identificirala u tada važećim ustavnim i pravnim odredbama entiteta FBiH Komsija je odabrala amandmane na Ustav FBiH, kao i na entitetske zakone koji su se odnosili na obranu, a koji nisu zadovoljavali standarde koji su bili potrebni kako bi se ispravno mogla izvršiti reforma obrambenog sektora u Bosni i Hercegovini. Predloženi amandmani su se odnosili pretežito na one odredbe koje su bile u suprotnosti s predloženim Zakonom o obrani Bosne i Hercegovine, ali i u suprotnosti s Konceptom i mandatom Komisije za reformu obrane. Amandmane na Ustav i zakone entiteta FBiH, Komsija je napravila s istim ciljem kao i amandmane na iste entitetske akte Republike Srpske, a to je da u skladu s Ustavom Bosne i Hercegovine država preuzme nadležnost od entiteta kako bi mogla vršiti potpuno zapovijedanje i kontrolu nad Oružanim snagama Bosne i Hercegovine (Komisija za reformu u oblasti obrane 2003:154).

Ono po čemu su se entitetske institucije Federacije Bosne i Hercegovine razlikovale od entitetskih institucija Republike Srpske, a što je Komsija u svom izvješću navela, jeste činjenica da je Parlament Federacije Bosne i Hercegovine 2002. godine donio odluku (Odluka Parlamenta Federacije PF broj 01/02-03-442/02, od 27. juna 2002. godine) kojom sve svoje ovlasti koje se tiču obrane delegira državnim institucijama Predsjedništva BiH, Parlamentarne skupštine BiH i Vijeća ministara BiH. Tim svojim činom, entitetske vlasti su pokazale volju da poduzmu korake kako bi se obrambeni sektor što prije reformirao u pravcu u kojem je to bilo neophodno kako bi se pristupilo programu Partnerstvo za mir, ali i kako bi se stvorio učinkovit obrambeni sustav s jedinstvenim i jasno definiranim lancem zapovijedanja i kontrole koji bi se protezao s državne razine do najnižih razina. Međutim, prijelazne odredbe i zaključci koje je u periodu do 2003. godine donio Parlament Federacije Bosne i Hercegovine, unatoč svojoj jasnoj nakani da na neki način pravno potvrde određenu razinu zapovijedanja i kontrole na VFBiH koja je pripadala državi, stvorili su zabunu koja je se prije svega očitovala u nedovoljno jasno definiranom načinu zapovijedanja vrhovnog zapovjedništva u liku dvaju članova Predsjedništva BiH (bošnjačkom i hrvatskom članu) nad VFBiH (Komisija za reformu u oblasti obrane 2003:150).

Ključni amandmani koje je Komsija predložila kako bi se prevazišle postojeće manjkavosti u ustavnim i zakonskim aktima entiteta Federacija Bosne i Hercegovine te kako bi se isti akti uskladili s predloženim novim Zakonom o obrani Bosne i Hercegovine, su:

- Država Bosna i Hercegovina mora preuzeti zapovijedanje i kontrolu nad Oružanim snagama BiH, uključujući VFBiH kao njezin sastavni dio;
- Federacija Bosne i Hercegovine će imati dužnost i odgovornost braniti suverenitet, teritorijalni integritet, političku nezavisnost cijele države Bosne i Hercegovine, a ne samo dijela njezinog teritorija koji je u sastavu entiteta Federacije Bosne i Hercegovine; bila bi podređena državi te bi se sve aktivnosti entiteta u oblasti obrane realizirale isključivo u skladu sa zakonima i propisima države i njezinih institucija;
- Parlament Federacije više ne bi imao ovlast da određuje da li međunarodni sporazumi zahtjevaju suglasnost Parlamentarne skupštine BiH;
- VFBiH bi postala sastavni dio Oružanih snaga Bosne i Hercegovine te bi imala zadaću djelovati u obrani cijele države, pod zapovjedništvom i kontrolom Predsjedništva BiH; njezini pripadnici bi osim entitetskih morali poštovati i propise i obaveze države Bosne i Hercegovine;
- Ministar obrane Federacije Bosne i Hercegovine ne bi bio u operativnom lancu zapovijedanja;
- Entitetske snage policije više ne bi bile dio VFBiH već bi ostale pod kontrolom Ministarstva unutarnjih poslova Bosne i Hercegovine (Komisija za reformu u oblasti obrane 2003:155).

U navedenim amandmanima jasno je uočljiva namjera Komisije da reformiranje obrambenog sektora usmjeri u pravcu jačanja državne supremacije po pitanjima u obrane na račun dvaju entiteta koji su, sukladno dotadašnjoj legislativi koja se odnosila na obranu, imali velike ovlasti u odlučivanju i upravljanju obrambenim sektorom i oružanim snagama.



### 3.2. Tijek reformiranja državne i entitetskih legislativa od 2003. godine do donošenja novog Zakona o obrani BiH

Zakon o obrani BiH, donesen 01.12.2003. godine, predstavljao je najvažniji zakonski temelj za uspostavu Oružanih snaga BiH i državno dimenzioniranje obrane uopće. Njime su definirane Oružane snage BiH, nadležnosti državnih i entitetskih institucija, uspostavljene funkcije zapovijedanja i kontrole na državnoj razini, uspostavljeno Ministarstvo obrane BiH, Zajednički stožer te Operativno zapovjedištvo, na razini države je propisan demokratski parlamentarni nadzor nad Oružanim snagama BiH, osigurana transparentnost obrambenih poslova i budžeta, te redefinjirana uloga SKVP (Cikotić, 2010:196).

Navedenim Zakonom je započet intenzivan proces reformiranja obrambenog sektora Bosne i Hercegovine te je isti predstavljao temelj na kojem se proces reformiranja dalje razvijao, svoj vrhunac dostigavši usvajanjem Zakona o obrani iz 2005. godine koji je proizašao upravo iz Zakona o obrani iz 2003. godine, odnosno njegovim dvogodišnjim usavršavanjem.

U periodu od početka 2005. godine pa do donošenja i stupanja na snagu novog Zakona o obrani Bosne i Hercegovine, glavni ciljevi svih političkih i intelektualnih struja koje su sudjelovale u reformiranju obrambenog sektora Bosne i Hercegovine bilo je dodatno unapređivanje već postignutih reformi uspostavljanjem državnog zapovjedništva i kontrole nad Oružanim snagama Bosne i Hercegovine. Amandmani koje je Komisija za reformu obrane u Bosni i Hercegovini predložila u svom izvješću iz 2003. godine imali su izrazito povoljan i produktivan utjecaj na proces reformiranja entitetskih te na stvaranje državnih pravnih akata koji su bili neophodni kako bi se unaprijedila razina učinkovitosti i dostigli ciljani demokratski standardi koji bi se odnosili na ustroj i način funkcioniranja obrambenog sustava u državi. Ono što je bilo uočljivo i što je već navedeno u tekstu pod prethodnim podnaslovom, jeste to da je u ustavnim i zakonskim aktima Federacije BiH proces reforme obrambenog sustava već bio otpočet, a napore koje je Komisija uložila od svog uspostavljanja 2003. godine samo je dodatno osnažila i intenzivirala taj proces. Isto se nije moglo reći za procese u entitetu Republika Srpska, ali je rad Komisije i ostalih organa i domaćih i stranih političkih subjekata intenzivno radio na osmišljavanju i pripremi provođenja neophodnih reformi po pitanju obrane i u manjem bosanskohercegovačkom entitetu.

Komisija za reformu obrane se u svom izvješću iz 2005. godine osvrnula na rezultate koji su dobrim dijelom bili posljedica rada prvog mandata Komsije i preporuka koje je ista dala u svom izvješću iz 2003. godine. Struktura zapovijedanja koja se sastojala od administrativnog i operativnog lanca zapovijedanja i na čijem se čelu nalazilo Predsjedništvo BiH pod kojim je bilo državno Ministarstvo obrane kao odgovorno tijelo izvršne vlasti, poboljšala je način funkcioniranja obrambenog sektora Bosne i Hercegovine. Međutim, Komsija je u izvješću iz 2005. godine navela manjkavosti i slabosti postojećeg obrambenog sustava koje su i dalje bile prisutne i koje nisu bile u skladu s ranije navedenim ciljevima. Unatoč postojećim promjenama i poboljšanju, svakodnevna kontrola nad funkcioniranjem Oružanih snaga i dalje je ostala u rukama entiteta, odnosno entitetskih institucija i organa koji su zadržali većinu funkcija koje su se odnosile na osoblje, logistiku i obuku. Proširena nadležnost države ipak je ostala ograničena na uspostavu standarda, dok je sve ostale nadležnosti dijelila s entitetima tako da administrativni i operativni lanac zapovijedanja nisu bili pod punom državnom kontrolom. Komsija za reformu obrane koja je svoj mandat imala u 2005. godini imala je cilj konsolidirati ova dva lanca zapovijedanja i stvoriti uvijete za njihovo stavljanje pod punu državnu kontrolu prenošenjem preostalih entitetskih nadležnosti na državu te ukidanjem entitetskih institucija koje su se bavila pitanjima obrane. Analizom cjelokupne situacije, odnosno ustrojem postojećeg obrambenog sektora i načinima njegovog funkcioniranja, Komsija je u svom izvješću iz 2005. godine predložila novu strukturu zapovijedanja i kontrole Oružanih snaga Bosne i Hercegovine. Pored ranije utvrđenog Ministarstva obrane, Zajedničkog stožera i Operativnog zapovjedništva, Komsija je predložila da se u strukturu zapovijedanja i kontrole Oružanim snagama pridoda i Zapovjedništvo za potporu (Komisija za reformu u oblasti obrane 2005:1).

Prema smjernicama Komisije, Ministarstvo obrane bi ostalo pretežno civilna organizacija zadužena za cjelokupnu strategiju i politiku, dok bi Zajednički stožer i dalje bio zadužen da pretoči ove politike u detaljne planove. Operativno zapovjedništvo, sa zapovjedništvom nad svim brigadama i mobilnim postrojbama, bi imalo primarnu odgovornost za realizaciju planova koji se odnose na operacije i kolektivnu terensku obuku (obuka grupa na razini voda, satnije, bojne i brigade). Zapovjedništvo za potporu, s podređenim elementima za upravljanje personalom, logistikom i obukom, imalo bi primarnu odgovornost za realizaciju planova koji se odnose na upravljanje personalom, logistiku i individualnu "školsku" obuku (obuka novih djelatnih vojnih osoba, individualne vojne

vještine, profesionalni razvoj – općenito, one funkcije koje je prije imao administrativni lanac zapovijedanja) (Komisija za reformu u oblasti obrane 2005:3).

Drugi važan prijedlog Komisije iz 2005. godine bilo je usvajanje kocepta pukova ispod razine brigade. To je bio prijedlog kojim se uspješno mogla privesti kraju tranzicija obrambenog sektora u Bosni i Hercegovini na jednu obrambenu strukturu i jednu i jedinstvenu vojnu silu. Koncept pukova predstavljao je vrlo vješto osmišljeno rješenje za problem vojnog dualizma u Bosni i Hercegovini, a podrazumjevaio je to da se pješački elementi dviju komponenti VFBiH i VRS organiziraju u tri pješačka puka. Svaki od ta tri puka bi se sastojao od po tri pješačke bojne, a ukupno devet pješačkih bojni bi bilo dodijeljeno trima multientničkim pješačkim brigadama na način da bi svaka brigada u svom sastavu imala po tri pješačke bojne od kojih bi jedna bojna bila iz istog puka kojem pripada i sama brigada. Zapovijedanje i kontrola bi se protezalo od Predsjedništva BiH, preko ministra obrane i načelnika Zajedničkog stožera, načelnika Operativnog zapovjedništva, pa prema nižim razinama sve do brigadnim stožerima i njima podređenim bojnama. Ovi pješački pukovi su bili osmišljeni kao jedini element reformiranih Oružanih snaga BiH koji bi poticao iz bivših entitetskih vojski. Pukovi bi bili zaduženi za očuvanje vojnog naslijeđa i tradicije VFBiH i VRS, a svaki puk bi imao mali stožer puka koji bi se bavio ceremonijalnim i drugim zadacima puka. Ono što je važno navesti jeste to da je Komisija u objašnjenju funkcioniranja koncepta pješačkih pukova naznačila da pukovi neće imati operativne i administrativne nadležnosti već da će njihova suštinska funkcija biti osnaživanje duha zajednice, morala i kohezije postrojbi u novim Oružanim snagama BiH (Komisija za reformu u oblasti obrane 2005:5).

Navedeni prijedlog Komisije predstavljao je idejno rješenje problema vojnog dualizma te je bilo veliki korak u pravcu iznalaženja općeprihvatljivog reformiranja strukture obrambenog sektora Bosne i Hercegovine koje je svim konstitutivnim narodima osiguravalo jednaku mogućnost učešća u procesima odlučivanja i upravljanja obrambenim sektorom Bosne i Hercegovine.

U svom izvješću, Komisija je također navela kako bi drugi rodovi kao što su topništvo, inženjerstvo ili veza, stvorili jedinstvene pukove čije bi podređene postrojbe bile formirane od postojećih postrojbi bivše VFBiH i bivše VRS, a Operativno zapovjedništvo bi zatim, po potrebi, te podređene postrojbe pukova dodjeljivala kao potporu manevarskim brigadama. Osim toga, Komisija je u svom izvješću navela kako bi za Oružane snage BiH, prema novom

Zakonu o obrani BiH, brigada bila temeljna formacija kao što je bio slučaj s vojskama koje su bile u sastavu NATO-a. Primjenjujući brigadu kao temeljnu formaciju, Oružane snage bi mogle u svakom trenutku imati jednu borbenu spremnu brigadu, a tri postojeće brigade bi se konstantno rotirale periodično preuzimajući tu borbenu funkciju. Na taj način bi se zadovoljio NATO kriterij prema kojem približno 40% od ukupnih oružanih snaga jedne države mora u svakom trenutku biti spremno za razmještanje. Komisija je također navela kako jedna država kao što je Bosna i Hercegovina ne može ispuniti kriterije potrebne da bi postala punopravna članica NATO-a sve dok međunarodne vojne snage nadgledaju i kontroliraju Oružane snage te države. Komisija je donijela zaključak da će Oružane snage BiH koje budu bazirane na brigadama sa zapovjedništvima manevarskih brigada u Tuzli, Banja Luci i Mostaru i koje postanu potpuno operativne, zaokružiti ispunjavanje vojnih aspekata Daytonskog mirovnog sporazuma, te da će Bosna i Hercegovina u potpunosti biti sposobna preuzeti kontrolu nad vlastitim Oružanim snagama bez pomoći međunarodnih snaga (Komisija za reformu u oblasti obrane 2005:7).

Pored rješavanja problema vojnog dualizma, Komisija je svojim prijedlozima nastojala usaglasiti ustroj obrambenog sektora BiH s traženim standardima koji su bili neophodni kako bi se nastavilo približavanje Bosne i Hercegovine euroatlanskim integracijama koje su ranije definirane kao strateški interes države.

Daljnje reforme koje su se u periodu od početka 2005. godine do donošenja i stupanja na snagu Zakona o obrani BiH trebale izvršiti odnosile su se na prijenos funkcija s entitetskih ministarstava obrane i vojnih zapovjedništava na obrambene institucije na državnoj razini. U skladu s tim, bilo je planirano da se funkcije koje su do tada obavljala entitetska ministarstva i vojna zapovjedništva biti prebačene na institucije na državnoj razini, odnosno ili na Ministarstvo obrane BiH, ili Zajednički stožer, ili na Zapovjedništvo za potporu. Datum 01.01.2006. godine bio je određen kao dan kada će entitetska ministarstva obrane i vojna zapovjedništva biti zakonski ukinuti, odnosno dan kada će zaposlenici tih institucija postati uposlenici Bosne i Hercegovine, a ne jednog od dvaju bosanskohercegovačkih entiteta. Predloženim Zakonom o obrani BiH bile su pokrivenne one preporuke Komisije za reformu obrane koje su se odnosile na osiguravanje uvijeta pod kojima će se zapovjedništvo i kontrola nad svim elementima Oružanih snaga BiH u potpunosti nalaziti u državnoj nadležnosti, odnosno uvijeta pod kojim će doći do reformiranja oružanih snaga na način da postanu jedna vojna sila s jednim lancem zapovijedanja

koji će se protezati od Predsjedništva BiH do najnižih postrojbi Oružanih snaga BiH.

Komisija je utvrdila da je cilj ovog Zakona bila integracija tada postojećih operativnih i administrativnih lanaca zapovijedanja putem prijenosa entitetskih nadležnosti iz oblasti obrane na nadležnosti državne razine. Pored prijenosa nadležnosti koje su se do tada nalazile na razini entiteta, ovim Zakonom su bila previđena i dodatna proširivanja državnih nadležnosti, te davanje onih nadležnosti i funkcija državnim institucijama i zvaničnicima koje su se do tada nalazile u rukama entiteta (Komisija za reformu u oblasti obrane 2005:9), a pored opisa načina na koji bi novi Zakon o obrani BiH transformirao dotadašnju strukturu i način funkcioniranja obrambenog sektora u Bosni i Hercegovini, Komisija je u svom Izvješću iz 2005. godine iznijela pregled potrebnih amandmana na zakone na entitetskim razinama kako bi država mogla lakše preuzeti nadležnosti iz obrambenog sektora. Navedeni proces je, kako je navedeno u Izvješću, zahtijevao stavljanje postojećih entitetskih zakona o obrani i zakona o službi u vojsci izvan snage, te usvajanje manjih amandmana na entitetske ustave. Također, Komisija je zaključila da bi u navedenom procesu bilo potrebno nastaviti usklađivati tada postojeće entitetske zakone s odredbama Zakona o obrani BiH kao i Zakona u službi u Oružanim snagama BiH (Komisija za reformu u oblasti obrane 2005:155).

Kada je riječ o amandmanima na ustave entiteta, oni su bili neophodni kako bi se ukinule sve nadležnosti entiteta koje su se ticale obrambenog sektora. Iako je u 2003. godini usvojen određeni broj amandmana na Ustav Republike Srpske, tim amandmanima ipak još uvijek nisu bile u potpunosti ukinute sve nadležnosti navedenog entiteta po pitanju obrane.

Iz tog razloga, Komisija je u svom izvješću iz 2005. godine navela kako je potrebno izvršiti izmjenu Ustava Republike Srpske u dijelovima koji se odnose na nadležnosti Republike Srpske, nadležnosti Narodne skupštine Republike Srpske, kao i na nadležnosti predsjednika Republike Srpske te tada postojeće poglavlje o obrani. Komisija je u istom Izvješću konstatirala da za razliku od Ustava Republike Srpske, Ustav Federacije Bosne i Hercegovine ne bi bilo potrebno mnogo mijenjati jer su amandmanima na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine iz 2003. godine ukinute gotovo sve odredbe koje su obrambena pitanja stavljala u nadležnost navedenog bosanskohercegovačkog entiteta. Jedini dio Ustava Federacije Bosne i Hercegovine koji se još uvijek pozivao na obranu bio je dio kojim je opisana nadležnost Federacije Bosne i Hercegovine da sklapa vojne sporazume (Komisija za reformu u oblasti obrane 2005:155).

Osim usvajanja navedenih amandmana, Komisija je u svom izvješću iz 2005. godine

navela i objasnila koje je to entitetske zakone potrebno staviti izvan snage, koje je entitetske institucije potrebno ukinuti te koje je zakone potrebno uskladiti kako bi se omogućila potpuna provedba reforme obrambenog sektora u Bosni i Hercegovini na način da se nadležnost za pitanja obrane potpuno prebace na državu Bosnu i Hercegovinu.

Prema mišljenju Komisije, bilo je potrebno da Narodna skupština Republike Srpske izvan snage stavi Zakon o obrani Republike Srpske te Zakon o Vojsci Republike Srpske, dok je Paralementarna skupština Federacije Bosne i Hercegovine izvan snage trebala staviti Zakon o obrani Federacije Bosne i Hercegovine i Zakon o službi u Vojsci Federacije Bosne i Hercegovine. Kako bi se ukinula entitetska ministarstva obrane, bilo je neophodno izmijeniti entitetske zakone o ministarstvima kako bi se ministarstva obrane isključila iz sastava entitetskih vlada te je zbog toga bilo potrebno izmijeniti Zakon o ministarstvima Republike Srpske i Zakon o ministarstvima i drugim tijelima uprave Federacije Bosne i Hercegovine. Treća aktivnost koju je bilo potrebno realizirati kako bi se proces reforme obrambenog sektora u Bosni i Hercegovini mogao ispravno i potpuno provoditi, bilo je pokretanje procesa usklađivanja sadržaja tadašnjih entitetskih zakona sa sadržajima zakonskih odredbi novih zakona na državnoj razini čime bi se omogućilo državno preuzimanje nadležnosti u oblasti obrane te potpuna i učinkovita provedba Zakona o obrani BiH i Zakona o službi u Oružanim snagama BiH. Tako je, primjerice u Republici Srpskoj, iz različitih razloga proisteklih iz izmjena određenih zakona i ukidanja institucija koje su se do tada bavile pitanjima obrane, bilo potrebno uskladiti zakone koji su se odnosili na civilnu zaštitu, mirovinsko i invalidsko osiguranje te na lokalnu samoupravu kako bi se omogućilo normalno funkcioniranje sektora koji su bili obuhvaćeni ovim zakonima na način da ne ometaju normalno funkcioniranje reformiranog obrambenog sektora Bosne i Hercegovine. S druge strane, iz istog razloga je u Federaciji Bosne i Hercegovine bilo potrebno uskladiti Zakon o zaštiti i spašavanju ljudi i dobara od prirodnih i drugih katastrofa (Komisija za reformu u oblasti obrane 2005:156).

Dana 28.09.2005. godine Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine je temeljem članaka III. 5. a) i IV. 4. a) Ustava Bosne i Hercegovine usvojila Zakon o obrani Bosne i Hercegovine. Navedeni Zakon predstavljao je rezultat kojim su kulminirali svi do tada poduzeti i uloženi naponi kako unutarnjih tako i međunarodnih političkih subjekata koji su nastojali stvoriti uvijete za provedbu pravilne i potpune reforme obrambenog sektora u Bosni i Hercegovini na način da se istom reformom osiguraju uvijeti pod kojima će obrambeni sektor Bosne i

Hercegovine biti snažan element osiguravanja mira i sigurnosti u Bosni i Hercegovini.

U desetom poglavlju Zakona o obrani BiH, u odjeljcima A i C, regulirane su odredbe koje se odnose na Stručni tim za provođenje tranzicije te na prijenos funkcija. Ministar obrane je 15 dana od stupanja na snagu ovog zakona trebao uspostaviti Stručni tim za provođenje tranzicije, a Tim bi bio odgovoran za: poslove planiranja, organiziranja, pružanja pomoći i nadgledanja procesa preuzimanja funkcija iz članka 67. (odnosi se na Plan preuzimanja funkcija) u oblasti obrane na državnu razinu; dostavljanje, u pisanoj formi, prijedloga i preporuka ministru obrane o svim pitanjima vezanim za proces tranzicije; te za ostale dužnosti koje odredi ministar obrane. Stručni tim je imao zadaću da o procesu tranzicije mjesečno ili po potrebi izvješćuje ministra obrane koji je dalje po istome pitanju trebao izvješćivati Predsjedništvo BiH, Vijeće ministara BiH i nadležnu komisiju Parlamentarne skupštine BiH (Komisija za reformu u oblasti obrane 2005:72).

Kada je riječ o dijelu zakona koji se odnosi na prijenos funkcija, njime je određeno da ministar obrane do 01.01.2006. godine treba donijeti Plan preuzimanja funkcija utemeljen na prijedlozima Stručnoga tima. U ovom dijelu je opisan lanac zapovijedanja u periodu tranzicije gdje je navedeno da će od 01.01.2006. godine zapovjednik Zajedničkog zapovjedništva VF BiH i načelnik Generalštaba VRS biti izravno odgovorni načelniku ZS OS BiH do ukidanja Zajedničkog zapovjedništva VF BiH i Generalštaba VRS, a navedeno je i kako zapovjednik Zajedničkog zapovjedništva VF BiH i Generalštaba VRS nemaju operativne ovlasti. U istom dijelu zakona je navedeno i kako će ministar obrane BiH najkasnije do 01.01.2006. godine odrediti po jednu osobu za svako prijašnje ministarstvo obrane da obavlja one poslove i zadaće koji su neophodni za učinkovito upravljanje prijašnjim entitetskim ministarstvima do završetka procesa tranzicije unutar obrambenog sektora BiH (Komisija za reformu u oblasti obrane 2005:77).

Upravo je taj period tranzicije predstavljao posljednju fazu reformiranja obrambenog sektora, odnosno njegovog preustrojavanja na način da je država od entiteta preuzela sve nadležnosti koje se odnose na pitanja obrane.

### 3.3. Ključni međunarodni subjekti uključeni u proces reformiranja obrambenog sektora u Bosni i Hercegovini

U procesu reformiranja obrambenog sektora Bosne i Hercegovine vrlo značajnu ulogu imale su međuvladine organizacije i institucije i koje su stvarale diplomatski pritisak da se implementiraju odredbe Daytonskog mirovnog sporazuma u Bosni i Hercegovini. Međuvladine organizacije uključene u proces reforme obrambenog sektora u Bosni i Hercegovini predstavljaju nezaobilazan element samog tog procesa te je neophodno nabrojati ih i objasniti na koji su način sudjelovale u tom procesu kako bi se isti što vjerodostojnije objasnio i izučio.

Ključne međuvladine organizacije uključene u proces reforme obrambenog sektora Bosne i Hercegovine bile su: Ured Visokog predstavnika (OHR), Sjeverno-atlanski savez (NATO), Europska Unija (EU), Organizacija za europsku sigurnost i suradnju (OSCE), Ujedinjene nacije (UN), Vijeće Europe (CoE).

#### Ured Visokog predstavnika

NATO je odredbama Annexa 1-A Daytonskog mirovnog sporazuma dobio mandat da osigura sigurno okruženje koje bi stvorilo uvijete za provođenje drugih procesa vezano za sigurnost. NATO je, u skladu s mandatom dobijenim od strane Vijeća sigurnosti UN-a, *bio zadužen da uspostavi multinacionalne vojne snage, Snage za implementaciju (IFOR), s ciljem uspostavljanja trajnog prekida neprijateljstava, razdvajanje i razoružavanje zaraćenih strana* (Hadžović, 2009:31). Kada je IFOR ispunio svoj mandat međunarodne vojne snage u BiH su reorganizirane u okviru Stabilizicijskih snaga (SFOR) koje su preuzele mandat od IFOR-a. Hadžović također navodi da su *zvaničnici NATO-a jasno stavili do znanja da je prvi uslov koji mora ispuniti BiH ako želi u Pfp<sup>4</sup>, osnivanje jedinstvene komandne sturkture unutar svojih snaga; a ovaj zahtjev predstavljao je jedan od glavnih zamajaca procesa reforme odbrane i pokazao se kao bitna poluga u rukama OHR-a, kada je reforma odbrane bila u punom zamahu* (Hadžović, 2009:32).

S obzirom da je članstvo u EU bilo i ostalo strateški interes Bosne i Hercegovine, EU je imala i ima mogućnost politike uslovljavanja svih država koje žele postati njezine članice.

---

<sup>4</sup> Partnerstvo za mir (eng. Partnership for Peace) – NATO program kreiran u cilju stvaranja povjerenja između NATO država i ostalih europskih i bivših sovjetskih država koje nisu članice NATO-a.



*Jedan od glavnih uvijeta koji zemlja potencijalni član treba ispuniti kako bi se pridružila EU, sadržan je u članu 49. Ugovora o EU; njime je određeno da zemlje koje žele članstvo moraju poštovati principe sadržane u članu 6(1) Ugovora, a oni se odnose na demokratiju, slobodu, poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda, te vladavinu prava (Hadžović, 2009:33). Uloga EU u postratnoj Bosni i Hercegovini se postupno proširivala te je ona s vremenom postajala sve uključenija u proces stabilizacije. Tako je EU 2003. godine pokrenula Policijsku misiju (EUPM) u BiH, a 2004. godine je preuzela vojnu misiju koju je do tada vodio NATO te je uspostavila EU snage (EUFOR) te je potvrdila svoju posvećenost izgradnji mira u BiH i potencijalnoj integraciji države u EU (Hadžović, 2009:34). Baveći se ulogom EU u reformi sigurnosnog sektora u Bosni i Hercegovini, koji je uključivao i reformu obrambenog sektora, Hadžović navodi da je jedan od primarnih razloga zbog kojih je EU bila u poziciji da vrši politički pritisak i koristi politiku uslovljavanja, podrška članstvu u EU koju je ispoljavalo stanovništvo BiH, unutar sva tri konstitutivna naroda<sup>5</sup> (Hadžović, 2009:34).*

Članica OSCE-a Bosna i Hercegovina je postala 1992. godine. *OSCE je ovlašćen, i pod direktnim mandatom po Općem okvirnom sporazumu za mir u Bosni i Hercegovini, za provedbu odredaba člana IV Aneksa 1-B<sup>6</sup> (koji podrazumijeva Sporazum o subregionalnoj kontroli naoružanja)* (Beridan, 2008:190). U skladu s odredbama članka 2. navedenog Aneksa, OSCE je potpisnicima sporazuma organizirao niz edukacija na temu demokratske kontrole oružanih snaga, izgradnje institucija i civilno-vojnim odnosima, a koje su bile od značaja za provođenje obrambene reforme. Pored toga, aktivnosti izgradnje povjerenja poduzete od strane OSCE-a omogućile su stvaranje temelja za prevazilaženje podjela u vojnom sektoru BiH neposredno nakon rata, a OSCE je bio uključen i u proces smanjenja broja vojnika, kao i u nadgledanje procesa uspostavljanja i funkcioniranja Zajedničke komisije za sigurnost i obranu (Hadžović, 2009:35).

S obzirom na neuspjeh UN-a da zaštiti civile tijekom rata u Bosni i Hercegovini, Daytonskim mirovnim sporazumom mu je namjerno ograničena uloga u rješavanju posljedica rata, te je to bilo jedan od glavnih razloga zbog kojih je uspostavljen OHR. Ipak, Vijeće sigurnosti UN-a ostalo je nadležno za odobravanje odluka Visokog predstavnika, kao i za

---

<sup>5</sup> Izvješće pod nazivom „Šutljiva većina govori“ utvrdio je da jedna od dugoročnih težnji među sva tri konstitutivna naroda u BiH članstvo u EU. Istraživanje je provela Oxford Research International, u ime Razvojnog programa UN (UNDP). Ono predstavlja najobuhvatnije i najtemeljitije ispitivanje društvenog i političkog profila u BiH ikad urađeno.

<sup>6</sup> Aneks Daytonskog sporazuma kojim je regulirana uloga OSCE u smislu sigurnosnih pitanja u BiH.

produženje mandata stranih trupa zaduženih za osiguranje mira u Bosni i Hercegovini (Hadžović, 2009:37).

Kada je riječ utjecaju Vijeća Europe na reformu obrambenog sektora u Bosni i Hercegovini, Hadžović navodi kako je *kao i u slučaju NATO-a i EU, Vijeće Europe također iskoristilo politiku uslovljavanja*, a u smislu reformiranja je od BiH, između ostalog, tražilo restrukturiranje vojnih snaga na način koji će biti u skladu s međunarodnim standardima i procedurama, s posebnim težištem na demokratsku kontrolu obrambenih snaga (Hadžović, 2009:38).

#### 4. ANALIZA ZAKONA O OBRANI BOSNE I HERCEGOVINE IZ 2005. GODINE

Zakon o obrani Bosne i Hercegovine predstavlja ključni dokument kojim je osmišljen novi način funkcioniranja obrambenog sektora u Bosni i Hercegovini i čijim je usvajanjem krajem rujna 2005. godine napravljen najznačajniji korak ka realizaciji reforme obrambenog sektora. Ovim Zakonom utvrđene su nove odredbe o načinu funkcioniranja obrambenog sektora Bosne i Hercegovine, kao i institucije nadležne za upravljanje obrambenim sektorom i njegovim elementima. Zakon o obrani BiH, kao što će biti vidljivo iz analize istog, predstavlja zakonski okvir kojim je nadležnost s entitetskih razina nad pitanjima vezanim za obranu prebačena isključivo na državu Bosnu i Hercegovinu, odnosno na državne institucije.

Zakon o obrani BiH, donesen 2005. godine, je od strane Komisije za reformu obrane predstavljen kao nov zakon jer je izmjenjeno više od polovice Zakona o obrani BiH iz 2003. godine. Ovaj Zakon je imao krucijalni značaj za reformu obrambenih snaga BiH, ne samo u smislu kompletiranja Oružanih snaga BiH, nego i u kontekstu ukidanja obrambenih struktura (ministarstava obrane i vojski) na razini dvaju entiteta. Ovim značajnim korakom otklonjene su mnoge dileme oko uloge države Bosne i Hercegovine i njezinih entiteta u odnosu na organiziranje obrane, ali i funkcioniranje države uopće. Oružane snage BiH predviđene ovim Zakonom su znatno jednostavnije definirane čime su stvorene pretpostavke za njihovu veću učinkovitost i snagu u odnosu na one koje su postojale u prethodnom periodu (Cikotić, 2010:198).

U nastavku ovog dijela rada bit će prikazana analiza Zakona o obrani BiH, odnosno sažeti sadržaji odredbi koje su sadržane u istom. Fokus analize bit će na onim odredbama koje se odnose na način funkcioniranja obrambenog sustava Bosne i Hercegovine.

Napominjem da sam ovaj dio rada napisao isključivo analizirajući Zakon o obrani Bosne i Hercegovine iz 2005. godine („Službeni glasnik BiH“ br. 88/05), bez korištenja ikakve dodatne literature.

##### **Analiza Zakona o obrani BiH iz 2005. godine**

Zakon o obrani BiH sastoji se od 10 poglavlja kojima su obuhvaćeni različiti elementi koje je bilo potrebno definirati ovim Zakonom kako bi se omogućila uspješna reforma i učinkovito

funkcioniranje obrambenog sektora Bosne i Hercegovine. Poglavlja sadržana u Zakonu su sljedeća:

- Poglavlje I. Opće odredbe
- Poglavlje II. Prava i dužnosti institucija BiH
- Poglavlje III. Sastav OS BiH
- Poglavlje IV. Proglašenje ratnog ili izvanrednog stanja
- Poglavlje V. Prirodne i druge katastrofe i nesreće
- Poglavlje VI. Sukob interesa i profesionalizam
- Poglavlje VII. Generalni inspektorat
- Poglavlje VIII. Prisega
- Poglavlje IX. Zastave, himna i vojna obilježja
- Poglavlje X. Prijelazne i završne odredbe.

U **poglavlju I.** koje se sastoji od 5 članaka definiran je predmet ovog Zakona, definicija Oružanih snaga i vojnih snaga, kao i zadaci Oružanih snaga, a posljednji članak ovog poglavlja odnosi se na zabranu političkog angažiranja Oružanih snaga.

Predmet ovog Zakona jeste reguliranje jedinstvenog obrambenog sustava Bosne i Hercegovine, uspostavljanje i definiranje lanca zapovijedanja i uloge svih elemenata kako bi Bosna i Hercegovina imala pun kapacitet u civilnom nadzoru i zaštiti suvereniteta i teritorijalnog integriteta Bosne i Hercegovine. Zakonom su također utvrđena prava, dužnosti i postupci institucija Bosne i Hercegovine, OS BiH i entitetskih organa za obranu suvereniteta i teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine, ali i potrebne za pružanje pomoći civilnim vlastima.

Oružane snage BiH su ovim zakonom definirane kao profesionalna, jedna vojna sila koju organizira i kontrolira država Bosna i Hercegovina, dok se vojnim snagama smatraju sve formacije i postrojbe organizirane od strane institucija Bosne i Hercegovine, u skladu s ovim zakonom i u skladu sa Zakonom o službi u OS BiH.

U članku 4. ovog zakona navedeni su zadaci OS BiH prema sljedećem:

- *Učešće u operacijama kolektivne sigurnosti, u operacijama potpore miru, uključujući i borbu protiv terorizma;*
- *Pružanje vojne obrane Bosni i Hercegovini i njezinim državljanima u slučaju napada;*

- *Pomoć civilnim organima u reagiranju na prirodne i druge katastrofe i nesreće;*
- *Protuminsko djelovanje u Bosni i Hercegovini;*
- *Ispunjavanje međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine.*

Kao što je već ranije navedeno, posljednji član prvog poglavlja ovog zakona zabranjuje korištenje OS BiH u političke svrhe ili za aktivnosti političkih stranaka.

**Poglavlje II.** ovog zakona odnosi se na prava i dužnosti institucija Bosne i Hercegovine, a sastoji se od 9 odjeljaka poredanih po abecednom redu (od A do I).

Odjeljak A drugog poglavlja ovog zakona propisuje nadležnosti Bosne i Hercegovine, a u prvom članku ovog odjeljka, odnosno 6. članku ovog zakona, navedeni su ciljevi zbog koji BiH organizira, razvija i održava vojni kapacitet i spremnost OS BiH, a to su:

- *Osiguranje suvereniteta, teritorijalne cjelovitosti, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine;*
- *Unapređenje ciljeva vanjske politike Bosne i Hercegovine;*
- *Ispunjenje međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine;*
- *Zaštita državljana Bosne i Hercegovine.*

U ovom odjeljku je propisano i to da Bosna i Hercegovina osigurava transparentnu, demokratsku i civilnu kontrolu nad OS BiH; da vrši zapovijedanje i kontrolu nad OS BiH; te da lanac zapovijedanja i kontrole nad OS BiH počinje od Predsjedništva BiH do ministra obrane BiH, pa zatim preko načelnika ZS OS BiH, zapovjednika OZ OS BiH i ZP OS BiH do zapovjednika podređenih zapovjedništava i postrojbi.

U ovom odljeku se regulirani i vojnoobavještajni poslovi koji su u ovom radu detaljnije obrađeni u sedmom dijelu rada pod nazivom *Komparacija pojedinih elemenata postreformskog obrambenog sektora u odnosu na prijereformski.*

Odjeljak B drugog poglavlja ovog zakona odnosi se na Parlamentarnu skupštinu BiH, a u članku 10. Zakona o obrani BiH ista je, između ostalog, nadležna da:

- *Proglasi ratno stanje na zahtjev Predsjedništva BiH u slučaju izravnog napada na BiH ili dio BiH;*
- *Proglasi izvanredno stanje na zahtjev Predsjedništva BiH kada postoji prijetnja*

*postojanju BiH, prijetnja napada na BiH ili bilo koji dio BiH ili neposredna ratna opasnost;*

- Vršiti demokratsku parlamentarnu kontrolu nad OS BiH i svim institucijama obrane na razini BiH;*
- Za donošenje zakona koji se odnose na organizaciju, financiranje, popunjavanje, obuku, opremanje, razmještaj i uporabu OS BiH;*
- Potvrđuje postavljenja načelnika i zamjenike načelnika ZS OS BiH, zapovjednika i zamjenike zapovjednika OZ OS BiH i ZP OS BiH i svih časnika s činom generala u OS BiH.*

Odjeljkom C ovog zakona propisani su članovi koji se odnose na Predsjedništvo BiH koje djeluje konsenzusom i kojem se daje vrhovno zapovjedništvo i kontrola nad OS BiH. Članom 12. definirane su nadležnosti Predsjedništva BiH među koje, između ostalih, spadaju nadležnosti da:

- Zahtijeva proglašenje ratnog stanja od Parlamentarne skupštine BiH;*
- Zahtijeva proglašenje izvanrednog stanja od Parlamentarne skupštine BiH;*
- Uputi Oružane snage u operacije tijekom rata, izvanrednog stanja ili mirovnih operacija izvan zemlje, u skladu sa zakonom;*
- Ovlašti ministra obrane Bosne i Hercegovine da naredi uporabu i razmještaj OS BiH;*
- Angažira vojne snage za pomoć civilnim organima u reagiranju na prirodne i druge katastrofe i nesreće;*
- Određuje i mijenja veličinu i strukturu OS BiH u skladu sa zakonom;*
- Postavlja načelnika i zamjenike načelnika ZS OS BiH, zapovjednika i zamjenike zapovjednika OZ OS BiH i ZP OS BiH;*
- Postavlja i smjenjuje generale u OS BiH;*
- Smijeni načelnika ili zamjenike načelnika ZS OS BiH, zapovjednika i zamjenike zapovjednika OZ OS BiH i ZP OS BiH, na prijedlog ministra obrane BiH;*
- Usvoji Sigurnosnu politiku i Obrambenu politiku Bosne i Hercegovine s ciljem pružanja strateških smjernica u vanjskim poslovima i pitanjima obrane.*

U odjeljcima D i E ovog zakona definirane su nadležnosti Ministarstva obrane BiH, ministra obrane BiH i zamjenika ministra obrane BiH.

Ministarstvo obrane BiH je, između ostalog, nadležno za:

- Stvaranje i održavanje obrambenog kapaciteta kako bi se osigurala zaštita suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine;
- Predlaganje budžeta za obranu Bosne i Hercegovine i izdavanje odobrenja za rashode iz budžeta Bosne i Hercegovine za obranu;
- Organizaciju, opremanje i snabdijevanje OS BiH;
- Reguliranje organizacije i vođenja pukova, njihovih zapovjedništava i osoblja;
- Provođenje definiranih politika i smjernica te osiguranje provođenja zakona, ostalih propisa i općih akata iz oblasti obrane.

Nadležnosti ministra obrane BiH su podijeljene na organizacijske i administrativne nadležnosti (opisane u članku 15. ovog zakona) te na zapovjedne nadležnosti (opisane u članku 16. ovog zakona). Pored toga, zakonom je definirana nadležnost ministra obrane BiH da vrši kontrolu i inspekciju nad OS BiH, a za svoj rad je odgovoran Parlamentarnoj skupštini BiH.

Člankom 19. ovog zakona definirano je da ministar obrane ima 2 zamjenika od kojih je jedan zamjenik ministra obrane za politiku i planiranje, a drugi zamjenik ministra obrane za upravljanje resursima. U istom članku je navedeno kako ministar obrane i njegova dva zamjenika neće biti iz reda istog konstitutivnog naroda.

U odjeljku F opisane su odredbe koje se odnose na Zajednički stožer OS BiH (ZS OS BiH). Zajednički stožer OS BiH je stručni stožerni organ podređen ministru obrane, a odgovoran je za planiranje, organiziranje provođenje direktiva i naredbi ministra obrane, uključujući i pripremanje i nadgledanje izvršenja vojnih zapovijedi, izradu vojnih strategija za izradu Sigurnosne i Obrambene politike, itd.

Članom 22. ovog zakona propisane su nadležnosti načelnika ZS OS BiH među koje, između ostalih, spadaju: vršenje dužnosti vojnog savjetnika Predsjedništva BiH i ministra obrane, osiguravanje operativne gotovosti OS BiH, izdavanje zapovijedi u skladu s nadležnostima ZS OS BiH, i druge. Ovim odjeljkom su obuhvaćene i nadležnosti zamjenika načelnika ZS OS BiH.

U odjeljcima G i H drugog poglavlja ovog zakona navedene su odredbe koje se odnose

na Operativno zapovjedništvo OS BiH (OZ OS BiH) i Zapovjedništvo za potporu OS BiH (ZP OS BiH), odnosno na nadležnosti zapovjednika navedenih postrojbi. I zapovjednik OZ OS BiH i zapovjednik ZP OS BiH su izravno podređeni načelniku ZS OS BiH, oba se nalaze u činu general-bojnika i oba imaju po dva zamjenika (zapovjednici i njihovi zamjenici neće biti iz reda istog konstitutivnog naroda). Ovim odjeljcima je propisano da zapovjednike OZ OS BiH i ZP OS BiH i njihove zamjenike predlaže ministar obrane BiH, a postavlja ih Predsjedništvo BiH uz konzultiranje sa Stalnim komitetom za vojna pitanja.

Zapovjednik OZ OS BiH zakonom je definiran kao operativni zapovjednik za sve taktičke postrojbe OS BiH, za sve misije koje zahtjevaju razmještaj i uporabu bilo kog operativnog dijela OS BiH, te zapovjednik za obuku i multinacionalne vježbe koje zahtjevaju razmještaj ili uporabu bilo kog dijela OS BiH. U njegove nadležnosti u okviru lanca zapovijedanja, pod vrhovnim zapovjedništvom i kontrolom Predsjedništva BiH, spadaju: izdavanje zapovijedi podređenim zapovjedništvima i snagama, provođenje politike ZS OS BiH, priprema operativnih planova utemeljenih na zapovjedima načelnika ZS OS BiH, itd.

Zapovjednik ZP OS BiH je članom 28. ovog zakona definiran kao zapovjednik za osoblje, logistiku, obuku i doktrinu, a u njegove nadležnosti u lancu zapovijedanja, između ostalih, spadaju: izdavanje zapovijedi i uputstava podređenim upravama i snagama, provođenje politika, propisa i naredbi MO BiH i ZS OS BiH vezanih za osoblje, logistiku i obuku, priprema planova za potporu operacijama temeljem zapovijedi načelnika ZS OS BiH, itd.

Odjeljak I je posljednji odjeljak drugog poglavlja ovog zakona, a njime su definirane dužnosti Stalnog komiteta za vojna pitanja među koje spadaju razmatranje i davanje savjeta o Sigurnosnoj politici i Obrambenoj politici Bosne i Hercegovine, koje se pripremaju po uputstvu ministra obrane, kao i davanje savjeta Predsjedništvu BiH o postavljenju načelnika i zamjenika načelnika ZS OS BiH, te zapovjednika i zamjenika zapovjednika OZ OS BiH i ZP OS BiH;

**Poglavlje III.** zakona odnosi se na Sastav OS BiH i podijeljeno je na odjeljak A u kojem su sadržane opće odredbe i na odjeljak B koji se odnosi na odredbe koje se odnose na pričuvni sastav.

U odjeljku A ovog poglavlja navodi se da se OS BiH sastoje od djelatnog vojnog osoblja, pripadnika pričuvnog sastava koji su angažirani u vojnu službu, civilnog osoblja i kadeta, kao dan OS BiH je određen 01. prosinac kao dan na koji je 2003. godine donesena



Odluka o formiranju OS BiH.

U odjeljku B navedeni su zadaci, veličina i struktura, obuka, prava i odgovornosti, kao i način popune pričuvnog sastava OS BiH.

**Poglavlje IV** Zakona o obrani definira način proglašenja ratnog ili izvanrednog stanja.

U članku 40. Zakona o obrani BiH navodi se da Predsjedništvo BiH zahtjeva proglašenje ratnog stanja od Parlamentarne skupštine BiH u slučaju izravnog napada na Bosnu i Hercegovinu, a vojni napad na bilo koji dio Bosne i Hercegovine bilo kakvim vojnim sredstvima i u bilo kojem obliku smatra se napadom na cijelu Bosnu i Hercegovinu. U istom članku je navedeno da će u slučaju izravnog napada na Bosnu i Hercegovinu, Parlamentarna skupština BiH sazvati izvanrednu sjednicu što je prije moguće kako bi se razmotrio zahtjev za proglašenje ratnoga stanja.

U članku 41. ovog zakona se navodi da Predsjedništvo BiH zahtjeva proglašenje izvanrednoga stanja od strane Parlamentarne skupštine BiH kada postoji prijetnja postojanju BiH, prijetnja normalnom funkcioniranju ustavnih institucija ili neposredna ratna opasnost.

Člankom 42. Zakona o obrani BiH je propisano da proglašenje ratnog ili izvanrednog stanja razmatra Parlamentarna skupština na zahtjev Predsjedništva BiH, ako Parlamentarna skupština zasjeda u vrijeme zahtjeva. Ako Parlamentarna skupština ne zasjeda u vrijeme podnošenja zahtjeva za proglašenje ratnog ili izvanrednog stanja, Predsjedništvo BiH može zapovjediti angažiranje postrojbi OS BiH.

Člankom 43. definirani su rokovi za razmatranje ovih zahtjeva te je istim člankom propisano da ako postoje opravdani razlozi za proglašenje izvanrednog stanja, ili u slučajevima kada je Predsjedništvo BiH, zbog žurnosti, zapovjedilo angažiranje postrojbi OS BiH kako bi se uklonili uzroci za objavu izvanrednoga stanja, Parlamentarna skupština BiH će sazvati posebnu sjednicu u roku od 48 sati kako bi razmotrila zahtjev za proglašenje izvanrednog stanja ili zapovijed o angažiranju OS BiH. Ako Parlamentarna skupština ne proglasi izvanredno stanje u roku od 72 sata od zahtjeva Predsjedništva BiH ili zapovijedi za angažiranje OS BiH, zahtjev će se smatrati odbijenim, a zapovijed će biti stavljena izvan snage.

U **poglavlju V.** Zakona o obrani BiH definirane su odredbe koje se odnose na djelovanje obrambenog sustava u slučaju prirodnih i drugih katastrofa i nesreća. Ovim poglavljem je

definirano angažiranje OS BiH od strane ministra obrane, a po ovlaštenju Predsjedništva BiH, u slučaju prirodnih ili drugih katastrofa i nesreća, a na zahtjev odgovarajućih civilnih organa Bosne i Hercegovine ili entiteta o čemu se izvješćuje Parlamentarnu skuštinu BiH. Sukladno ovoj odrebi, postrojbe OS BiH mogu biti razmještene kao pomoć civilnim vlastima u slučaju prirodnih i drugih katastrofa i nesreća, sukladno uputstvima donesenim od strane ministra obrane.

**Poglavlje VI.** ovog zakona odnosi se na sukob interesa i profesionalizam djelatnih vojnih osoba na službi u OS BiH. Osim što pripadnicima OS BiH zabranjuje ostvarivanje financijskog interesa koje je u sukobu sa savjednim obavljanjem službenih dužnosti i zaposlenje izvan OS BiH koje je u sukobu sa zvaničnim dužnostima i odgovornostima, ovim poglavljem je djelatnim vojnim osobama nametnuta obaveza političke neutralnosti, kao i podržavanja Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini. Ovim poglavljem je također predviđeno da ministar obrane pripremi Kodeks ponašanja pripadnika OS BiH, kao i odredbe koje se odnose na zabranu pristupa službi u OS BiH onim osobama koje su služile u oružanim snagama drugih država.

**Poglavlje VII.** definiira što je to Generalni inspektorat i koje su njegove nadležnosti. Generalni inspektorat je definiran kao organizacijska jedinica Ministarstva obrane BiH, a njime rukovodi generalni inspektor koji je djelatna vojna osoba u činu generala. Članom 54. Zakona o obrani je propisano da Generalni inspektorat osigurava da djelatne vojne osobe u MO BiH i OS BiH budu upoznate i da se ponašaju u skladu s odredbama sadržanim u poglavlju VI. istog zakona, kao i sa bilo kojim drugim kodeksom ponašanja ili propisom usvojenim od strane ministra obrane, a koji se odnose na ponašanje i profesionalizam. Neke od nadležnosti koje se nalaze u rukama Generalnog inspektorata su: obuka i obrazovanje djelatnih vojnih osoba u MO BiH i OS BiH u profesionalnom i etičkom smislu; iniciranje, provođenje, kontrola i nadgledanje ispitivanja i istraga tvrdnji o lošem vladanju djelatnih vojnih osoba; davanje savjeta ministru obrane u vezi s uklanjanjem okolnosti koje štete moralu, djelotvornosti i reputaciji OS BiH, itd.

U **poglavlju VIII.** ovog zakona, u članku 56. koji je ujedno i jedini članak sadržan u ovom poglavlju, navodi se sadržaj prisege koju polaže osoba koja prvi put pristupa u OS BiH, a on glasi:

*„Svečano prisežem da ću braniti suverenitet, teritorijalni integritet, ustavni poredak i političku nezavisnost Bosne i Hercegovine i odgovorno i savjesno izvršavati sve dužnosti potrebne za njezinu obranu.“*

**Poglavlje IX.** se odnosi na odredbe vezane za zastave, himne i vojna obilježja, a u njemu su sadržani članci kojima je određeno da će zastava i obilježje OS BiH biti zastava BiH, a da će himna OS BiH biti himna BiH te će njihova upotreba biti obavezna za OS BiH. U nastavku poglavlja je navedeno da će pukovi imati svoje zastave i obilježja, ali da ih časnici u činu generala neće moći nositi; da će brigade, postrojbe i institucije OS BiH moći imati svoje zastave i obilježja; da će ministar obrane donijeti propise o izgledu zastava i obilježja pukova, brigada, postrojbi i institucija, a da će Predsjedništvo BiH biti odgovorno za odobravanje izgleda tih zastava i obilježja. U posljednjem članku sadržanom u ovom poglavlju navodi se da nikome nije dozvoljeno reproducirati ili koristiti obilježja OS BiH bez pismene ovlasti ministra obrane.

**Poglavlje X.** odnosi se na prijelazne i završne odredbe ovog zakona, a sastoji se od 8 odjeljaka poredanih po abecedi (od odjeljka A do odjeljka H). Odeljkom A je regulirane odredbe koje se odnose na Stručni tim za provođenje tranzicije (spomenut u 3. dijelu rada). Odjeljkom B regulirana su pitanja koja se odnose na status državnih službenika i uposlenika; odjeljkom C je reguliran prijenos funkcija (također spomenuto u 3. dijelu rada); odjeljkom D je reguliran prijednos imovine, aktive i arhive; u odjeljku E su definirane odredne koje se odnose na budžet i financijska pitanja. Odjeljkom F je ukinuta vojna obaveza; odjeljkom G je određen način uspostavljanja strukture i lokacija OS BiH; dok su odjeljkom H regulirani pravni propisi, odnosno ukidanje entitetskih zakona o obrani i entitetskih zakona koji su se odnosili na entitetske vojske, kao i ostalih pravnih akata koji nisu bili u skladu s novim ustrojem obrambenog sektora, kao i usklađivanje međunarodnih sporazuma (npr. Sporazum o subregionalnoj kontroli naoružanja). Člankom 84. Zakona o obrani, sadržanim u odjeljku H desetog poglavlja zakona, nevedeno je da će Parlamentarna skupština BiH, Vijeće ministara BiH, Predsjedništvo BiH, te svi subjekti obrane, u okviru vlastite ustavne i zakonske nadležnosti, provesti potrebne aktivnosti za prijem Bosne i Hercegovine u članstvo NATO-a.

Zakon o obrani Bosne i Hercegovine počeo se primjenjivati od 01.01.2006. godine, a početkom njegove primjene izvan snage je stavljen Zakon o obrani BiH iz 2003. godine.

## 5. POSLJEDICE REFORME OBRAMBENOG SEKTORA BOSNE I HERCEGOVINE

Stupnjevita reforma obrambenog sektora Bosne i Hercegovine ostavila je vrlo značajne pozitivne posljedice po stanje sigurnosti države. Unatoč tomu što je bila riječ o politički vrlo osjetljivoj reformi, posredstvom stranih diplomata uspješno je sprovedena reforma obrambenog sektora kojom je sustav sigurnosti Bosne i Hercegovine značajno stabiliziran dok su istovremeno eliminirane pojave koje su posjedovale ozbiljan potencijal da u budućnosti ugroze mir, a najozbiljnija takva prijetnja bila je postojanje vojnog dualizma.

Za cjelokupan proces uspostave sadašnjeg sustava sigurnosti BiH na državnoj razini izuzetno značajnu ulogu imao je proces reforme obrambenih snaga koji je, i u praktičnom i u političkom smislu, predstavljao osnovu pozitivnih promjena u reformi i u drugim sferama sistema sigurnosti, u pravcu njegovog dograđivanja i povezivanja u funkcionalnu cjelinu na razini države Bosne i Hercegovine (Cikotić, 2010:193).

Reformom obrambenog sektora izvršena je integracija dviju postojećih vojnih formacija (VF BiH i VRS) u jedinstvenu vojnu formaciju s jedinstvenim lancem zapovijedanja, a ovlasti nad upravljanjem obrambenim sustavom i obrambenim kapacitetima prenesene su s entitetskih na državnu razinu.

Značaj ove reforme izazvao je dalekosežne pozitivne posljedice po vojnu i političku sigurnost Bosne i Hercegovine. Vojna sigurnost se odnosi na kapacitet države za oružani napad, odnosno obranu, te način na koji države percipiraju institucije drugih država, dok se politička sigurnost odnosi na organizacijsku stabilnost država, sustav vlasti i ideologije koje im kao takvim daju legitimitet (Mirsad D. Abazović, 2012:47). Oba navedena oblika sigurnosti predstavljaju vrlo značajne parametre koji utječu na sveukupno stanje sigurnosti u državi, a provedena reforma obrambenog sektora nepobitno je doprinjela podizanju ta dva oblika sigurnosti.

Postupno prenošenje supremacije odlučivanja s entitetskih razina na državnu omogućilo je isključivi državni nadzor i kontrolu nad obrambenim strukturama te je odstranilo brojne negativne efekte koje je po stanje državne sigurnosti predstavljalo postojanje vojnog dualizma. Reforma koja je provedena u Bosni i Hercegovini, a kojom su obuhvaćene sigurnosne strukture, predstavljala je i još uvijek predstavlja vrlo značajan korak ka stabilizaciji političke situacije u

državi te povećanju unutarnje sigurnosti.

Reformom obrambenog sektora, Bosna i Hercegovina je postala sposobna aktivno učestvovati u operacijama potpore miru, u skladu s misijom definiranom Zakonom o obrani iz 2005. godine, a pripadnici Oružanih snaga BiH su se pokazali sposobnim djelovati u interoperabilnom okruženju NATO i UN misija u kojima i danas učestvuju u nekoliko država Afrike i Bliskog Istoka. Ono što je važno napomenuti jeste to da u dosadašnjem tijeku ispunjavanja međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine nije stradao nijedan pripadnik Oružanih snaga BiH.

### *5.1. Uspostava jedinstvene vojne sile kao garancije održanja trajnog mira*

Postojanje dviju vojnih formacija na razini dvaju bosanskohercegovačkih entiteta od kraja rata pa do provođenja reforme obrambenog sektora uzrokovalo je zabrinutost domaćih i stranih političkih i diplomatskih struktura koje su ulagale napore i nastojale da u Bosni i Hercegovini stvore politički i institucionalni sustav i mehanizam koji bi omogućio stanje trajnoga mira u državi. Prisutnost dviju legalnih vojnih formacija s različitim lancima zapovijedanja na prostoru jedne države predstavljalo je ozbiljnu prijetnju koja je posjedovala kapacitet da u datom trenutku ugrozi takva nastojanja. Relevantni unutarnji i vanjski politički subjekti su već po završetku ratnih dejstava prepoznali tu prijetnju te pokrenuli dugotrajan, ali vrlo važan proces reformiranja obrambenog sektora Bosne i Hercegovine. Upravo je ta reforma bila jedna od najvećih i najznačajnijih reformi u poslijeratnoj Bosni i Hercegovini, a njezin značaj za državnu, društvenu te druge dimenzije sigurnosti je vidljiv i danas.

Da bi se objasnilo zašto je uspostava jedinstvene vojne sile garancija održanja trajnog mira u Bosni i Hercegovini potrebno je dublje ući u analizu prijetnje koju po jednu državu predstavlja pojava vojnog dualizma. Vojni dualizam, kao što se i iz samog naziva da naslutiti, jeste pojam koji označava postojanje dviju vojnih formacija koje postoje manje ili više nezavisno jedna od druge, koje posjeduju potpuno ili djelimično različite, odnosno razdvojene lance zapovijedanja te koje raspolazu potrebnim intelektualnim i materijalnim kapacitetima potrebnim za samostalno vojno djelovanje. Postojanje dviju vojnih formacija na prostoru jedne države posjeduje potencijal da ozbiljno ugrozi stanje mira te se stoga može tretirati kao prijetnja po stanje sigurnosti. Takva prijetnja dodatno je povećana uzme li se u obzir način na koji je ista

nastala i na koji je Daytonskim mirovnim ugovorom institucionalno formirana u poslijeratnoj Bosni i Hercegovini.

Uzmemo li 2000. godinu za referentnu točku u vremenu iz kojeg ćemo promatrati navedenu prijetnju onda možemo uočiti nekoliko važnih elemenata iz kojih se može procijeniti ozbiljnost prijetnje koju je po Bosnu i Hercegovinu, promatrano iz pespektive navedenog vremenskog perioda, potencijalno predstavljalo postojanje dviju vojnih formacija na njezinom teritoriju:

- a) relativno kratak vremenski period od završetka ratnih sukoba – još uvijek su bile osjetne snažne socio-ekonomske, ali i političke posljedice ratnih dejstava što je održavalo stanje podijeljenog društva u državi,
- b) postojanje državog aparata koji je etno-administrativno podijeljen na entitet Federaciju BiH u kojem većinsko stanovništvo čine Bošnjaci i Hrvati, te entitet Republiku Srpsku u kojem većinsko stanovništvo čine Srbi (uz postojanje Distrkta Brčko koji je teritorijalne veličine i brojnosti populacije irelevantan u kontekstu navedene problematike),
- c) postojanje dviju entitetskih vojnih formacija koje su bile pod izravnim nadzorom i kontrolom entitetskih, odnosno pod slabom kontrolom vlasti na državnoj razini,
- d) politička nestabilnost u regiji (sukobi na Kosovu 1999. godine).

Svi navedeni elementi su predstavljali razlog za zabrinutost te su zahtjevali poduzimanje svih potrebnih mjera kako bi se minimizirala prijetnja koju je za mir u Bosni i Hercegovini predstavljao problem vojnog dualizma.

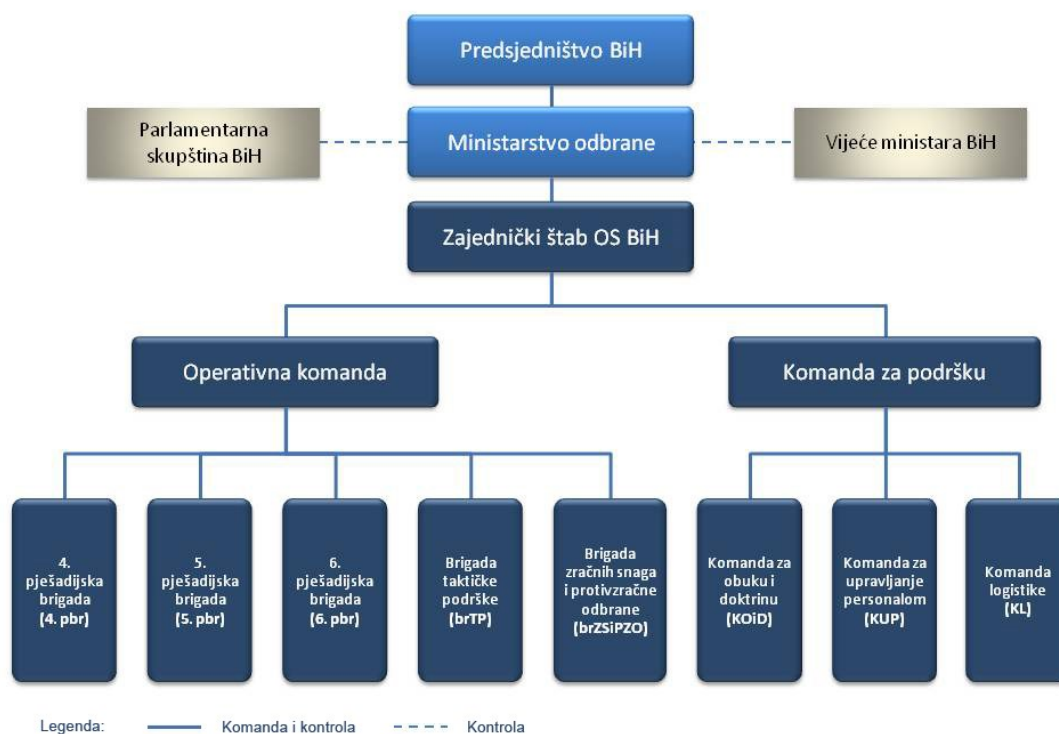
Usvajanjem Zakona o obrani BiH te implementiranjem istog, u periodu od 2006. do 2007. godine, došlo je do ukidanja entitetskih ministarstava obrane, brisanja entitetskih nadležnosti po pitanjima obrane, te do spajanja entitetskih vojski u jedinstvene Oružane snage Bosne i Hercegovine koje su, zahvaljujući zakonskim aktima kreiranim i usvojenim tijekom reforme obrambenog sektora, bile pod isključivim zapovjedništvom i kontrolom države i njezinih institucija.

Navedenom reformom je uspostavljen sustav rukovođenja obrambenim sektorom sa razine države koja je predstavljala jedinu instancu s koje je bilo moguće uspostaviti obrambenu strukturu koja će imati jedinstven kanal rukovođenja i zapovijedanja. Važnost takvog ustroja obrambenog sektora može se objasniti i Dujovićevom tvrdnjom da se jedinstvenim rukovođenjem i zapovijedanjem u ratu i oružanoj borbi *objedinjavaju, usmjeravaju i međusobno*

koordiniraju napori angažovanih subjekata društva u suprotstavljanju agresoru i realizovanju ciljeva rata, te tvrdnjom da je za realizaciju ovako formulisanog principa neophodno idejno jedinstvo nosilaca oružane borbe i svih drugih subjekata odbrane, čije su aktivnosti direktno ili indirektno u njejoj funkciji, a zasnovano je na koncepcijskim i doktrinarnim stavovima odbrane zemlje (Dujović, 1997:101).

Kao što je već ranije navedeno u ovom radu, reforma obrambenog sektora koja je uslijedila nakon usvajanja novog Zakona o obrani 2005. godine, riješila je problem vojnog dualizma u Bosni i Hercegovini spajanjem entitetskih vojski u jedne Oružane snage BiH čime je neutralizirana prijetnja koju je predstavljala pojava vojnog dualizma po trajni mir u Bosni i Hercegovini, odnosno čime su stvoreni uvjeti za održanje trajnoga mira u Bosni i Hercegovini.

U ranijem dijelu rada prezentiran je dijagram na kojem je slikovito prikazan lanac zapovijedanja u čijoj se strukturi jasno moglo vidjeti postojanje vojnog dualizma u BiH (stranica broj 15). Reforma obrambenog sektora dovela je promjene obrambene strukture Bosne i Hercegovine, a ta struktura nakon provedene reforme izgleda ovako:



(IZVOR: web stranica Ministarstva obrane BiH<sup>7</sup>)

<sup>7</sup> [http://www.mod.gov.ba/o\\_nama/Odbrambena\\_struktura/?id=21715](http://www.mod.gov.ba/o_nama/Odbrambena_struktura/?id=21715) (Pristup: 25.05.2019. godine)

Na dijagramu koji prikazuje novi ustroj obrambene strukture jasno se može uočiti jedinstveni lanac zapovijedanja koji se nalazi isključivo u rukama državnih institucija, odnosno iz kojeg su isključeni entitetski organi i institucije. Lanac zapovijedanja i kontrole proteže se od Predsjedništva BiH, preko Ministarstva obrane koje se nalazi pod kontrolom Parlamentarne skupštine i Vijeća ministara, do Zajedničkog stožera kao najvišeg necivilnog, odnosno vojnog organa u obrambenoj strukturi od kojeg se zapovijedanje dalje prenosi na Operativno zapovjedništvo i Zapovjedništvo za potporu, a sa njih na podređene postrojbe u sastavu jedinstvenih Oružanih snaga Bosne i Hercegovine.

## 5.2. Uspostava demokratskog nadzora i kontrole nad OS BiH

Postojanje demokratskog nadzora i kontrole oružanih snaga predstavlja jednu od ključnih odrednica demokratskih država, odnosno društava sa stvarnim demokratskim uređenjem. Prilikom bavljenja ovim pitanjem, važno je znati razlikovati pojmove nadzora i kontrole, a jedno od objašnjenja dao je Beridan koji navodi da je *nadzor termin koji obilježava proces, dok je kontrola samo dio tog procesa. Niz kontrola određenih aktivnosti u okviru nadzora kao procesa predstavljaju samo jedan od oblika prikupljanja podataka za uspješan nadzor nad određenom komponentom sistema nacionalne sigurnosti* (Beridan, 2008:147), dok *suština demokratskog nadzora i kontrole sistema nacionalne sigurnosti jeste podređenost njegovih komponenata organima vlasti države: zakonodavnoj, sudskoj i izvršnoj* (Beridan, 2008:151).

Reformama koje su ostvarene u obrambenom sektoru Bosne i Hercegovine uspostavljen je upravo ovaj vrlo značajan element, a to je uspostava demokratskog nadzora i kontrole nad Oružanim snagama BiH, koji ima veliki značaj za trajnu stabilnost bosankohercegovačkog društva i države.

Uspostavljanje demokratske kontrole Oružanih snaga po uzoru na prakse i standarde koji postoje u ostalim demokratskim država Europe podrazumijeva postojanje civilnog zapovjedništva nad Oružanim snagama BiH, ali i njihov parlamentarni demokratski nadzor (Bijela knjiga obrane BiH 2005:22).

Po reformiranju obrambenog sektora Bosne i Hercegovine, civilno zapovjedništvo nad Oružanim snagama BiH nastavilo se ostvarivati preko demokratski izabranih tijela izvršne vlasti, a to su Predsjedništvo BiH i Ministarstvo obrane. Predsjedništvo BiH temeljem konsenzusa



ostvaruje vrhovno administrativno i operativno zapovjedništvo i kontrolu nad Oružanim snagama BiH. Predsjedništvo BiH također ima ovlasti odlučivanja o djelovanju i razmještanju snaga u operacijama tijekom ratnog ili izvanrednog stanja u državi, slanju snaga u operacije potpore miru izvan države, ali i ovlasti donošenja odluka o strukturi i brojnosti Oružanih snaga BiH, postavljanja i smjenjivanja generala, usvajanja i donošenja jednostranih dokumenata i podnošenja zahtjeva Parlamentarnoj skupštini BiH za proglašenje ratnoga ili izvanrednoga stanja (Bijela knjiga obrane BiH 2005:22).

Parlamentarni demokratski nadzor nad Oružanim snagama BiH ostvaruje se preko Parlamentarne skupštine BiH koja, kao vrhovna vlast, ima ovlast da, po zahtjevu Predsjedništva BiH, proglašava ratno stanje ili izvanredno stanje i donosi zakone, nadzire i vrši istrage po pitanjima koja se odnose na ustroj, financiranje, popunu, obuku, opremanje, razmještaj i djelovanje Oružanih snaga Bosne i Hercegovine. Parlamentarna skupština, također, potvrđuje imenovanja časnika na generalske pozicije (Bijela knjiga obrane BiH 2005:23). Uzme li se u obzir da *zakonodavni organi, odnosno parlamenti, kao najviša predstavnička tijela građana jedne države, predstavljaju najodgovorniji i najznačajniji element nadzora i kontrole sustava nacionalne sigurnosti* (Beridan, 2008:150), onda se jasno može zaključiti važnost ovlasti koje su dane u ruke Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine po pitanju nadzora nad Oružanim snagama BiH.

Uloga ministra obrane definirana je u Bijeloj knjizi obrane na sljedeći način:

*Ministar obrane na temelju odluka Predsjedništva Bosne i Hercegovine donosi podzakonske akte, direktive, propise i zapovijedi, kojima se regulira ustroj, obuka, opremanje, razmještaj i djelovanje Oružanih snaga, razvija proračun za obranu Bosne i Hercegovine, nalazi se na čelu lanca strateškog planiranja za oružane sukobe, operacije potpore miru i reagiranja u slučaju prirodnih katastrofa i nesreća, obnaša zapovijedanje i kontrolu vojno-obavještajne aktivnosti i predlaže Predsjedništvu postavljenje i smjenu generala. Ministar obrane ovlašten je da nadgleda, prati i vrši inspekciju nad Oružanim snagama na svim razinama* (Bijela knjiga obrane 2005:22).

Uspostava demokratskog nadzora i kontrole nad OS BiH ima značajan utjecaj i na stvaranje povjerenja svih stanovnika Bosne i Hercegovine u jedinstvene državne vojne snage koje su pod nadzorom zajedničkih predstavnika svih konstitutivnih naroda koji obnašaju funkcije u gore navedenim i ostalim institucijama koje imaju nadležnosti u

donošenju odluka po pitanjima obrane.

Sve navedene reforme ukazuju da su realizirane vrlo značajne promjene u načinu funkcioniranja obrambenog sektora u Bosni i Hercegovini. *Osnovni parametri demokratskog nadzora i kontrole nacionalne sigurnosti su njena civilna, javna i neizostavno parlamentarna narav. Cilj joj je prevlast nevojnih struktura i društva nad vojnim, potpuno ustavno i zakonito upravljanje države komponentama nacionalne sigurnosti, kako se moć ovog sistema ne bi preobratala u svoju suprotnost, u nezakonitu nadmoć u državi u društvu. Demokratska kontrola pretpostavlja i unutarnju kontrolu u svakoj komponenti nacionalne sigurnosti koja jeste dvojakog karaktera:*

- a) *Hijerarhijsko-upravno-personalni i kompeticijski koji podrazumijeva mehanizme kontrole u relacijama nadređeni-podređeni i adekvatan profesionalizam, i*
- b) *Institucionalni koji pretpostavlja postojanje unutarnjih organa kontrole i inspekcije i njihovih ovlasti“ (Beridan, 2008:152).*

U navedenim karakteristikama koje Beridan opisao, jasno se mogu prepoznati karakteristike koje je obrambeni sektor Bosne i Hercegovine poprimio po realizaciji reforme obrambenog sektora.

Niti u jednoj državi nivo demokratske kontrole komponenta nacionalne sigurnosti nije definitivan društveni proces. To je proces koji se gotovo svakodnevno može mjeriti, pored ostaloga i kroz povratnu akciju, koja podrazumijeva nadzor i kontrolu svake od komponenta sustava sigurnosti u skladu s ustavnim i zakonskim rješenjima i ovlastima, a potom iznalaženje novih pravnih rješenja i metoda kontrole (Beridan, 2008:146). Iz navedene tvrdnje je važno zaključiti da uspostava demokratskog nadzora i kontrole predstavlja stalan proces koji je potrebno održavati kako bi se pozitivne posljedice reforme obrambenog sektora u Bosni i Hercegovini u potpunosti nastavile razvijati i unapređivati.

### *5.3. Pretvaranje vojnog poziva u isključivo profesionalnu djelatnost*

Jedna od niza pozitivnih posljedica reforme obrambenog sektora u BiH bilo je i uspostavljanje koncepta potpune profesionalizacije Oružanih snaga BiH. Uspostavljanjem ovog koncepta iz prakse je izbačena obaveza služenja vojnog roka, a sve aktivne djelatne vojne osobe su isključivo osobe koje su se dobrovoljno javile da služe u OS BiH.

Kao što Beridan navodi, *sam atribut „profesionalne“ podrazumijeva da se vojna organizacija popunjava licima koja se na određeno vrijeme primaju na službu, u radni odnos (profesionalni rad za plaću, za novčanu naknadu) u svojstvu oficira, podoficira, vojnika i drugih lica za kojima u oružanim snagama ima potrebe* (Beridan, 2008:102), čime se isključuje praksa obaveznog učešća u vojnoj djelatnosti onim osobama koje nemaju želje biti uključene u iste, što nije bio slučaj prije reforme kada je postojala obaveza služenja vojnog roka.

Vojni poziv kao profesionalna djelatnost pod demokratskom kontrolom i civilnim nadzorom predstavlja koncept koji je zastupljen i u ostalim europskim demokratskim državama te se pokazuje kao koncept koji omogućava sigurnu političku neutralnost i fokusiranost oružanih snaga na defanzivne operacije i operacije potpore miru. Profesionalizacija oružanih snaga povećala je demokratičnost i nadzor unutar obrambenog sektora te na taj način smanjila prostor za neki oblik eventualne zloupotrebe oružanih snaga.

#### *5.4. Reforma unutar obavještajnog sektora u BiH*

Važnost obavještajne djelatnosti još davno je identificirao Sun Cu, koji je utvrdio da je *špijunaža nezaobilazan dio ratovanja, i svaki potez vojske zasniva se na njoj*“ (Sun Cu, 2015:188), a važnost navedene djelatnosti ima značajnu ulogu za stanje sigurnosti u svakoj državi, pa tako i Bosni i Hercegovini. Obavještajni sektor koji nije pod čvrstom kontrolom države i koji ne podliježe demokratskom nadzoru, predstavlja potencijalnu prijetnju za cijelo društvo. Zbog svega navedenog, u poslijeratnom periodu nakon potpisivanja Daytonskog mirovnog sporazuma, bilo je neophodno reformirati obavještajni sektor u Bosni i Hercegovini koji je prije reforme obrambenog sektora, baš kao i oružane snage, bio pod snažnom kontrolom entiteta.

Obavještajnom djelatnošću se bave obavještajne službe, a sam pojam obavještajne službe je, među ostalim, definirao i Abazović koji navodi da *u najopćenitijem smislu obavještajnu službu čine obavještajna djelatnost i organizacija koja tu djelatnost provodi, a najopćenitiji zadatak obavještajne službe je da prikuplja podatke i informiše o tajnama protivnika*“ (Abazović, 2012:70). Iz navedenog se može izvesti zaključak da je vojni dualizam imao svoju manifestaciju i u obavještajnom sektoru, odnosno da je postojanje vojnog dualizma podrazumijevao i vojnoobavještajni dualizam na prostoru Bosne i Hercegovine.

Reformom obrambenog sektora u Bosni i Hercegovini je reformiran i obavještajni sektor, u koji je spadao i vojnoobavještajni sektor. Prije reforme obrambenog sektora vojnoobavještajni poslovi nalazili su se u nadležnosti entitetskih institucija. Reformiranje u ovom dijelu započelo je još 2003. godine kada je nadležnost nad strateškim i operativnim obavještajnim radom dodijeljena državi, dok je odgovornost za obavještajni rad na taktičkoj razini ostala u nadležnosti entiteta. Sljedeći korak koji je vodio reformiranju obavještajnog sektora u Bosni i Hercegovini bilo je usvajanje Zakona o Obavještajno-sigurnosnoj agenciji Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: OSA) čime se stvorila mogućnost da se obavještajni rad u državi stavi u jedan dinamičan pravni i organizacijski okvir što ranije nije bio slučaj. Uspostavljanjem OSA-e koja je bila civilna institucija nad državnoj razini i koja je dobila isključivo pravo obavještajnog rada u civilnom prostoru. Vojnoobavještajni rod Oružanih snaga (u daljem tekstu: VOR) je na taj način ostao ograničen samo na obavještajni rad koji za cilj ima potporu vojnih misija OS BiH. Također, VOR je dobio obavezu pomagati OSA-i u prikupljanju strateških vojnih obavještajnih podataka u protuobavještajnim aktivnostima. Nove odredbe kojima je reguliran rad obavještajnog sektora u Bosni i Hercegovini, VOR-u je zabranjen angažman u posebnom istražnim aktivnostima, kao i uporaba tehničkih sredstava nadzora čime je osnažena državna kontrola i nadzor na način da se vojnoobavještajni rad smjestio u pravni i organizacijski okvir koji podliježe demokratskom nadzoru i sigurnosti (Izvješće Komsije za reformu obrane 2005:48).

Odredbama iz Zakona o obrani BiH iz 2005. godine koje se odnose na vojnoobavještajne poslove, navedeno je kako planiranje, kontrola i obavljanje svih vojnoobavještajnih poslova spada u nadležnost Bosne i Hercegovine, što nije bio slučaj prije reformiranja obrambenog sektora. Istim zakonom je također navedeno kako ministar obrane, između ostalih nadležnosti, ima i nadležnosti koje su predmet vrhovnog zapovjedništva i kontrole Predsjedništva BiH, a koje se odnose na vršenje zapovjedanja i kontrole nad svim vojnoobavještajnim poslovima koje obavljaju OS BiH (Izvješće Komsije za reformu obrane 2005:53).

Iz svega navedenog, jasno je uočljiv pozitivan utjecaj reforme obrambenog sektora na obavještajni sektor u Bosni i Hercegovini na način da se i ovaj dio obrambenog i sigurnosnog sektora izuzeo iz entitetskih i stavio u nadležnost institucija na razini države Bosne i Hercegovine te da je stavljen pod demokratski i civilni nadzor i kontrolu.

### 5.5. *Smanjen broj osoblja u Oružanim snagama*

Reformom obrambenog sektora napravljena je vrlo značajna promjena kada je u pitanju broj djelatnih vojnih osoba što je rezultiralo stvaranjem financijski održivih i priuštivih Oružanih snaga.

Neposredno nakon rata, VFBiH je imala 264.000, a VRS 154.500 djelatnih vojnih osoba u svojim sastavima. 1996. godine, u skladu s Aneksom 1B Daytonskog sporazuma, predstavnici dvaju bosanskohercegovačkih entiteta su sklopili dogovor o smanjenju brojnog stanja vojnih formacija na način da VFBiH neće imati više od 55.000, a VRS više od 56.000 vojnika. Početkom 1999. godine su državna i entitetska rukovodstva ustanovila da je kvantitativna veličina dviju entitetskih vojski prevelika i ekonomski neodrživa te su iz tog razloga započete reformske aktivnosti usmjerene u pravcu smanjenja broja djelatnih vojnih osoba i stvaranja obrambenog sektora koji bi bio priuštiv za Bosnu i Hercegovinu. To je rezultiralo smanjivanjem vojski na način da je VFBiH sa 55.000 svoj broj smanjila na 30.000, a VRS sa 56.000 na 12.000 djelatnih vojnih osoba. Međutim, unatoč smanjenju brojnog stanja Oružanih snaga, i dalje je bilo evidentno da vojska od 42.000 vojnika nije predstavlja prevelik i neodrživ trošak za bosanskohercegovačko gospodarstvo. 2002. godine je ponovno smanjen broj osoblja u Oružanim snagama te su one smanjene na ukupan broj od 19.090 djelatnih vojnih osoba od čega ih je 12.910 bilo u sastavu VFBiH, a 6.180 u sastavu VRS (Komisija za reformu u oblasti obrane 2003:65).

Predsjedništvo BiH je 2006. godine usvojilo Odluku o veličini, strukturi i lokacijama OS BiH (broj 01-011-1110-6/06 od 05.07. 2006. godine) kojom je predviđeno da OS BiH broje 10.000 djelatnih vojnih osoba, 1.000 civilnih osoba i 5.000 pripadnika pričuvnog sastava.

## 6. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Reforma obrambenog sektora predstavlja jedan od najuspješnijih i najznačajnijih reformskih procesa koji su realizirani u poslijeratnoj Bosni i Hercegovini, a ista je dovela do implementacije novog koncepta Oružanih snaga Bosne i Hercegovine kao jedne, jedinstvene i profesionalne vojne formacije.

Gotovo od samog završetka ratnih sukoba na prostoru Bosne i Hercegovine, odnosno od potpisivanja Daytonskog mirovnog sporazuma, započet je i proces reforme obrambenog sektora na način da je navedenim ugovorom definirana uspostava novog obrambenog sustava u državi te se može reći da je to stalan proces koji nikada nije prestao. Ono što je značajno spomenuti kada je u pitanju navedeni proces, jeste to da je vrhunac istog bilo stvaranje jednog jedinstvenog obrambenog sustava u Bosni i Hercegovini koji se nalazi u isključivoj nadležnosti institucija na razini države što nije bio slučaj u prvom desetljeću nakon okončanja ratnih sukoba. Tijekom tih deset godina oružane snage su značajno smanjene, a vremenski otklon od vremena oružanog sukoba olakšavao je razmatranje pitanja potrebe rješavanja problema vojnog dualizma, uspostavljanja snažnijeg državnog zapovjedništva i kontrole nad oružanim snagama i omogućavao osvješćivanje političkih subjekata o važnosti uspostavljanja demokratske kontrole nad oružanim snagama i stvaranja savremenih i interoperabilnih oružanih snaga.

Prilikom analiziranja obrambenog sektora Bosne i Hercegovine i procesa koji su obilježili njegovo reformiranje, važno je imati u vidu svrhu istoga, a ona se najjasnije može sagledati kroz zadaće Oružanih snaga BiH koje su opisane i koje proizilaze iz Ustava BiH, Zakona o obrani BiH i Obrambene politike BiH. Suštinska zadaća svih reformi i postojećih pravnih regulativa koje se odnose na obrambeni sektor Bosne i Hercegovine bila je da se stvori što bolja mogućnost da Bosna i Hercegovina bude sposobna blagovremeno i učinkovito mobilizirati i upotrijebiti Oružane snage BiH kako bi bio očuvan teritorijani integritet, državni suverenitet i politička nezavisnost, omogućeno učešće u mirovnim operacijama s međunarodnim mandatom, kao i učešće u operacijama pomoći civilnim strukturama u slučajevima prirodnih i drugih katastrofa i nesreća.

Proces reformiranja obrambenog sektora u Bosni i Hercegovini koji je doveo do uspostave danas postojećih obrambenih institucija i lanca zapovijedanja i kontrole intenzivirao se nakon što je uspostavljena Komsija za reformu obrane čije su aktivnosti u periodu od 2003. do

2005. godine znatno doprinjele identificiranju problema u prijereformskom obrambenom sektoru, kao i kreiranju prijedloga zakonskih rješenja za prepoznate probleme. Aktivnosti i naponi koje je Komisija uložila u iznalaženje općeprihvatljivog rješenja koje bi dovelo do reforme obrambenog sektora kojom bi isti postao jedan od ključnih unutardržavnih elemenata trajnog održanja mira, kulminirale su donošenjem i stupanjem na snagu novog Zakona o obrani Bosne i Hercegovine koji je usvojen 2005. godine.

Novi Zakon o obrani BiH predstavlja krunski dokument proizašao i reforme obrambenog sektora, a kojim su uspostavljene državne institucije koje su od entitetskih institucija preuzele sve važne nadležnosti po pitanju obrane. Ovim Zakonom je lanac zapovijedanja i kontrole stavljen isključivo u ruke države te su stvoreni uvjeti za fuziju i ukidanje VF BiH i VRS te stvaranje jednih i jedinstvenih Oružanih snaga Bosne i Hercegovine, a čitav taj proces je bio zaokružen početkom 2007. godine.

Zakonom o obrani riješen je problem vojnog dualizma, a formiranje jedinstvenih Oružanih snaga BiH dovelo je do ukidanja entitetskih vojski. Također, navedenim zakonom je jasno i nedvosmisleno definiran lanac zapovijedanja i kontrole nad Oružanim snagama BiH čime je riješen problem konfuzije u odnosima državnih i entitetskih nadležnosti u sustavu obrane. Zakonom o obrani BiH uspostavljen je lanac zapovijedanja i kontrole nad Oružanim snagama Bosne i Hercegovine koji se proteže od Predsjedništva Bosne i Hercegovine koje se nalazi na čelu tog lanca, te koje preko Ministarstva obrane BiH, Zajedničkoga stožera i Operativnoga zapovjedništva Oružanih snaga BiH, upotrebom operativnog lanca zapovijedanja i administrativnog lanca zapovijedanja, kontrolira i nadzire aktivnosti Oružanih snaga Bosne i Hercegovine. Demokratski nadzor i civilnu kontrolu nad Oružanim snagama, sukladno ovom Zakonu, vrši Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine koja jedina ima ovlast da, na zahtjev Predsjedništva Bosne i Hercegovine, proglasi ratno ili izvanredno stanje u državi.

Koliko god formiranje jedinstvenih OS BiH na razini države ima značajnu ulogu sa stanovišta vanjske sigurnosti, toliko se pozitivne posljedice osjećaju i na unutarnjem planu jer je unutarnja sigurnost države dodatno osnažena uspostavom jedinstvenih OSBiH pod državnim demokratskim nadzorom i civilnim zapovjedništvom, u odnosu na prethodno stanje u kome je postojala latentna opasnost da nacionalne vojne formacije budu zloupotrijebljene od strane nacionalnih političkih elita u svrhu realizacije ograničenih političkih ciljeva, prijatnji drugim narodima i destabiliziranja unutarnje stabilnosti Bosne i Hercegovine (Cikotić, 2010:206).

Reforma obrambenog sektora je, osim tranzicije nadležnosti po pitanju obrane s entitetskih razina na državnu, dovela do usklađivanja strukturalnih i operativnih standarda s NATO standardima što je Oružane snage BiH učinilo kompatibilnim za rad u međunarodnom okruženju, a što je bilo neohodno kako bi Bosna i Hercegovina putem svojih vojnih kapaciteta bila u stanju ispunjavati svoje međunarodne obaveze. Pored toga, reformom obrambenog sektora uspostavljena je jasna civilna i demokratska kontrola Oružanih snaga Bosne i Hercegovine koje su posredstvom Ministarstva obrane BiH pod civilnom kontrolom Predsjedništva BiH, dok je čitav taj lanac zapovijedanja i kotrole pod demokratskim nadzorom Parlamentarne skupštine BiH.

Novi koncept Oružanih snaga BiH rezultirao je ukidanjem obaveznog služenja vojnog roka, odnosno profesionaliziranjem vojne djelatnosti po uzoru na zapadne demokracije. Novi koncept je također doveo do reduciranja broja vojnog osoblja na način koji će omogućiti financijski održiv i operativno učinkovit obrambeni sektor. Zakonom o obrani je djelatnost vojnoobavještajnog roda ograničena isključivo na vojna pitanja te stavljena jasna granica između civilnog i vojnog obavještajnog prostora, odnosno civilne i vojne zone obavještajnog rada.

Sve navedene promjene predstavljaju ključne značajke koje su rezultat reforme obrambenog sektora u Bosni i Hercegovini, a koje su dovele do rješenja problema vojnog dualizma i uspostave ekonomičnih, učinkovitih i profesionalnih Oružanih snaga BiH podređenih isključivo državnim institucijama te Oružanih snaga sposobnih za obavljanje zadataka definiranih u Zakonu o obrani BiH.

Reforma obrambenog sektora bila je prije svega veliki unutarpolitički izazov za bosanskohercegovačko društvo u cjelini, a zatim i za sve one međunarodne subjekte koji su u manjoj ili većoj mjeri pomagali, usmjeravali i podržavali navedeni proces. Uspješno reformiranje obrambenog sektora u Bosni i Hercegovini zahtjevalo je visoku razinu političke zrelosti domaćih političkih opcija koje su naposljetku, uz neizostavan pritisak i pomoć međunarodnih subjekata, uspjeli realizirati tu, za trajni mir u Bosni i Hercegovini, najznačajniju reformu. Kao jedan od posljednjih citata u ovom radu upotrijebit ću Dujovićevu rečenicu koja kaže da su *rekonstruktivne promjene u strukturi i biću Oružanih snaga Bosne i Hercegovine uklonile snažan izvor nepovjerenja među narodima Bosne i Hercegovine* (Dujović, 2006:197).

Međutim, navedeni problem na razini obrambenog sektora koji je naposljetku uspješno prevaziđen, bio je zapravo preslika generalnog problema koji je ostao prisutan u Bosni i



Hercegovini i nakon reforme unutar obrambenog sektora, a koji je Ćurak opisao na sljedeći način: „*Bosna i Hercegovina, prignječena i istovremeno objavljena Dejtonskim mirovnim ugovorom, državna je zajednica oslobođena državotvorne svrhe: suvereniteta. Dizajnirana i proizvedena ratom, ona počiva na logici teritorijalnoetničke geopolitike...*“ . (Ćurak, 2006:32). Stoga, reforma obrambenog sektora može predstavljati primjer i model za reforme u drugim sektorima za kojim će se prije ili kasnije eventualno ukazati potreba te može biti poticaj svim pozitivnim društveno-političkim strujama koje nastoje učvrstiti uvijete za mir i napredak Bosne i Hercegovine i svih naroda koji u njoj žive.

## 7. SKRAĆENICE

BiH	- Bosna i Hercegovina
FBiH	- Federacija Bosna i Hercegovina
RS	- Republika Srpska
PSBiH	- Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine
MO BiH	- Ministarstvo obrane Bosne i Hercegovine
ZS OS BiH	- Zajednički stožer Oružanih snaga Bosne i Hercegovine
OZ OS BiH	- Operativno zapovjedništvo Oružanih snaga Bosne i Hercegovine
ZP OS BiH	- Zapovjedništvo za potporu Oružanih snaga Bosne i Hercegovine
NATO	- North Atlantic Treaty Organization (Sjevernoatlanski savez)
OS BiH	- Oružane snage Bosne i Hercegovine
UNPROFOR	- United Nations Protection Force -Zaštitne snage Ujedinjenih nacija
IFOR	- Implementation Force – Snage za implementaciju mira
SFOR	- Stabilization Force - Stabilizacijske snage
OSCE	- Organization for Security and Cooperation in Europe - Organizacija za europsku sigurnost i suradnju
SKVP	- Stalni komitet za vojna pitanja
VF	- Vojska Federacije
ARBiH	- Armija Republike Bosne i Hercegovine
HVO	- Hrvatsko vijeće obrane
VRS	- Vojska Republike Srpske

## 8. LITERATURA

### a) Knjige i monografije

1. Abazović, Mirsad D., 2012., Državna bezbjednost, Sarajevo
2. Beridan, Izet, 2008., Politika i sigurnost, Sarajevo
3. Cikotić, Selmo, 2010., SAD – BiH Mogući transfer sigurnosnih rješenja, BEMUST, Sarajevo
4. Cikotić, Selmo, 2010., Sigurnosne pretpostavke Bosne i Hercegovine, Sarajevo
5. Cu, Sun, 2015., Umijeće ratovanja, Beograd
6. Ćurak, Nerzuk, 2006., Obnova bosanskih utopija, Synopsis, Sarajevo
7. Dujović, Jagoš, 1997., Osnovi ratne vještine, DES, Sarajevo
8. Dujović, Jagoš, 2006., Rukovođenje u sistemu odbrane i sigurnosti, Fakultet političkih nauka, Sarajevo
9. Hadžić, M., 2001., Demokratska kontrola vojske i policije, Centar za civilno-vojne odnose, Beograd
10. Hadžović, Denis, 2009., Ured Visokog predstavnika i reforma sigurnosnog sektora u Bosni i Hercegovini, Centar za sigurnosne studije BiH, Sarajevo
11. Radičević, T., 2000., Transparentnost odbrane, Defimi, Zagreb
12. Tatalović, Bilandžić, 2005., Osnove nacionalne sigurnosti, MUP R Hrvatske, Zagreb

### b) Enciklopedije, leksikoni i rječnici

1. Beridan I., Tomić I., Kreso M., 2001., Leksikon sigurnosti, DES, Sarajevo

### c) Normativno-pravni dokumenti

1. Ustav Bosne i Hercegovine (1995.), Aneks IV Daytonskog mirovnog sporazuma
2. Ustav FBiH („Službene novine FBiH“, broj: 1/94)
3. Ustav RS („Službeni glasnik RS“, broj: 21/92 – prečišćeni tekst, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05, 117/05)

4. Zakon o obrani FBiH („Službene novine FBiH“ broj: 15/96)
5. Zakon o obrani RS („Službeni glasnik RS“ broj 21 od 23.09.1996.; 46/01, 31/03, 33/04, 40/04)
6. Zakon o obrani Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ br. 43/03)
7. Zakon o obrani Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ br. 88/05)
8. Zakon o službi u OS BiH („Službeni glasnik BiH“ br. 88/05)
9. Odluka Visokog predstavnika iz 2003. godine (broj: 139/03 od 09.05.2003. godine), OHR
10. Prezentacija zamjenika ministra obrane BiH koru vojnih atašea (2005), Sarajevo
11. Odluka o veličini, strukturi i lokacijama OS BiH (broj 01-011-1110-6/06 od 05.07. 2006. godine)

#### **d) Internet izvori**

1. Komisija za reformu u oblasti obrane (2003.), *Izvešće Komisije za reformu u oblasti obrane*. [online]  
Dostupno na: <http://www.mod.gov.ba/files/file/dokumenti/Partnerstvo-za-mir-bs.pdf>  
[Pristup: 03.02. 2019.]
2. Komisija za reformu u oblasti obrane (2005.), *Izvešće Komisije za reformu u oblasti obrane*. [online]  
Dostupno na: <http://www.ohr.int/archive/drc-report/pdf/drc-report-2005-bos.pdf> [Pristup: 12.03. 2019.]
3. Predsjedništvo BiH (2005.), *Bijela knjiga obrane Bosne i Hercegovine*. [online]  
Dostupno na: <http://www.mod.gov.ba/files/file/dokumenti/Bijela-knjiga-bs.pdf> [Pristup: 10.04. 2019.]
4. Zvanična web stranica Ministarstva obrane Bosne i Hercegovine.  
Dostupno na: [http://www.mod.gov.ba/o\\_nama/Odbrambena\\_struktura/?id=21715](http://www.mod.gov.ba/o_nama/Odbrambena_struktura/?id=21715)  
[Pristup: 25.05. 2019.]

## IZJAVA O PLAGIJARIZMU

Kao student magistarskog studija na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Sarajevu potpisujem izjavu da sam upoznat sa Zakonom o visokom obrazovanju Kantona Sarajevo i Etičkim kodeksom Univerziteta u Sarajevu.

Ovom izjavom potvrđujem da sam magistarski rad napisao samostalno i koristeći se isključivo navedenom bibliografijom, te da ovaj rad nije korišten pri bilo kakvom drugom ocjenjivanju.

Suglasan sam da jedan primjerak mog rada bude javno dostupan preko biblioteke Fakulteta političkih nauka.

Mjesto/datum \_\_\_\_\_

Potpis \_\_\_\_\_