

ПУТ У ПАРТНЕРСТВО ЗА МИР



**ИЗВЈЕШТАЈ КОМИСИЈЕ ЗА РЕФОРМУ
У ОБЛАСТИ ОДБРАНЕ**

ПУТ У ПАРТНЕРСТВО ЗА МИР

ИЗВЈЕШТАЈ КОМИСИЈЕ ЗА РЕФОРМУ

ОДБРАНЕ

Многи се противе промјенама јер се боје несигурне будућности коју оне стварају. Зато морамо да предвидимо, опишемо и уцртамо пут у безбједну будућност, која је циљ Босне и Херцеговине. Партнерство за мир, НАТО и Европска унија – то је будућност која нуди безбједност и просперитет, много веће него што их нуди садашња ситуација.

Доставља:

Комисија за реформу одбране

Сарајево

25. септембар 2003. године

25.септембар 2003. године

Председавајући
Г. Џејмс Локер III

Чланови Комисије:
Г. Енес Бећирбашић
Генерални секретар, СКВП

Амб. Роберт Бикрофт
Представник ОЕБС-а

Г. Лутво Мехонић
Представник председника
ФБиХ

Г. Мирослав Николић
Министар одбране, ФБиХ

Г. Стјепан Поурића
Замјеник генералног
секретара,
СКВП

Г. Никола Радовановић
Представник председника
РС

Амб. Роберт Сери
Представник НАТО-а

Г. Саво Сокановић
Замјеник генералног
секретара,
СКВП

Г. Милован Станковић
Министар одбране, РС

Ген. пук. Вилијам Ворд
Представник СФОР-а

Амб. Вернер Вент
Представник специјалног
представника ЕУ

Посматрачи:
Амб. Сина Бејдур
Представник
Организације исламске
конференције

Амб. Клифорд Бонд
Представник Сједињених
Америчких Држава

Амб. Саба Д' Елиа
Представник
Председништва
Европске уније

**Амб. Александар
Гришченко**
Представник Руске
Федерације

Лорд Педи Ешдаун
Високи представник
Канцеларија Високог представника
Емерика Блума 1
Сарајево

Поштовани Лорде Ешдаун,

Задовољство нам је представити извјештај Комисије за реформу одбране, у складу са Вашом одлуком број 139/03 од 9. маја 2003. године

Приједлози закона који се нуде у овом извјештају у складу су са захтјевима из Ваше Одлуке, смјерницама за чланство у НАТО програму Партнерство за мир, и политичко војним обавезама Босне и Херцеговине у оквиру ОЕБС-а. Уколико се приједлози закона Комисије усвоје као закони, Босна и Херцеговина ће постати кредибилан кандидат за Партнерство за мир.

Комисија је одредила три критеријума као смјернице у раду. Договорено је да приједлози морају да буду организационо ваљани, политички прихватљиви и да се могу у потпуности и благовремено провести.

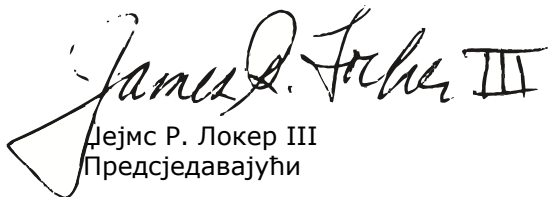
У складу с овим критеријумима, извјештај препоручује успостављање јединствене одбрамбене структуре са прикладном и разрадивом подјелом одговорности између званичника и организација државе и ентитета. Комисија је постигла консензус о широком спектру контраверзних питања, што наводи да ће многи интереси подржати њене препоруке. Током рада, Комисија је разматрала изазове провођења предложених промјена и вјерује да оне могу да буду обављене све док постоји довољна мотивација и политичка воља.

Комисија је посветила посебну пажњу потреби да Оружане снаге Босне и Херцеговине буду приуштиве. Предложила је смањења у многим елементима одбрамбене структуре: активним снагама, резервном саставу, војном року, особљу у Сједишту министарства и теренским канцеларијама, локацијама за складиштење оружја и вишковима имовине. Владе државе и ентитета мораће да донесу одлуке о смањењима уколико Босна и Херцеговина буде имала балансиран буџет за одбрану и створи модерне и професионалне снаге, које ће бити у могућности да испуне НАТО стандарде. Међународна заједница би, такође, требало да одлучно дјелује, како би се пружила финансијска помоћ која је потребна за иницирање кључних реформи у области одбране или програма смањења.

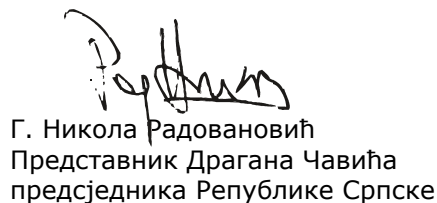
Комисија је такође предложила да Босна и Херцеговина гледа и даље од Партнерства за мир и конкретно се обавезе да ће у будућности испунити услове за чланство у НАТО-у. Квалификовање за чланство у НАТО-у захтијеваће додатне реформе. Препоруке Комисије дају основу за ове будуће реформе. С тим у вези, Комисија сматра да су њене препоруке први корак за Босну и Херцеговину на њеном путу ка чланству у НАТО-у и пуној интеграцији у евроатлантске структуре.

Комисија очекује да ће пружити помоћ државној и ентитетским владама и скупштинама у њиховим анализама препорука из овог извјештаја.

Чланови Комисије:



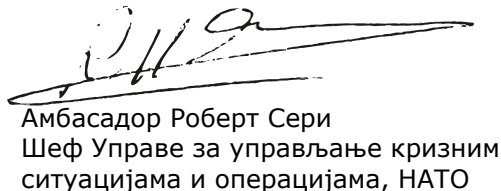
Дејмс Р. Локер III
Предсједавајући



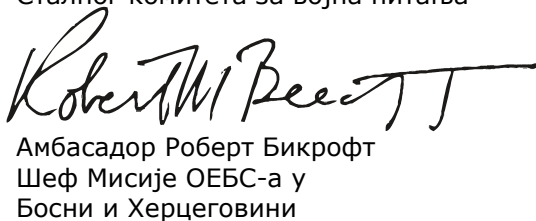
Г. Никола Радовановић
Представник Драгана Чавића
предсједника Републике Српске



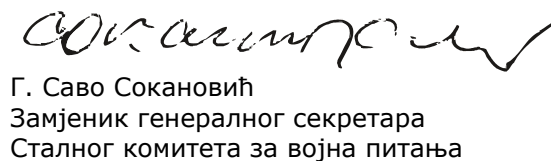
Г. Енес Бећирбашић
Генерални секретар
Сталног комитета за војна питања



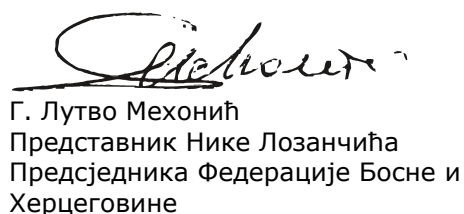
Амбасадор Роберт Сери
Шеф Управе за управљање кризним
ситуацијама и операцијама, НАТО



Амбасадор Роберт Бикрофт
Шеф Мисије ОЕБС-а у
Босни и Херцеговини



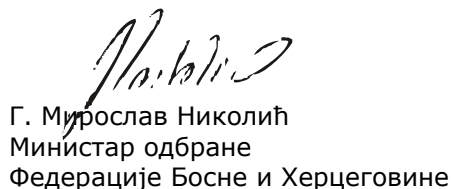
Г. Саво Сокановић
Замјеник генералног секретара
Сталног комитета за војна питања



Г. Лутво Мехонић
Представник Нике Лозанчића
Предсједника Федерације Босне и
Херцеговине



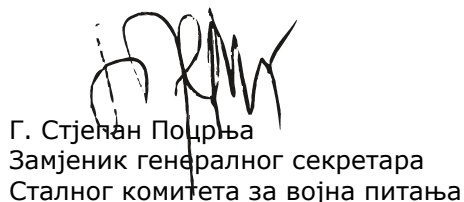
Г. Милован Станковић
Министар одбране Републике Српске



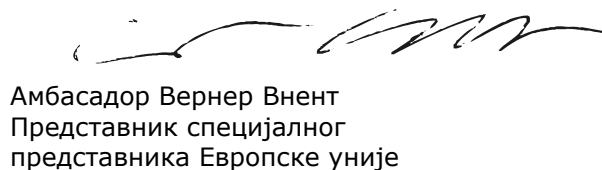
Г. Мирослав Николић
Министар одбране
Федерације Босне и Херцеговине



Генерал-пуковник Вилијам Ворд
Командант СФОР-а



Г. Стјепан Поцрња
Замјеник генералног секретара
Сталног комитета за војна питања



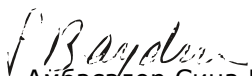
Амбасадор Вернер Внент
Представник специјалног
представника Европске уније

Замјеници чланова Комисије:

Адмирал Хју Едлстон
Мисија ОЕБС-а у Босни и
Херцеговини



Г. Брус Меклејн
Представник НАТО-а

Посматрачи:

Амбасадор Сина Бејдур
Представник Организације земаља
исламске конференције



Амбасадор Саба Д'Елиа
Представник Предсједништва
Европске уније



Амбасадор Клифорд Бонд
Представник Сједињених Америчких
Држава



Амбасадор Александар Гришћенко
Представник Руске Федерације

Чланови особља Комисије за реформу одбране

Особље Секретаријата Комисије за реформу одбране:

Johannes Viereck, специјални савјетник / шеф особља
Ric Bainter, виши правни савјетник/ шеф особља
Elizabeth Baxter, правни асистент
Daniel Saracino, замјеник шефа особља
Jeff Fitzgerald, виши писац Извјештаја
Michael Donley, специјални савјетник
Малик Тановић, виши преводилац
Tia Johnson, правни савјетник
Daniel Korski, политички савјетник
Jamie Young, писац Извјештаја
Heinz Vetschera, писац Извјештаја
Сања Марић, асистент пројекта
Нинослава Марић, лични асистент
Јасмин Мекић, пројект преводилац
Адиса Рхотерт, преводилац
Нермин Џомба, возач

Чланови радних група:

Радна група за политику

Wally Walters
Драган Капетина
Расим Делић
Владо Топић
Славко Марин
Yavuz Aktas

Правна радна група

Ric Bainter
Споменка Чорић-Алиспахић
Зоран Цветковић
Драгица
Кнежевић
Небојша Шупић
Tia Johnson

Радна група за парламентарни надзор

Ведран Хаџовић
Francesca Binda
Christian Haupt
Иван Вранкић
Michael Donley
Мирсад Ћеман
Велимир Сакан
Славко Змарић
Момо Шеварика
Sergey Bazdnikin

Ентитетска радна група

Rod Belcher
Владо Симеуновић
Tom Shane
Heinz Vetschera
Салко Гушић
Антун Иван Ширић

Техничка радна група

Зоран Шајиновић
Martin Kohl
Мухамед Смајић
Вахид Каравелић
Звонко Сесар
Жељко Марјановић
Драган Вуковић

Радна група за имплементацију

John Sewall
Насуф
Хаџиахметовић
Hans Odenthal
Petar Szappanos
Винко Дриновац
Новак Паприца
David Galles
Бошко Гвозден
Рамиз Дрековић

Радна група за војни рок

Живко Тотић
Tauno Aaltonen
Lena Andersson
Фикрет Чускић
Аднан Селимагић
Душан Кукобат

Административна подршка: Мисија ОЕБС-а у Босни и Херцеговини. Дотатна подршка: Одјељење за безбједносну сарадњу; Дизајн насловне странице: Одјељење за графички дизајн Мисије ОЕБС-а.

Садржај

1. Резиме.....	1
2. Концепт.....	7
3. Бенефиције Партнерства за мир и услови за чланство у НАТО-у.....	28
4. Мандат за реформу одбране.....	35
4.1 Резимек Циљева одбране Босне и Херцеговине.....	36
4.2 Резимек Одлуке Високог представника од 9. маја 2003. године.....	38
4.3 Смјернице за чланство у Партнерству за мир / у НАТО-у.....	40
4.4 Резиме политичко-војних обавеза ОЕБС-а.....	42
5. Тренутна ситуација.....	45
5.1 Садашња организациона рјешења.....	45
5.2 Садашњи устав и закони.....	54
5.3 Садашње одговорности парламента.....	67
5.4 Садашња ситуација Оружаних снага Босне и Херцеговине.....	71
5.5 Финансијски пресјек Оружаних снага Босне и Херцеговине.....	76
6. Процјена.....	82
7. Закључци Комисије.....	87
7.1. Реформе одбране на државном нивоу.....	87
7.1.1 Закон о одбрани Босне и Херцеговине.....	87
7.1.2 Измијењена одлука о организацији и функционисању институција одбране Босне и Херцеговине.....	125
7.2 Реформе одбране у Републици Српској.....	130
7.2.1 Амандмани на Устав Републике Српске.....	130
7.2.2 Амандмани на Закон о одбрани Републике Српске.....	135
7.2.3 Амандмани на Закон о Војсци Републике Српске.....	146
7.3 Реформе одбране у Федерацији Босне и Херцеговине.....	158
7.3.1 Амандмани на Устав Федерације Босне и Херцеговине.....	158

7.3.2. Амандмани на Закон о одбрани Федерације Босне и Херцеговине....	163
7.3.3. Закон о војсци Федерације Босне и Херцеговине.....	178
7.4 Парламентарна демократска контрола Оружаних снага.....	179
7.5 Прелазни поступци за израду буџета и финансирање одбране.....	200
8. Остала питања реформе одбране.....	205
8.1 Смањење активног састава.....	206
8.2 Смањење резервног састава.....	206
8.3 Војни рок.....	207
8.4 Смањење броја сједишта и теренских штабова.....	208
8.5 Консолидација локација за складиштење оружја.....	210
8.6 Ослобађање од вишкова.....	214
8.7 Питања политике персонала.....	214
9. Имплементација	226
9.1 Реформе одбране на државном нивоу.....	226
9.2 Имплементација ојачаног парламентарног надзора и надзора над буџетом..	246
9.3 Процјена финансијских ефеката – трошкови и уштеде.....	250
10. Додаци	
10.1 Одлука Високог представника од 9. маја 2003. године	
10.2 Писмо генералног секретара НАТО-а	
10.3 Кодекс понашања ОЕБС-а о политичко-војним аспектима безбједности	
10.4 Циљеви одбране Босне и Херцеговине – мисије и обећања	
10.5 Улога правосуђа и однос са оружаним снагама	
10.6 Преглед препорука	
10.7 Опис начина рада Комисије	
10.8 Опис начина рада радних група	

1. Резиме

Комисија за реформу одбране заснивала је свој рад на Циљевима одбране и обавезама Босне и Херцеговине (представљеним Савјету за провођење мира у јануару 2003. године), мандатима садржаним у Одлуци Високог представника од 9. маја којом се успоставља Комисија, смјерницама за чланство у Партнерству за мир, и политичко-војним обавезама Босне и Херцеговине у оквиру ОЕБС-а. Да би се испунили ови циљеви и обавезе, Комисија се придржавала трију далекосежних критеријума. Обезбиједила је да су њене препоруке организационо ваљане, политички прихватљиве и да могу да буду у потпуности и благовремено проведене.

Бенефиције чланства у Партнерству за мир су многобројне. НАТО је пружио помоћ партнерским државама у побољшању њихових одбрамбених и безбједносних капацитета у многим областима. Осим конкретних бенефиција, позив у Партнерство за мир сигнализира прихватање од стране НАТО-а и држава чланица да је држава примљена у удружење демократских држава истомишљеница. Позив такође одражава ојачану политичку легитимност, са погодним предусловима за политичку и економску могућност демократија у настанку. Државе које су се придружиле и активно учествовале у Партнерству за мир закључиле су да је њихово учешће омогућило даљње кораке ка европској интеграцији. Признавање политичке и војне стабилности охрабрује страна улагања, што ствара радна мјеста и повећава просперитет. Испуњење препорука из овог извјештаја, структуре одбране Босне и Херцеговине, као и закона које успостављају ове структуре, био би значајан корак према усклађивању с евроатлантским стандардима, и помогло би у обезбјеђењу кредибилне кандидатуре за Партнерство за мир.

Придруживање Партнерству за мир важан је корак. Комисија, такође, подстиче Босну и Херцеговину да гледа и даље од програма Партнерство за мир и да се јасно обавезе да ће тражити чланство у НАТО-у. Босна и

Херцеговина ће убудуће морати да предузме додатне реформе како би испунила стандарде НАТО-а. Комисија је предвидјела могуће опције за такве будуће реформе, и обезбиједила је да њени приједлози за непосредни период омогуће будуће промјене.

Босна и Херцеговина тренутно није кредибилан кандидат за Партнерство за мир. Садашња рјешења и превелике ентитетске војске довеле су до сљедећих неефикасности:

- Недостатак адекватне команде и контроле Оружаних снага Босне и Херцеговине на државном нивоу;
- Нејасноће и недоследност у закону у вези са надлежношћу државе и ентитета по питањима одбране;
- Недовољан демократски надзор и контрола над оружаним снагама, посебно од страна парламената;
- Недостатак транспарентности на свим нивоима о питањима одбране;
- Непоштовање међународних обавеза, посебно политичко-војних споразума у оквиру ОЕБС-а;
- Неоправдан број резервиста пјешадијског наоружања и лаког оружја за њихово наоружавање;
- Вишак наоружања у лошем стању на превише локација;
- Траћење људских и финансијских ресурса у одбрамбеном сектору;
- Величина и опремљеност за мисије више није прикладна за стварну безбједносну ситуацију.

Комисија је установила да је сваки њен приједлог за реформу у складу с одредбама Устава Босне и Херцеговине. Четири одредбе Устава дају основу за препоруке Комисије. Чланом III 5 предвиђа се да ће држава преузети одговорности које су неопходне за очување суверенитета, територијалног интегритета, политичке независности и међународног субјективитета Босне и Херцеговине и да "додатне институције могу да буду успостављене према потреби за вршење ових надлежности". Ова одредба наводи основни принцип државности: држава мора да има

капацитет да брани свој територијални интегритет и суверенитет. Да би имала овај капацитет, држава мора да контролише своје оружане снаге. Чланом III 1 одређује се да је спољна политика надлежност институција Босне и Херцеговине. Вршење спољне политике укључује одбрану граница и слање снага изван државе. Чланом III 2 одређује да је одговорност ентитета да пружи сву потребну помоћ Влади Босне и Херцеговине у испуњењу међународних обавеза државе. Одредбама члана IV 4 даје се овлашћење Парламентарној скупштини БиХ да усваја законе који су потребни за провођење одлука Предсједништва Босне и Херцеговине.

Нови Закон о одбрани Босне и Херцеговине, који је предложила Комисија, подржан је овим уставним императивима, као и предложени амандмани на уставе ентитета, законе о одбране, Закон о војсци Републике Српске. Поред ових приједлога закона, Комисија је предложила нови Закон о Војсци Федерације Босне и Херцеговине (приказан одвојено) и законодавни оквир за ново Министарство одбране на државном нивоу. Овај оквир укључује амандмане на Закон о Савјету министара и Закон о министарствима и приједлог Одлуке Предсједништва Босне и Херцеговине о преносу надлежности са Сталног комитета за војна питања на Министарство.

Што је најосновније, приједлози Комисије уважавају врховну команду државе о питањима одбране. Предложена је јединствена одбрамбена структура Босне и Херцеговине с изводљивом подјелом одговорности између институција државе и ентитета. Предсједништво би колективно дјеловало у обављању команде и контроле Оружаних снага Босне и Херцеговине у миру, током кризних ситуација, и рату. Министарство одбране на државном нивоу, на челу са министром одбране, уз помоћ два замјеника министра, било би успостављено због помоћи Предсједништву. Министар би био пуноправни члан Савјета министара са правом гласа и био би именован као сви остали државни министри. Министар би био у ланцу командовања за војне операције, познатом као оперативни ланац командовања, и ланцу командовања за попуну, обуку и опремање оружаних снага, познатом као административни ланац командовања.

Подређен министру у оперативном ланцу командовања био би начелник новог заједничког штаба Босне и Херцеговине. Главне дужности начелника штаба укључивале би дјеловање на нивоу вишег војног савјетника Предсједништва и министра и просљеђивање наређења оперативним командама и јединицама. Заједнички штаб припремао би и надгледао извршење наређења, и планирао би и усмјеравао војне операције. Успоставила би се друга нова војна институција на нивоу државе: Оперативна команда, на челу са командантом. Овај официр би служио као командант за све мисије у којима се захтијева размјештај или употреба било којег оперативног дијела Оружаних снага Босне и Херцеговине. Према препорукама Комисије, држава би имала искључиво право да мобилише и употреби снаге, осим у ванредним ситуацијама природних катастрофа или несрећа током којих предсједник ентитета може да изда одобрење за тренутну, али ограничену употребу јединица из војски ентитета, а за помоћ цивилним властима.

Ентитети би и даље давали значајан допринос одбрани Босне и Херцеговине. Они би, такође, и даље обављали административне функције у попуни, обуци и опремању Војске Федерације Босне и Херцеговине и Војске Републике Српске. Сваки од ентитета имао би Министарство одбране на челу са министром. Заједничка команда би и даље постојала у Федерацији Босне и Херцеговине, а Република Српска би задржала свој Генералштаб. Дужности ових двају војних штабова смањиле би се на само административне функције. Војска Федерације Босне и Херцеговине и Војска Републике Српске и даље би постојале и пружале би оперативне капацитете Оружаних снага Босне и Херцеговине.

Поред свакодневне администрације и подршке својим војскама, ентитетска министарства и војни штабови имали би одговорност за пружање подршке било којој операцији или активности јединица под оперативном командом државе. Ентитетски министри одбране били би одговорни државном министру одбране, који би успоставио стандарде за административне активности ентитета. Јединствени стандарди би унаприједили компатибилност и интероперабилност између јединица ентитетских војски и још више би обезбиједили задовољење захтјева за подршку оперативног ланца командовања.

Препоруке Комисије за парламентарне реформе руководе се принципима демократске цивилне контроле над оружаним снагама, транспарентности у планирању и изradi буџета за одбрану, те потребом за фискалним ограничењима за одбрану које треба да установе политички органи на демократски начин. Кључно у предложеним реформама је стварање нове Заједничке комисије за одбрану и безбједност у Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине. Штавише, према предложеним препорукама Парламентарна скупштина БиХ би имала искључиво овлашћење објаве ратног стања и ратификације ванредног стања на захтјев Предсједништва Босне и Херцеговине. Остваривала би овлашћење легалног надзора над Оружаним снагама Босне и Херцеговине и свим државним институцијама. Парламентарна скупштина би имала примарно овлашћење да доноси и одобрава законе који се тичу организације, финансирања, попуне, обуке, опремања, размјештаја и употребе Оружаних снага Босне и Херцеговине. Она би потврђивала приједлоге за сљедеће функције: министра и замјеника министра одбране, начелника и замјеника начелника Заједничког штаба Босне и Херцеговине, те све генерале. Одговорности ентитетских парламената биле би измијењене како би одражавале нову распоdjелу надлежности између државе и ентитета. Парламенти ентитета требало би да предузму значајне реформе како би задовољили евроатлантске стандарде демократског парламентарног надзора и контроле оружаних снага.

Оружане снаге Босне и Херцеговине нису приуштиве. Многе области система одбране требало би да буду смањене, како би се избалансирали буџети за одбрану и обезбједиле модерне и професионалне оружане снаге. Комисија препоручује смањење у професионалном саставу са 19.090 на 12.000, а у резервном саставу са 240.000 на 60.000. Пријем регрута био би смањен за 50 одсто, а период служења војног рока са шест на четири мјесеца. Број особља у сједиштима и у теренским канцеларијама ентитетских министарстава одбране, такође, би био смањен за 25 одсто. Комисија такође предлаже убрзане активности на смањењу локација за складиштење оружја и вишка имовине, укључујући учешће у пословањима. Да би била представљена способност Оружаних снага Босне и Херцеговине да ради компатибилно, под јединственим ланцем командовања, Комисија предлаже да Босна и Херцеговина споји деминерске тимове ентитета у једну деминерску јединицу, организовану

од стране државе. То би имало додатну корист у јачању кредибилитета Босне и Херцеговине у области деминирања, чиме би се скренула већа пажња на овај проблем, као и привукла пажња међународних донатора. Ако се проведу, препоруке Комисије би довеле до мањих буџета за одбрану и смањиле би издвајања за одбрану, што би умањило оптерећење, и народима и привреди Босне и Херцеговине.

Пошто успјешне реформе захтијевају ефикасан процес провођења њених смјерница, Комисија је посветила значајну пажњу управо њиховом провођењу. Одредила је кораке које треба предузети и понудила идеје о организационим структурама, нивоима људства, објектима и опреми за нове институције. Комисија предлаже успостављање Канцеларије прелазне управе, чије би дужности биле да надгледа, помаже и подржава процес провођења од почетка до краја, идентификује и уклања препреке и редовно извјештава руководство.

2. Концепт

Комисија за реформу одбране одобрила је сљедеће концепте како би се њен рад усмјерио на стварање модерне, ефикасне одбрамбене организације, која се придржава принципа постављених у Одлуци Високог представника. Овај докуменат даје резиме приједлога Комисије.

Преамбула

Сврха система одбране Босне и Херцеговине је да, у складу с Уставом Босне и Херцеговине, служи држави – организовањем, обуком и опремањем оружаних снага и провођењем мисија које су за ове снаге утврђене Законом и Одбрамбеном политиком Босне и Херцеговине. Систем одбране састоји се од институција и структура за одбрану на нивоу државе и ентитета, као и од Војске Федерације Босне и Херцеговине* и Војске Републике Српске. Предсједништво Босне и Херцеговине, као колективни орган, је врховна власт над Оружаним снагама Босне и Херцеговине и као једина правна власт која одобрава мобилизацију и употребу оружаних снага, и активног и резервног састава, вршиће команду и контролу над свим оружаним снагама Босне и Херцеговине у сваком тренутку. Ентитети ће бити одговорни за организовање, обуку и опремање ентитетских војски, у складу са стандардима и нивоима спремности које је успоставила држава, како би се обезбиједило да су ове снаге спремне да изврше наређења Предсједништва која су у складу са Законом.

* Војска Федерације састоји се од јединица Армије БиХ и Хрватског вијећа одбране до нивоа корпуса.

Расподјела надлежности између државе и ентитета БиХ

Државне надлежности – Држава БиХ требало би да има следеће надлежности о питањима одбране:

- Оперативну и административну команду и контролу над свим оружаним снагама БиХ, у миру, током операција и у рату;
- Одговорност за израду стратегије и политике за одбрамбена и војна питања БиХ;
- Мобилизацију, размјештај и употребу снага, укључујући резервни састав, унутар БиХ и у иностранству;
- Успостављање структуре снага и стандарда за капацитете оружаних снага и нивое спремности;
- Одређивање приоритета за обуку и опремање оружаних снага, како би се достигли нивои капацитета и спремности;
- Успостављање стандарда за организовање, попуну и плаћање оружаних снага;
- Проглашење рата или ванредног стања;
- Надзор над свим аспектима одбрамбених и војних питања;
- Планирање и надзор над свим војнообавјештајним пословима и провођење свих стратешких и оперативних обавјештајних послова;
- Потврђивање или одобрење свих постављења, унапређења, као и смјена генерала;
- Представљање БиХ на међународним форумима;
- Обезбјеђивање да су ентитетски закони о одбрани, прописи и политике у складу са државним законима, одредбама и политикама;
- Организовање, попуну, плаћање, обуку и опремање одбрамбених структура на државном нивоу;
- Демократски парламентарни надзор и контролу над плановима и буџетима за одбрану;

- Одобравање буџета за институције одбране на нивоу БиХ.

Ентитетске надлежности – Ентитети би требало да имају следеће надлежности у питањима одбране:

- Организацију, попуну и плаћање ентитетских војски, према стандардима које установи држава;
- Подршку у провођењу оперативних команди;
- Одобравање краткорочне употребе војних јединица ради помоћи цивилним органима власти, а као одговор на ванредне природне катастрофе и несреће, у складу са процедурама које установи министар одбране БиХ;
- Унапређење, задужења и пензионисање припадника војске у складу са законима и прописима и политикама успостављеним на нивоу БиХ;
- Опремање, снабдијевање и одржавање ентитетских војски према стандардима које установи држава;
- Обучавање ентитетских војски према стандардима које установи држава;
- Одржавање резервног састава према стандардима које установи држава;
- Провођење демократске парламентарне контроле над институцијама одбране у ентитету;
- Одобравање буџета за одбрану на нивоу ентитета, са дефинисаним фискалним ограничењима;
- Обезбјеђивање транспарентности свих активности које изводе и реализују војске ентитета;
- Остала питања из области одбране која нису у надлежности институција одбране на нивоу БиХ.

Оперативни ланац командовања (приказан на сљедећем дијаграму)

Три члана Предсједништва државе БиХ обављала би колективну цивилну команду над Оружаним снагама БиХ. Оперативни ланац командовања ишао би од колективног Предсједништва, преко министра одбране, начелника Заједничког штаба БиХ, и команданта Оперативне команде директно командантима оперативних команди и јединица свих оружаних снага БиХ.

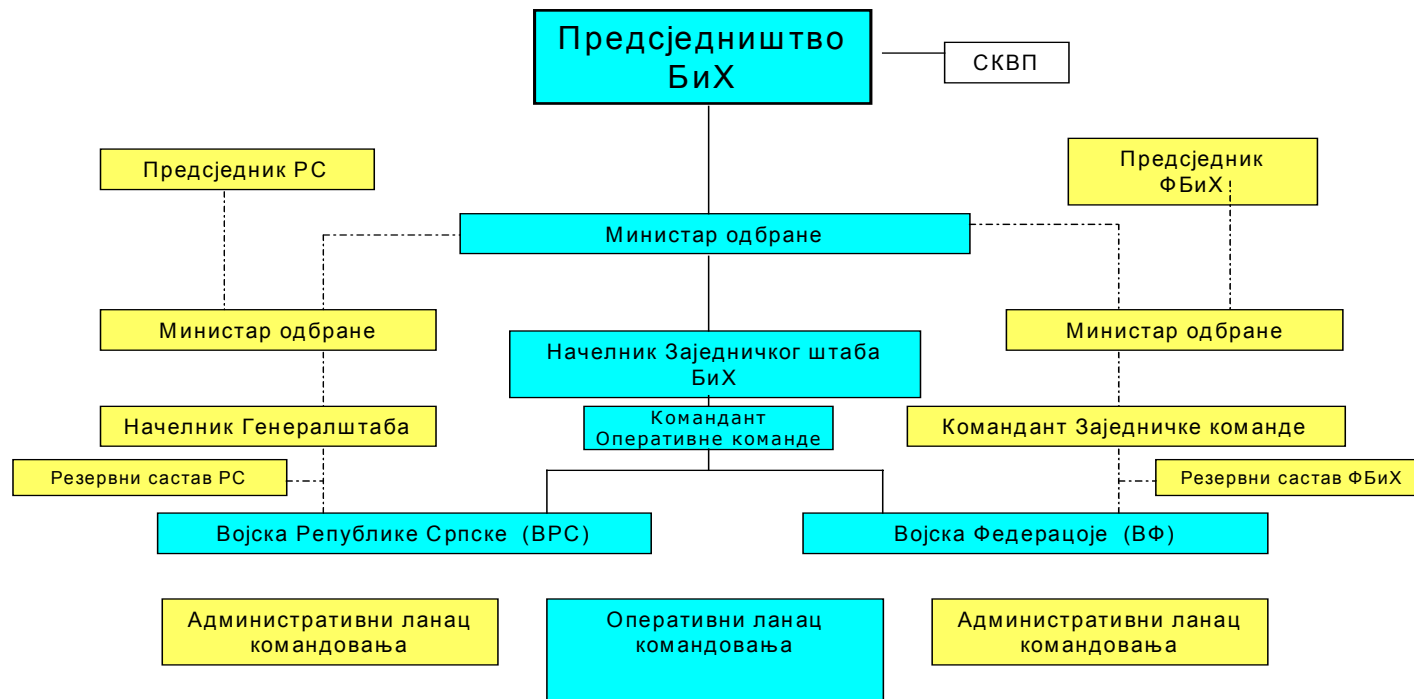
Функције министра одбране БиХ, начелника Заједничког штаба БиХ и команданта Оперативне команде биле би попуњене из различитих конститутивних народа.

Све наредбе за размјештај или мобилизацију Оружаних снага БиХ дошле би кроз оперативни ланац командовања. Оперативни ланац командовања имао би овлашћење да организује и ангажује команде и снаге, додијели задатке, одреди циљеве и изда ауторитативне директиве у свим аспектима војних операција, да конкретно одреди спремност, обуку више јединица и потребну логику за испуњење мисија које додијели Предсједништво БиХ.

Административни ланац командовања (приказан на сљедећем дијаграму)

Административни ланац командовања је ланац командовања за организацију, попуну, опремање и обуку ентитетских војски. Административни ланац командовања требаало би да долази од колективног Предсједништва БиХ преко министра одбране, затим ентитетског министра одбране, ентитетског Главног штаба или Заједничке команде до њихових подређених јединица.

Административни ланац командовања имао би овлашћење над подређеним организацијама за администрацију и подршку, укључујући организацију јединица, контролу над ресурсима и опремом, управљање особљем, логику јединица, обуку појединаца и јединица, мобилизацију, демобилизацију и дисциплину.



Улоге и функције државних институција

Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине имала би:

- Овлашћење за надзор над свим питањима у вези с одбраном и војском у БиХ;
- Надлежност за вршење надзора, истраге и извјештавања о свим питањима одбране или војске;
- Искључиво овлашћење да прогласи ратно стање, на захтјев Предсједништва;
- Надлежност за потврђивање ванредног стања на захтјев Предсједништва;
- Овлашћење да настави са коришћењем својих постојећих одговорности на основу Устава за одобравање државног буџета, укључујући додатне буџете за непредвиђене војне операције, усвајање потребних закона, укључујући правила за управљање Министарством одбране и оружаним снагама, те ратификацију споразума, укључујући међународне споразуме из области одбране;
- Овлашћење да потврђује приједлоге за министра одбране и замјеника министра одбране, начелника Заједничког штаба БиХ и његових замјеника, команданта Оперативне команде и осталих генерала Оружаних снага БиХ;
- Приступ повјерљивим документима и обавезу поштовања повјерљивости;
 - Овлашћење да успостави заједнички комитет за одбрану, чији би мандат обухватао:
 - Овлашћење за прегледавање извјештаја о раду извршних органа БиХ у области одбране;
 - Овлашћење за давање мишљења, оцјена и препорука Дому народа и Представничком дому, након прегледавања извјештаја и информација из области одбране;

- Овлашћење за прегледавање и предлагање закона из дјелокруга рада Комитета;
- Овлашћење за прегледавање и давање мишљења, препорука и амандмана на преднацрте, нацрте и приједлоге буџета за одбрану, укључујући структуру и бројно стање људства Оружаних снага;
- Надлежност за прегледавање извјештаја о извршењу буџета и финансијских извјештаја ревизора;
- Надлежност за давање мишљења Парламентарној скупштини БиХ о одобравању ратификације међународних споразума из области одбране и прегледавање извјештаја о провођењу и примјени међународних споразума;
- Надлежност за давање мишљења о потврђивању министра одбране и замјеника министра одбране, начелника Заједничког штаба БиХ и његових замјеника, команданта Оперативне команде и осталих генерала Оружаних снага БиХ;
- Овлашћење за сарадњу са парламентарним комисијама ентитета;
- Овлашћење за сарадњу са другим државама, као и међународним организацијама и њиховим органима из области одбране;
- Коришћење следећих средстава парламентарне контроле: тражење јавних или затворених саслушања; позивање свједока из било које канцеларије и било којег чина у одбрамбеној структури БиХ, укључујући оружане снаге; тражење извјештаја; провођење истрага и тражење помоћи од јавног ревизора и невладиних стручњака.

Предсједништво БиХ колективно би дјеловало у:

- Извршавању цивилне команде;
- Тражењу проглашења рата, које мора да одобри Парламентарна скупштина БиХ;
- Проглашењу ванредног стања, које мора да одобри Парламентарна скупштина БиХ на својој сједници;

- Одређивању снага за оружани сукоб или у ситуацијама које би могле да прерасту у борбене или у употребу оружане силе;
- Усвајању Безбједносне политике БиХ, укључујући Одбрамбену политику БиХ, и њено просљеђивање Парламентарној скупштини БиХ ради информације;
- Обезбјеђивању транспарентности и отворености за парламентарни надзор над одбрамбеним и војним питањима;
- Доношењу доктрина у области одбране;
- Доношењу основа планова и мјера за одбрану;
- Закључивању споразума и уговора са државама и међународним организацијама и асоцијацијама у области одбране у име БиХ;

Именовању, након потврде Парламентарне скупштине БиХ, начелника Заједничког штаба БиХ и његових замјеника, команданта Оперативне команде и осталих генерала Оружаних снага БиХ.

Стални комитет за војна питања (СКВР)

- Уколико Предсједништво БиХ није другачије одредило, дужности СКВП-а би укључивале:
- Дјеловање у функцији Државног савјетодавног одбора за питања одбране и безбједности;
- Пружање савјета о кључним именовањима и политици, као што је начелник Заједничког штаба БиХ, Безбједносна политика БиХ, Одбрамбена политика БиХ и осталог;
- Коришћење права жалбе на именовања, унапређења и смјене генерала.

Савјет министара

- Предлаже потребна финансијска средства за финансирање институција одбране на нивоу БиХ, у складу са дефинисаним фискалним оквиром;
- Предлаже Безбједносну политику БиХ, укључујући Одбрамбену политику БиХ, као саставни дио за разматрање Предсједништва БиХ.

Министар одбране

Министарством одбране руководи министар одбране, цивилно лице које би било пуноправни члан са правом гласа у Савјету министара. Министар одбране ће имати два замјеника који ће бити из реда различитих конститутивних народа и биће одговорни министру одбране за различите области одговорности. Министар одбране би био члан ланца командовања и, на основу овлашћења, директива и контроле од стране Предсједништва БиХ, имао би овлашћење издавања правно обавезујућих наредби и директива.

Министар одбране би био предложен, именован и смијењен у складу с одредбама Закона о Савјету министара, што подразумијева:

- Министра одбране и замјенике министра одбране предложио би предсједавајући Савјета министара, а одобрење би дао Представнички дом Парламентарне скупштине БиХ;
- Министра одбране и замјенике министра одбране могао би са функције да смијени Представнички дом Парламентарне скупштине БиХ, након приједлога предсједавајућег Савјета министара.

Министар одбране имао би одговорност за:

- Надзор над свим аспектима војске;
- Представљање државе БиХ у питањима у вези с одбраном на министарском нивоу и на међународним форумима;

- Израду, преглед и ажурирање, барем сваке друге године, *Одбрамбене политике* БиХ, коју би одобравало Предсједништво БиХ;
- Израду и одобравање политика и прописа који се тичу организације, администрације, обуке, опремања и употребе оружаних снага како би се обезбиједила максимална интероперабилност међу Оружаним снагама БиХ и са снагама НАТО-а;
- Стварање услова да одбрамбене структуре поштују обавезе које је БиХ преузела у оквиру политичко-војне димензије ОЕБС-а;
- Потписивање свих наредби којима се активирају резервне јединице и категорије резервиста за све операције, изузев планиране обуке;
- Потписивање свих наредби којима се размјешта или употребљава било који дио Оружаних снага изван државе за све операције или активности обуке;
- Издавање инструкција начелнику Заједничког штаба БиХ за употребу или размјештање било које јединице Оружаних снага унутар БиХ за потребе које не чине обуку;
- Одобравање војне помоћи цивилним властима у случајевима елементарних непогода и несрећа, према овлашћењу датом од Предсједништва;
- Установљавање процедура које обезбјеђују испуњавање обавеза и транспарентност (именовање ревизора, инспектора итд.).

Начелник Заједничког штаба БиХ

Заједничким штабом БиХ руководи начелник Заједничког штаба БиХ, који је највиши војни официр у БиХ и члан оперативног ланца командовања. Начелник Заједничког штаба би имао два замјеника-замјеник начелника за операције и замјеник начелника за ресурсе, који ће бити из реда различитих конститутивних народа.

Министар одбране би предложио начелника Заједничког штаба БиХ, а Предсједништво БиХ би, уз савјет СКВП-а, одобрило овај приједлог и именovalo начелника, након потврде Парламентарне скупштине БиХ.

Министар одбране би предложио смјену начелника Заједничког штаба БиХ Предсједништву БиХ, а Предсједништво БиХ би га смијенило.

Начелник Заједничког штаба БиХ:

- Ради као виши војни савјетник Предсједништва, СКВП-а и министра одбране;
- Представља БиХ на свим међународним форумима на нивоу "начелника одбране";
- Управља, надгледа и одговоран је за активности Заједничког штаба;
- Има два замјеника који би се именовали и смијенили истом процедуром као и начелник Заједничког штаба БиХ. Начелник штаба и његова два замјеника биће из различитих конститутивних народа.
- Просљеђује команданту Оперативне команде наређења примљена кроз оперативни ланац командовања.

Министарство одбране

Министарство одбране би се састојало од Цивилног секретаријата и Заједничког штаба БиХ.

а. Цивилни секретаријат

- Чини га стручно, професионално, углавном цивилно особље од око 100 људи, које може да укључује активно војно особље.
- Особље би се именovalo на послове у Министарству одбране на основу професионалне стручности и Закона о цивилној служби.
- Помаже министру одбране у обављању дужности у оквиру Министарства одбране и даје подршку СКВП-у.

- Предлаже заједничку политику за особље, регрутовање, обуку и набавку за Оружане снаге БиХ, а обавља и друге дужности одређене законом или дужности које је одредио министар одбране.

6. Заједнички штаб БиХ

Заједнички штаб се састоји од малог броја, професионалног, војног особља, које ради за начелника Заједничког штаба БиХ. Укупна бројка Заједничког штаба и Оперативне команде била би око 50 људи.

- Особље би било именовано на највише позиције у Заједничком штабу БиХ на основу професионалне стручности и једнакоправности конститутивних народа. Остало војно особље би се именovalo на основу професионалне стручности и одговарајуће заступљености конститутивних народа и осталих.

Заједнички штаб БиХ би:

- Припремао војне наредбе и надгледао њихово извршење;
- Планирао и изводио војне операције ради подршке политике и наредби Предсједништва БиХ и министра одбране;
- Пружао Секретаријату помоћ у војном особљу.

Оперативна команда

На челу Оперативне команде биће командант који је у оперативном ланцу командовања. Командант Оперативне команде имаће два замјеника који ће бити из реда различитих конститутивних народа и биће одговорни начелнику Заједничког штаба за различите области одговорности. Командант Оперативне команде биће командант оперативних јединица Оружаних снага БиХ. Командант би:

- Израђивао захтјеве за спремност Оружаних снага БиХ који би се уврштавали у планирање Заједничког штаба и Министарства одбране;
- Био одговоран за спремност јединица на државном нивоу;

- Радио са Заједничким штабом на припреми планова за мисије;
- Био одговоран за извршење оперативних наређења примљених кроз оперативни ланац командовања;
- Одредио рјешења за тактичку команду и контролу за успјешно извршење мисија.

Улоге и функције ентитетских институција

Парламенти ентитета би:

- Обављали демократску парламентарну контролу над радом ентитетских институција из области одбране, и над ентитетским војскама у складу са надлежностима ентитета у области одбране и са стандардима успостављеним на нивоу БиХ;
- Одобравали буџет за одбрану ентитета;
- Усвајали дугорочни план развоја за ентитетске војске у складу са дугорочним планом развоја Оружаних снага БиХ;
- Надгледали извршење закона и других прописа у складу са Одбрамбеном политиком БиХ;
- Расправљали и усвајали извјештаје влада ентитета о спремности и укупном статусу одбрамбених система у складу са планом одбране, који је у надлежности ентитета;
- Доносили законе и прописе о одбрани ентитета, који се заснивају на законима и политици о одбрани на нивоу БиХ;
- Давали своје мишљење о приједлозима за именовања и о смјени официра на високим позицијама у оквиру својих надлежности;
- Потврђивали именовање и, по потреби, смјену ентитетског министра одбране у складу с уставом ентитета.

Предсједник ентитета, у складу са законима ентитета би:

- Учествовао у раду СКВП-а у складу са Пословником о раду;
- Одобравао краткорочну употребу војних јединица у циљу помоћи цивилним органима власти, а као одговор на ванредне природне катастрофе и несреће на територији ентитета;
- Учествовао у именовању ентитетског министра одбране у складу с уставом ентитета;
- Надзирао рад ентитетског министра одбране.

Ентитетско Министарство одбране би:

- Задржало надлежности унутар административног ланца командовања;
- Се реструктурисало и реформисало како би било у складу са новом државном одбрамбеном структуром;
- Обезбиједило транспарентност;
- Обезбиједило демократску, цивилну контролу над ентитетским војскама;
- Обављало руководеће и стручне послове у одбрамбеним питањима која су под надлежношћу ентитета, у складу с ентитетским законима о одбрани;
- Обављало инспекције ентитетских одбрамбених институција и ентитетских војски;
- Проводило установљену политику и смјернице и обезбјеђивало провођење закона о одбрани и других прописа из области одбране;
- Предлагало или учествовало у предлагању војних и цивилних званичника који би попунили позиције у одбрамбеним институцијама на нивоу БиХ;
- Обезбиједило подршку у провођењу оперативних команди (наређења);

- Разрадило план развоја одбране у складу са Планом развоја одбране БиХ;
- Успоставило и одржавало резервну компоненту у складу са стандардима који су успостављени политикама БиХ.

Ентитетски Генералштаб/Заједничка команда би:

- Служио / ла као највиша стручно-штабна организација на нивоу ентитета за припрему ентитетских војски;
- Извршавао / ла административну команду и контролу над ентитетским командама и јединицама у складу с ентитетским законима и смјерницама установљеним на нивоу БиХ.

Остала питања

Војна помоћ цивилним властима

Државни Закон о одбрани садржавао би основни оквир за војну помоћ цивилним властима; Употреба оружаних снага за интерне полицијске функције не би била дозвољена.

Министар одбране ће одредити конкретне процедуре за реаговање у случајевима катастрофа и несрећа, на основу Нацрта војне доктрине о војној помоћи цивилним властима.

Резервни састав

Одредбама Државног Закона о одбрани било би наведено да Предсједништво одобрава број припадника резервног састава, а Министарство одбране успоставља стандарде за обуку. Такође би било наведено да се од резервног састава може захтијевати да заврше период активне обуке, и у том случају би се сматрали мобилисаним.

Сукоб интереса и професионализам

Државни Закон о одбрани требало би да буде у складу са Законом о сукобу интереса БиХ, Законом о цивилној служби БиХ и Изборним законом БиХ. Закон би покривао општа питања која се тичу политичких активности и финансијских интереса и овластио би министра одбране да изврши даљњу разраду одредаба о сукобу интереса у кодексу понашања за војна лица.

Буџет

Реформисана одбрамбена структура у БиХ мора да:

- Ефикасно дјелује унутар фискалних ограничења која су утврдили политички органи власти кроз демократски процес;
- Омогући редовно плаћање припадника Оружаних снага;
- Задовољи стандарде за конкретно смањење снага;
- Има довољне изворе прихода за финансирање нових надлежности државног нивоа;
- Усклади планирање и финансирање на државном нивоу са финансирањем на ентитетском нивоу.

Буџетски процес БиХ био би сљедећи:

- Министар одбране у сарадњи са министрима одбране ентитета припрема нацрт буџета за одбрану, који обухвата све приједлоге за државне и ентитетске трошкове за све одбрамбене структуре и Оружане снаге БиХ.
- Дијелове буџета, предвиђене за ентитете, усвајали би ентитети, кроз своје редовне парламентарне процедуре.
- Државни дио буџета усвајао би се кроз редовну парламентарну процедуру.

Државни и ентитетски парламенти би требало да буду информисани о цјелокупном буџету за одбрану.

Људство

Закони, политика и прописи о људству који се односе на одбрамбене структуре морају да:

- Буду усклађени како би се поспјешила ефикасност;
- Подрже и појачају јединство структуре државне команде и контроле.

а. Систем руковођења људством

Требало би да буде проведен јединствен систем руковођења људством за све оружане снаге БиХ, који би укључио ентитетске војске и институције и структуре на државном нивоу, а он би требало да задовољи следеће критеријуме:

- Компатибилност са нормама НАТО-а и уобичајено коришћеним системом НАТО-а за људство;
- Једнака примјена на све оружане снаге БиХ, укључујући једнаке плате и додатке, дневнице и бенефиције;
- Да буде једноставан за разумијевање и управљање;
- Да обезбиједи отворено и транспарентно управљање комплетним војним и цивилним људством у области одбране.

Требало би да буде формирана и заједничка комисија за особље, која би извршила процјену расположивих система за људство. У међувремену, постојећи ентитетски системи управљања људством требало би и даље да буду коришћени.

6. Генерали

- Број генерала у Оружаним снагама БиХ требало би значајно да буде смањен, како би одговарао укупној величини оружаних снага. Начелник Заједничког штаба би требало да има чин генерал-пуковника, а командант Оперативне команде чин генерал-мајора.
- Ентитетски министар одбране, након консултација са начелником Генералштаба ВРС и командантом Заједничке команде ВФБиХ, препоручио би именовања или унапређења у чин бригадног генерала министру одбране БиХ, који би након консултација са начелником Заједничког штаба БиХ предложио, а Предсједништво БиХ именovalo бригадног генерала, након потврде Парламентарне скупштине БиХ.
- Ентитетски министар одбране би препоручио смјену бригадног генерала министру одбране БиХ, који би након тога дао препоруку Предсједништву које би га смијенило заједно са СКВП-ом, као органом за жалбе.

ц. Именовања и смјене војних аташеа и официра за везу у дипломатско-конзуларним представништвима и мисијама

- Начелник Заједничког штаба БиХ би их предлагао, министру одбране, а министар би давао препоруку Предсједништву које би их именovalo уз сагласност министра спољних послова.
- Шеф дипломатске мисије би затражио смјену преко министра спољних послова, а Предсједништво би извршило смјену након консултација са министром спољних послова и министром одбране. У случају генерала, СКВП би служио као орган за жалбе.

Војни рок

Реформа програма служења војног рока, једног од најскупљих дијелова буџета за одбрану, потребна је како би Оружане снаге БиХ постале приуштиве. Као први корак у реформи требало би да буде обављено

смањење од 50 одсто регрутног контингента и смањење периода обуке на четири мјесеца.

Смањење снага

Оружане снаге БиХ требало би да буду смањене до бројке која није виша од 12.000 професионалних војних лица, укључујући официре у државном и ентитетским министарствима одбране и војним командама. Цивилно и војно особље у ентитетским министарствима одбране требало би да буде смањено за 25 одсто до краја 2003. године, или што је прије могуће након тога, али најкасније до јуна 2004. године.

Складишта оружја и муниције

Број локација за складиштење оружја требало би да буде значајно смањен, до једноцифреног броја за цијелу БиХ, у складу са директивом ОХР-а. СФОР и ентитетска министарства одбране раде на постизању овог циља. Локације за складиштење муниције морају да буду доведене до основних безбједносних стандарда. Више хиљада тона несигурне муниције мора да буде уништено. Вишкови муниције и оружја морају да буду уклоњени, путем продаје или уништења.

Ослобађање од послова и вишка имовине

Ентитетска министарства одбране тренутно обављају активности за ослобађање од вишка имовине и удјела у пословањима. Активности би требало да буду убрзане. Ослобађање од такве имовине даје средства на коришћење другим владиним институцијама и приходе за активности владе, као и за смањење финансијског оптерећења министарстава одбране.

Захтјеви за ресурсима за реформу одбране

Провођење реформи одбране подразумијевало би значајне трошкове у сљедећим областима:

- Попуна и обучавање Министарства одбране БиХ и Заједничког штаба БиХ према евроатлантским стандардима;
- Реновирање (или можда изнајмљивање) објеката за Министарство одбране, Заједнички штаб, Оперативни центар и Оперативну команду;
- Комуникациони системи за команду и контролу;
- Интеграција, успостављање и обука система управљања;
- Професионално војно образовање;
- Успостављање јединица на државном нивоу;
- Обука за операције подршке миру;
- Успостављање Канцеларије прелазне управе;
- Смањење снага;
- Смањење / побољшање локација за складиштење оружја и муниције.

Провођење реформи у области одбране значило би потенцијалне уштеде у сљедећим областима:

- Смањења структуре снаге;
- Смањење састава (броја особља) у ентитетским министарствима одбране;
- Смањење војног рока;
- Промјена намјене / продаја база и смањење вишка имовине / инвентара.

Провођење

- Министарство одбране БиХ, Заједнички штаб БиХ и Оперативна команда требало би да брзо буду успостављени путем пребацивања људства, објеката и опреме, из постојећих институција, гдје год је то могуће, и у складу са постојећим законима и прописима о запошљавању.
- БиХ би требало да тражи начине како да допринесе међународној безбједности, а један од њих је слање снага за операције подршке миру.
- Требало би да буде успостављена Канцеларија прелазне управе, из које би се са централног нивоа управљало и надгледало провођење реформи у области одбране.

Чланство у НАТО-у

Босна и Херцеговина би требало да да експлицитно обећање да ће се придружити НАТО-у.

Дефиниције

- Ради јасности, даје се дефиниција термина који су коришћени у овом концепту:
 - Оружане снаге: војна организација, укључујући дијелове команде и контроле, са правном и техничком основом за извршавање операција уз употребу убојите силе под влашћу државе;
 - Војска: служба која даје војне потенцијале, али без правне или техничке основе за извршавање операција уз употребу убојите силе;
 - Оружане снаге БиХ: државне и ентитетске институције у области одбране испод министарског нивоа.

3. Бенефиције Партнерства за мир и услови за чланство у НАТО-у

3.1. Бенефиције Партнерства за мир

У јануару 1994. године, на Самиту у Бриселу, шефови држава и влада Сјеверноатлантског савеза креирали су програм Партнерство за мир, и позвали демократске државе које учествују у Сјеверноатлантском Савјету за сарадњу (НАЦЦ) и друге државе Конференције о безбједности и сарадњи у Европи (ЦСЦЕ) да се придруже савезницима НАТО-а у овом партнерству. Намјера је била да се ојачају обавезе које је НАТО дао у свом Стратешком концепту за проширење и унапређење безбједности у Европи као цјелини и одслика жеља Савеза да побољша сарадњу и дијалог с европским сусједима. Шефови држава и влада такође су јасно ставили до знања да ће активно учешће у Партнерству за мир играти важну улогу у еволуционом процесу ширења НАТО-а.

Главни циљеви Партнерства за мир су унапређење транспарентности у планирању државне одбране и развијању војног буџета, демократска контрола оружаних снага држава, као и развијање капацитета за заједничке активности између снага партнерских држава и чланица НАТО-а, на примјер, у мировним мисијама или операцијама у случају катастрофа.

Да би се помогло постизању ових циљева, партнерске нације се позивају да успоставе канцеларије у Главном штабу НАТО-а и да обезбиједи официре за везу у разним војним штабовима НАТО-а. Путем политичких и војних механизма, Савез се труди да партнерима пружи савјет и помоћ у одбрамбеним и безбједносним аспектима домаћих реформи и да, тамо гдје

је могуће, пружи подршку већим реформама политике и институција. НАТО се такође труди да допринесе међународној безбједности тако што припрема и ангажује заинтересоване partnere за операције и активности које води НАТО.

НАТО је помагао државама партнерима у побољшању њихових капацитета безбједности и одбране у многим областима, укључујући одбрамбену реформу и реорганизацију, реструктурисање оружаних снага, обучавање и вјежбе, одбрамбено планирање, набавку, израду буџета, интероперабилност, одбрамбену политику, демократску контролу оружаних снага и планирање за цивилна ванредна стања. Помоћ може да буде реализована размјеном информација, учешћем на семинарима и вјежбама, обуци, образовањем, али и путем експертних тимова, који, на захтјев, директно помажу партнерима с одређеним безбједносним проблемима. У случају потребе, НАТО субвенционира учешће партнера у одабраним активностима Партнерства за мир.

Учесће сваке државе у Партнерству за мир је на одређени начин јединствено, јер је засновано на Индивидуалном програму за партнерство (ИПП). ИПП је радни програм Партнерства за мир, успостављен између држава НАТО-а и партнерских држава у великом спектру активности, у складу са посебним интересима и потребама сваке државе. Шестомјесечни програм садржи више од 2.000 активности, почевши од великих војних вјежби до малих радионица. Обухваћене су области од искључиво војне до одбрамбене сарадње као што су: овладавање кризним ситуацијама, очување мира, планирање за цивилне ванредне ситуације, управљање ваздушним саобраћајем и сарадња у наоружању.

Један од програма који би могао да има посебне бенефиције за Босну и Херцеговину је Повјеренички фонд Партнерства за мир. Фонд је успостављен у септембру 2000. године, да би се помогло партнерским државама НАТО-а у безбједном уништавању нагомиланих противпјешадијских мина и остале муниције. У овом фонду чланице НАТО-а раде заједно са појединачним партнерским државама на одређивању и провођењу пројеката са циљем уништавања противпјешадијских мина, муниције и лаког наоружања. За те намјене издвојено је више од 4,2 милиона америчких долара. Од оснивања, рађено је на шест пројеката

Повјереничког фонда (Албанија, Азербејџан, Грузија, Молдавија и Украјина; Србија и Црна Гора је укључена, иако није чланица Партнерства за мир).

Још једна од конкретних бенефиција прикључивања Партнерству за мир је прикључивање образовном систему НАТО-а. Босна и Херцеговина би требало да има широк спектар опција за обучавање особља у одбрани. Осим приступа школама НАТО-а, центри за обуку Партнерства за мир пружају и појединачну обуку и обуку за јединице. Помоћ у обуци унутар државе је такође на располагању.

Чланство у Партнерству за мир Босну и Херцеговину доводи у "заједницу напретка". Систем планирања снага НАТО-а помаже држава у Партнерству, а да побољшају интероперабилност њихових снага са снагама НАТО-а/Партнерства за мир. Све државе које настоје да постану чланице Партнерства за мир користиле су овај програм за повећање интероперабилности њихових снага. У прошлости, НАТО је пружао до 80 одсто финансијске помоћи партнерским државама за њихово учешће у активностима Партнерства за мир.

Од оснивања Партнерства, придружило му се тридесет држава, а десет од њих се придружило или је позвано да се придружи НАТО-у. Данас, само двије европске државе нису чланице, ни Савеза, ни Партнерства за мир: Босна и Херцеговина и Србија и Црна Гора. У јулу 2001. године, Босна и Херцеговина је званично изразила жељу да се придружи Партнерству. Србија и Црна Гора су, 2003. године, слиједиле примјер БиХ.

Пољска, Чешка Република и Мађарска, све бивше чланице Партнерства за мир, већ су се придружиле Савезу. На свом недавном Самиту у Прагу, Савез је позвао још седам чланица Партнерства за мир да им се прикључе. План дјеловања за чланство покренут је на Самиту НАТО-а 1999. године у Вашингтону, да би помогао државама које желе да се учлане у НАТО да концентришу своје припреме. Овај план тражи ангажман не само за министарства одбране и спољних послова, него и за друга владина одјељења у координираном и систематском напору припрема за прикључење Савезу.

Бенефиције Партнерства за мир су бројне и протежу се изнад директних бенефиција учешћа у одбрамбеним и безбједносним аспектима програма. Позив за придруживање Партнерству за мир значи да НАТО и његове државе чланице ову државу примају у удружење истомишљеника демократских држава. Позив одражава ојачани политички легитимитет, који заједно с тим носи импликације политичке и економске способности демократије у развоју. Државе које су се придружиле и активно учествовале у Партнерству за мир откриле су да је њихово учешће помогло у будућим корацима према комплетној европској интеграцији. Признање политичке стабилности и стабилног безбједносног окружења охрабрује страно инвестирање, што води до послова и повећаног економског просперитета. Откривање, нарочито младих генерација, широј евроатлантској заједници повећава могућности народа да развију свијест о својим сусједима и њиховом европском наслијеђу. Транспарентност води повјерењу, а ово повјерење подржава шире политичке и економске бенефиције. Иако ове бенефиције нису квантитативно одређене, оне су стварне.

Када је креирано Партнерство за мир, шефови држава и влада НАТО-а су се надали да ће, путем даљњег проширења и отворености, Савез моћи да ојача свој допринос очувању мира, своју подршку демократији и њеном унапређењу, а тиме и свој допринос просперитету и напретку свих народа у евроатлантској заједници. Од 1995. године, НАТО блиско сарађује са Босном и Херцеговином на стварању услова за њено приступање Партнерству за мир. Тиме би БиХ извукла бенефиције из чланства у Партнерству за мир, што је циљ који дијеле сви народи Босне и Херцеговине.

3.2. Услови за чланство у НАТО-у

Усвајање реформи препоручених у овом извјештају учиниће Босну и Херцеговину кредибилним кандидатом за Партнерство за мир. Међутим, Босна и Херцеговина не би требало да се ту заустави. Требало би да тежи ка пуноправном чланству у НАТО-у. Иако је прикључење НАТО-у постепен процес, сада би Босна и Херцеговина требало, као свој стратешки циљ, да постави улазак у чланство НАТО-а.

Комисија препоручује да се Предсједништво обавезе на дугорочни циљ пуноправног чланства у НАТО-у, и да ће постати кредибилан кандидат за чланство у НАТО-у, што је прије могуће. Значајне прекретнице према овом циљу би могле да буду постигнуте до 2007. године. Комисија, такође, препоручује да се Босна и Херцеговина придружи НАТО-овом Процесу планирања и прегледа одмах након што буде примљена у Партнерство за мир. Овај процес је суштински корак за припремање за потенцијално чланство у НАТО-у. Босна и Херцеговина би такође требало да истражи могућност придруживања Плану дјеловања чланства, као сљедећи корак у процесу за евентуално чланство.

Прикључење НАТО-у захтијеваће даље политичке и војне реформе. Кључна војна реформа би била стварање једне војске. Босна и Херцеговина никада неће бити позвана да приступи НАТО-у, ако инстистира на одржавању двију војски. Чланство у НАТО-у ће, такође, зависити од представљања Босне и Херцеговине на такав начин да може да допринесе мисијама НАТО-а, и да је постигла основне НАТО-ове стандарде за војне снаге и операције.

План дјеловања за чланство у НАТО-у описује циљеве које морају достићи државе које желе да се прикључе НАТО-у:

Од држава које настоје да се прикључе НАТО-у очекује се да постигну одређене циљеве на политичком и економском плану. То укључује рјешавање свих међународних, етничких или вањско-територијалних спорова мирним путем; представљање залагања за владавину закона и људска права; успостављање демократске контроле над њиховим оружаним снагама; и унапређење стабилности и добробити кроз економску слободу, друштвену правду и одговорност према околини.

Одбрамбена и војна питања фокусирају се на способност државе да допринесе колективној одбрани и новим мисијама Савеза. Пуно учешће у Партнерству за мир суштинска је компонента. Кроз своје појединачне програме у Партнерству за мир, државе које настоје да се прикључе могу да се фокусирају на кључна питања у вези са чланством. Циљеви чланства за државе које настоје да се придруже укључују планирање циљева који обухватају области

које су директно релевантне за државе које настоје да се прикључе НАТО-у.

Питања ресурса фокусирају се на потребу да све државе које настоје да се придруже, требало би да посвете довољне ресурсе за одбрану, како би им се омогућило да испуне обавезе које би им будуће чланство могло да донесе у смислу колективних активности НАТО-а.

Безбједносна питања концентришу се на потребу држава, које настоје да се придруже, да обезбиједе успостављање процедура за безбједност осјетљивих информација.

Правни аспекти односе се на потребу држава, које настоје да се придруже, да обезбиједе да су правна рјешења и споразуми који се односе на сарадњу у оквиру НАТО-а компатибилни са домаћим законима.

НАТО ће тражити дјеловање, у свакој од ових пет категорија, приликом утврђивања кандидатуре Босне и Херцеговине у Плану дјеловања чланства. Конкретно, Босна и Херцеговина би требало да предузме сљедеће кораке. У политичко-економској области, Босна и Херцеговина би требало да потпуно проведе Дајтонски мировни споразум, укључујући и кораке ка помирењу и привођењу ратних злочинаца. Босна и Херцеговина би требало да успостави ефикасну цивилну контролу над оружаним снагама - како у извршном тако и у законодавном дијелу. Поред тога, Босна и Херцеговина мора да прикаже залагање за владавину закона путем промовисања добре управе, борбе против организованог криминала и корупције, и јачања судства. На крају, Босна и Херцеговина мора да представи свој допринос безбједности у региону, путем билатералних односа са сусједима, ефикасног учешћа у регионалној сарадњи и ефикасног учешћа у мултилатералним операцијама и УН-овим операцијама подршке миру.

Што се тиче одбрамбених и војних питања, Босна и Херцеговина мора да прикаже потпуно учешће у Партнерству за мир. Такође би требало да започне с учешћем у НАТО-овом Процесу планирања и прегледа, програму у којем су раније учествовале државе које желе да се придруже,

и да обезбиједе усклађености са НАТО-овим процесима планирања. Босна и Херцеговина би требало да створи једну војску и да покаже способност да ефикасно командује и контролише своје оружане снаге.

У области ресурса, Босна и Херцеговина мора да покаже како може да одржи оружане снаге Босне и Херцеговине. Требало би да усвоји вишегодишње планирање буџета - да би усагласила своје процесе програмирања и израде буџета са другим државама чланицама Савеза. Поред тога, буџет за одбрану мора да омогући модернизацију и обуку. Ово ће захтијевати поравнање постојећих буџета, како би се смањио дио трошка на људство. Ово може да захтијева будућа смањења људства.

Да би се задовољили безбједносни критеријуми, Босна и Херцеговина би требало да успостави систем заштите повјерљивих информација распрострањен у цијелој држави. Ово ће захтијевати стварање државног безбједносног органа, као и обезбјеђење да ће постојати обједињен правни оквир за одобравање постављења војног и цивилног људства у области одбране. У коначној категорији правних питања, Босна и Херцеговина мора да обезбиједи да не постоје уставне или друге законске препрека за Босну и Херцеговину да се придружи Савезу (тј. могућност размјештаја снага у иностранству, стационирање снага у Босни и Херцеговини, способност Босне и Херцеговине да испуни обавезе из члана 5).

Пуноправно чланство у НАТО-у предствља најбољу гаранцију за безбједност Босне и Херцеговине у будућности, као и за цијели регион. Повеља НАТО-а омогућава да се државе чланице слажу да се «оружани напад на једну или више држава у Европи или Сјеверној Америци сматра нападом на све њих». Бити дио НАТО-а омогућило би стварну безбједност за Босну и Херцеговину. Поред тога, чланство у НАТО-у је сљедећи логичан корак ка пуној интеграцији у евроатлантске структуре. Овај пут би требало на крају да води ка чланству у Европску унију. Услови за придружење НАТО-у су компатибилни с испуњењем услова за придружење Европској унији.

4. Мандат за реформу одбране

“Овај скандал... иде у саму срж неадекватне контроле над оружаним снагама и војноиндустријским комплексом... Треба да процијенимо...ниво и обим систематског неуспјеха и да дјелујемо како бисмо одговорили на ова питања.”

- Високи представник, Педи Ешдаун, у говору о афери Орао, 21. фебруара 2003. године.

Од почетка успостављања Дејтонског мировног споразума покушавала се превазићи војна подијељеност државе. Настојања која су чињена у оквиру члана II и члана IV Анекса 1Б, Дејтонског мировног споразума прве су иницијативе у циљу смањења посљедица војне подијељености Босне и Херцеговине.

Значајнија настојања на реформи почела су након значајних промјена у безбједносном окружењу Босне и Херцеговине. Првобитне намјере огледале су се у реструктурисању и “успостављању” Сталног комитета за војна питања и Секретаријата овог Комитета.

Упоредо с овим развојем активности, учињени су напори да се Босна и Херцеговина приближи, и на крају прикључи Партнерству за мир. Кључни догађај за ово била је порука генералног секретара НАТО-а, у јулу 2001. године, у којој је наведено неколико кључних критеријума за прикључење.

Развој догађаја претрпио је оштар заокрет у августу 2002. године када је објављено да су институције одбране Републике Српске нелегално извозиле технологију наоружања у Ирак. Овај скандал и други узнемирујући инциденти у Босни и Херцеговини истакли су тренутну неадекватност правних, организационих и институционалних рјешења за

одбрану, на државном и ентитетском нивоу, као и потребу за систематском и законодавном реформом. Јачање команде и контроле на државном нивоу и успостављање потпуног демократског цивилног надзора и контроле над свим оружаним снагама и одбрамбеним структурама идентификовани су као суштински приоритети реформе.

Значајан корак напријед била је презентација обавеза Босне и Херцеговине у области одбране и безбједности, која је Савјету за провођење мира дао генерални секретар Сталног комитета за војна питања у јануару 2003. године. Ове обавезе садржавале су и обавезу да ће се до средине 2004. године обавити потребна реформа, у циљу чланства у Партнерству за мир,.

Високи представник је 9. маја 2003. године одлучио да успостави Комисију за реформу одбране, како би се дала препорука о конкретним реформама.

Ово поглавље приказује развој догађаја и разматрања која чине основу за рад Комисије за реформу одбране, односно представља одбрамбене циљеве и обавезе Босне и Херцеговине; Одлуку високог представника; смјернице за чланство у Партнерству за мир и НАТО-у и обавезе у оквиру политичко-војних споразума ОЕБС-а.

4.1. Резиме Циљева одбране Босне и Херцеговине

Генерални секретар Сталног комитета за војна питања је 30. јануара 2003. године, у име Предсједништва Босне и Херцеговине, представио Савјету за провођење мира Циљеве одбране Босне и Херцеговине.

Ови Циљеви, представљени као порука народу Босне и Херцеговине, изразили су намјеру да се постигне чланство у Европској унији и евроатлантским одбрамбеним структурама, и да се постане кредибилан кандидат за Партнерство за мир у року од осамнаест мјесеци, или раније.

Ове обавезе потврдиле су да је, у циљу остварења ових циљева, провођење реформе у области одбране од кључног значаја. Она Босну и Херцеговину обавезују да изврши реформе неопходне за успостављање

ефикасне цивилне команде и контроле на државном нивоу и парламентарни надзор над свим питањима одбране.

У поруци се каже да је свеобухватни циљ Босне и Херцеговине да трансформише Оружане снаге Босне и Херцеговине у модерну, кредибилну, приуштиву снагу, способну да штити суверенитет и територијални интегритет Босне и Херцеговине и да учествује у мисијама подршке миру.

Да би се постигли ови циљеви, представљена је сљедећа листа од пет обавеза, која наводи суштину реформе одбране:

- Провести реформе одбране које ће убрзати европску интеграцију и допринијети регионалној стабилности;
- Ојачати институције на државном нивоу које обављају цивилну команду и контролу над Оружаним снагама Босне и Херцеговине;
- Пружити свеобухватан и транспарентан парламентарни надзор над институцијама одбране на државном нивоу;
- Обезбиједити професионалне, модерне и приуштиве оружане снаге;
- Реорганизовати оружане снаге тако да буду способне да учествују у Партнерству за мир, интегрисати их у шире евроатлантске структуре, и укључити се у операције подршке миру.

Да би се постигао циљ – чланство у Партнерству за мир – обавезе су нагласиле потребу да се ојача команда и контрола на државном нивоу, тако да би Предсједништво Босне и Херцеговине било у могућности да потпуно одигра своју улогу врховне командне власти над Оружаним снагама Босне и Херцеговине. Признато је да су за ово потребне институције које су способне да извршавају одлуке Предсједништва о безбједности и одбрани државе и координирати активности оружаних снага. Ове институције би пружиле подршку генералном секретару у његовим задацима, а генерални секретар би постао једини фокус и контактено лице за питања одбране Босне и Херцеговине.

Генерални секретар је, у својој презентацији, обећао усвајање правног радног оквира, чиме би се обезбиједио ефикасан надзор структура

одбране на државном нивоу од Комисије за безбједност Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, која ће имати одговарајућу попуњеност и овлашћења. Ова обавеза је укључила и развој финансијских структура и процедура да би се обезбиједила потпуна транспарентност свих издвајања и расхода одбране.

Генерални секретар је обећао да ће обезбиједити усклађивање закона и процедура Оружаних снага Босне и Херцеговине, с циљем да оне постану инструменти државе, сличних и компатибилних оружаним снагама других европских држава.

Обавезе су поновно потврдиле да Оружане снаге морају да буду попуњене, опремљене и обучене до нивоа који је пропорционалан безбједносним потребама државе и њиховим кључним задацима, што им омогућује учешће у Партнерству за мир.

Конкретније, генерални секретар је обећао развој одбрамбене доктрине да би се снагама омогућило да дјелују заједно; у подршци миру, помоћи у катастрофама и операцијама територијалног интегритета у складу са снагама и стандардима НАТО-а. Ово би укључивало могућност пружања хуманитарне помоћи и помоћи приликом катастрофа, тако да би снаге могле да покрену операције унутар и изван Босне и Херцеговине.

4.2. Сиже Одлуке Високог представника од 9. маја 2003. године

Одлука Високог представника од 9. маја 2003. године успоставља Комисију за реформу одбране и дефинише њен мандат и циљеве. Комисија има задатак да испита правне мјере неопходне за реформу структуре одбране у Босни и Херцеговини, идентификује уставне и правне одредбе које су у супротности са таквим захтјевима, те да предложи законе и друге правне инструменте у складу с одређеним основним принципима.

Ови основни принципи усмјеравају рад Комисије; будућу кандидатуру Босне и Херцеговине у Партнерству за мир, имајући у виду будуће обавезе које би се појавиле као резултат даљњих интеграција у евроатлантске структуре; обавезе у оквиру ОЕБС-а, потребу да се

устстави демократски надзор и контрола над оружаним снагама и фискална ограничења Босне и Херцеговине у финансирању одбрамбених структура.

Осим тога, рад Комисије обухвата одредбе Устава Босне и Херцеговине; посебно у вези са чланом III.5(a) да ће "Босна и Херцеговина преузети одговорност за", *inter alia*, питања "неопходна за очување суверенитета, територијалног интегритета, политичке назаисности и међународног субјективитета Босне и Херцеговине"; чланом V 3(a) који наводи одговорност Предсједништва Босне и Херцеговина за вођење, *inter alia*, спољне политике Босне и Херцеговине; чланом V 5(a) који наводи, *inter alia*, да "сваки члан Предсједништва, по својој службеној дужности, има цивилну надлежност командовања оружаним снагама" и да "све оружане снаге у Босни и Херцеговини морају да дјелују у складу са суверенитетом и територијалном цјеловитошћу Босне и Херцеговине".

- Ови основни принципи чине план рада Комисије: да се изврши реформа одбрамбених структура Босне и Херцеговине и закона у вези с одбраном како би они:
- Били у складу с евроатлантским стандардима;
- Обезбиједили капацитет да као одговарајући кандидат поднесе захтјев за Партнерство за мир;
- Обезбиједили пуно поштовање већ преузетих обавеза у оквиру политичко-војних споразума ОЕБС-а;
- Успоставили потпуни демократски цивилни надзор и контролу над Оружаним снагама Босне и Херцеговине и одбрамбеним структурама на нивоу државе и ентитета;
- Успоставили транспарентност свих одбрамбених структура и институција;
- Обезбиједили пуну команду и контролу над оружаним снагама на државном нивоу;
- Омогућили интероперабилност одбрамбених структура у цијелој Босни и Херцеговини;

- и, омогућили да финансирање одбране буде у оквиру фискалних ограничења које на демократски начин успоставе политичке власти.

4.3. Смјернице за чланство у Партнерству за мир и НАТО-у

Партнерство за мир пружа основни механизам за успостављање безбједносних веза између Алијансе и њених партнера. Кроз детаљне програме који одсликавају појединачне капацитете и интересе партнера, савезници и партнери раде на побољшању:

- Транспарентности у планирању и вођењу буџета државне одбране;
- Демократске контроле над одбрамбеним снагама;
- Спремности за цивилне катастрофе и друге хитне случајеве;

и, развоја интероперабилности и сарадње, укључујући операције у Партнерству за мир под вођством НАТО-а.

Чланство обавезује државе partnere на сарадњу са НАТО-ом, у остварењу основног циља Партнерства за јачање изградње повјерења, безбједности и стабилности у евроатлантској регији. Обавезе укључују резолуције за продубљивање политичких и војних веза са НАТО-ом и између партнерских земаља.

Сарадња у Партнерству и заједничко дјеловање изражавају заједничку тежњу према очувању демократског друштва и унапређењу основних слобода и људских права, те очувању слободе, правде и мира. Чланство подразумијева, како привилегије, тако и одговорности.

Да би се сматрале одговарајућим кандидатима за чланство, државе које желе да постану партнери морају да достигну ниво развоја и модернизације у складу са стандардима модерних демократских држава. Будуће партнерске државе морају да покажу да су у могућности да дају ефикасан и конкретан допринос Партнерству. Међутим, процес развоја и модернизације посебан је за сваку државу која настоји да приступи чланству и примарно је политичке природе, пошто је НАТО, прије свега, политичка организација. Као посљедица тога, не постоји званична листа услова за чланство.

Иако не постоји коначна листа услова, постоје очекивани стандарди које државе које желе да уђу у чланство треба да постигну, почевши од добре управе до оперативних аспеката оружаних снага. Што се тиче Босне и Херцеговине, многи фактори су, у неколико наврата, наглашени као смјернице за постизање одговарајуће кандидатуре за Партнерство за мир.

Конкретно, као што је навео генерални секретар НАТО-а Предсједништву Босне и Херцеговине у јулу 2001. године, најважнији критеријум и предуслов је постојање ефикасне и кредибилне цивилне структуре за команду и контролу на државном нивоу, која би укључивала министарство на државном нивоу, одговорно за питања одбране – фактор који је још једном наглашен у његовом писму Предсједништву Босне и Херцеговине из новембра 2002. године. Штавише, НАТО је навео да држава мора да покаже да је у потпуности компетентна у оквиру ланца командовања. Улоге, функције и капацитети институција и структура на државном нивоу које имају одговорност команде и контроле не смију да буду нејасне.

- Други наведени фактори укључују обезбјеђење сљедећег на државном нивоу:
- Демократски парламентарни надзор и контрола над Оружаним снагама Босне и Херцеговине;
- Транспарентност планова и буџета за одбрану;
- Развој заједничке доктрине и стандарда за обуку и опремање Оружаних снага Босне и Херцеговине;
- и, Развој Безбједносне политике Босне и Херцеговине.

Осим тога, НАТО наводи да Босна и Херцеговина мора да испуни своје обавезе у смислу сарадње са Међународним судом за ратне злочине у бившој Југославији, а изнад свега, у томе да ухапси и испоручи лица оптужена за ратне злочине.

Такође су наведена и друга питања. Конкретно, Босна и Херцеговина треба да унаприједи сарадњу и помирење, да се бави питањима криминала и корупције, што је у вези са политичким национализмом, и

треба да побољша интероперабилност ка модернизацији оружаних снага, како би оне биле ефикасније и у могућности да боље функционишу колективно, као и са снагама партнерских држава и чланица НАТО-а.

Основни принцип је да Босна и Херцеговина мора да буде у могућности да дā ефикасан допринос, тј. да посједује капацитете за организацију, да обучава и шаље трупе како би се побољшала стабилност и колективне активности партнерских држава. Када држава постане члан Партнерства, Партнерство за мир помаже партнерима у побољшању ових капацитета, као и у испуњењу одговорности у Партнерству. Чланство захтијева да партнерске државе буду "извозници" стабилности, а не "потрошачи".

4.4. Сиже политичко-војних обавеза у оквиру ОЕБС-а

Босна и Херцеговина, као земља учесница ЦСЦЕ-а / ОЕБС-а од 1992. године предмет је обавеза у оквиру ОЕБС-а, како између држава учесница, тако и према организацији.

Обавезе у оквиру политичко-војног сегмента дјеловања ОЕБС-а произлазе из скупа докумената од којих слједећи имају директан утицај на Босну и Херцеговину: Кодекс понашања о политичко-војним аспектима безбједности (1994), Докуменат о принципима који регулишу пренос конвенционалног наоружања (1993), Докуменат о пјешадијском наоружању и лаког оружју (2000) и Бечки докуменат (1999). Сви ови документи су усвојени консензусом свих држава чланица ЦСЦЕ-а / ОЕБС-а, укључујући и Босну и Херцеговину. Због тога је Босна и Херцеговина, као држава чланица ОЕБС-а обавезна, да у потпуности поштује све обавезе које то чланство подразумева.

Иако други документи углавном садрже обавезе техничке природе (на примјер, обавјештавање о војним активностима, размјену војних информација, процедуре верификације, критеријум за извоз наоружања, прописе за спречавање неконтролисаног ширења пјешадијског наоружања и лаког оружја), Кодекс понашања односи се на кључне критеријуме одбрамбених и безбједносних политика држава чланица. Тежиште је јасно усмјерено на демократску контролу и примјену правне државе у питањима одбране и безбједности.

Кодекс понашања о политичко-војним аспектима безбједности регулише и спољну и унутрашњу страну безбједносних политика држава чланица. На спољној страни, Кодекс јасно намеће дужности за сваку државу чланицу, укључујући Босну и Херцеговину, да сарађује и примијењује различите документе ОЕБС-а и испуњава услове из међународних споразума, који државе чланице обавезују на њихово поштовање.

На *унутрашњој страни*, пажња је посвећена демократској контроли оружаних снага, паравојних снага и снага унутрашње безбједности, полицијских и обавјештајних служби. Кодекс понашања обавезује државе чланице на одржавање само оних војних капацитета који су пропорционални појединачним или колективним легитимним безбједносним потребама. Кодекс наводи да би Уставом успостављене власти, којима је дата демократска легитимност, под правном одговорношћу, требало да воде и контролишу Оружане снаге. Кодекс позива државе чланице да обезбиједе да њихови релевантни интерни документи, процедуре и правни инструменти одсликавају обавезе преузете у оквиру Кодекса.

Поглављем VII конкретније се наводе ове обавезе. Основне обавезе, заједно са детаљним одредбама, обавезују државе на сљедеће:

- Да обезбиједе и одрже демократску контролу над војним снагама, паравојним снагама и снагама унутрашње безбједности, обавјештајним службама и полицијом (*параграф 20*);
- Да пруже контролу како би се обезбиједило да власти испуњавају своје уставне и правне одговорности (*параграф 21*);
- Да омогуће законско одобрење трошкова за одбрану и да поставе ограничења на трошкове за одбрану (*параграф 22*);
- Да омогуће транспарентност и јавни приступ информацијама у вези с оружаним снагама (*параграф 22*);
- Да обезбиједе да њихове оружане снаге буду политички неутралне (*параграф 23*);
- Да њихови припадници уживају грађанска права (*параграф 23*);

- Да пружи и одрже мјере за заштиту од случајне или неовлашћене употребе војних средстава (*параграф 24*);
- и, Да неће толерисати или подржавати јединице које нису под контролом Уставом успостављених органа власти (*параграф 25*).

5. Садашња ситуација

Овим поглављем наведена су садашња организациона рјешења за одбрану у Босни и Херцеговини, уставне одредбе и закони који се односе на питања одбране, парламентарне одговорности на државном и ентитетском нивоу, садашње стање Оружаних снага Босне и Херцеговине и анализу садашњих нивоа трошкова за одбрану.

5.1. Садашња институционална рјешења

Закони и устави државе и ентитета дијеле постојећа институционална рјешења за одбрану на двије надлежности: државни ниво и ентитетски ниво. Ове надлежности су паралелне и садашња рјешења дефинишу ланце командовања и организациону структуру, који се протежу и од државног и од ентитетског нивоа.

Институционална рјешења одбране на државном нивоу произлазе из четирију главних извора:

- Устава Босне и Херцеговине;
- Одбрамбене политике (усвојене у мају 2001. године);
- Одлуке о организацији и функционисању институција за одбрану Босне и Херцеговине (усвојене у августу 2002. године);
- и, Пословника Сталног комитета за војна питања (усвојеног у децембру 2002. године).

Ови документи дефинишу постојеће надлежности, односе и функције институција у институционалном оквиру одбране на државном нивоу и настоје оцртати ланац командовања од државног нивоа ка ентитетима.

Одговарајуће одредбе постоје и у ентитетским уставима и законима о одбрани, који дају надлежност и функције ентитетским институцијама. Ове одредбе дају супремацију у питањима одбране и команде и контроле ентитетима, а тиме се ствара нејасноћа на чему почива супремација за команду и контролу.

И Устав и Закон о одбрани Републике Српске дају предсједнику ентитета овлашћење за команду и контролу над Војском Републике Српске.

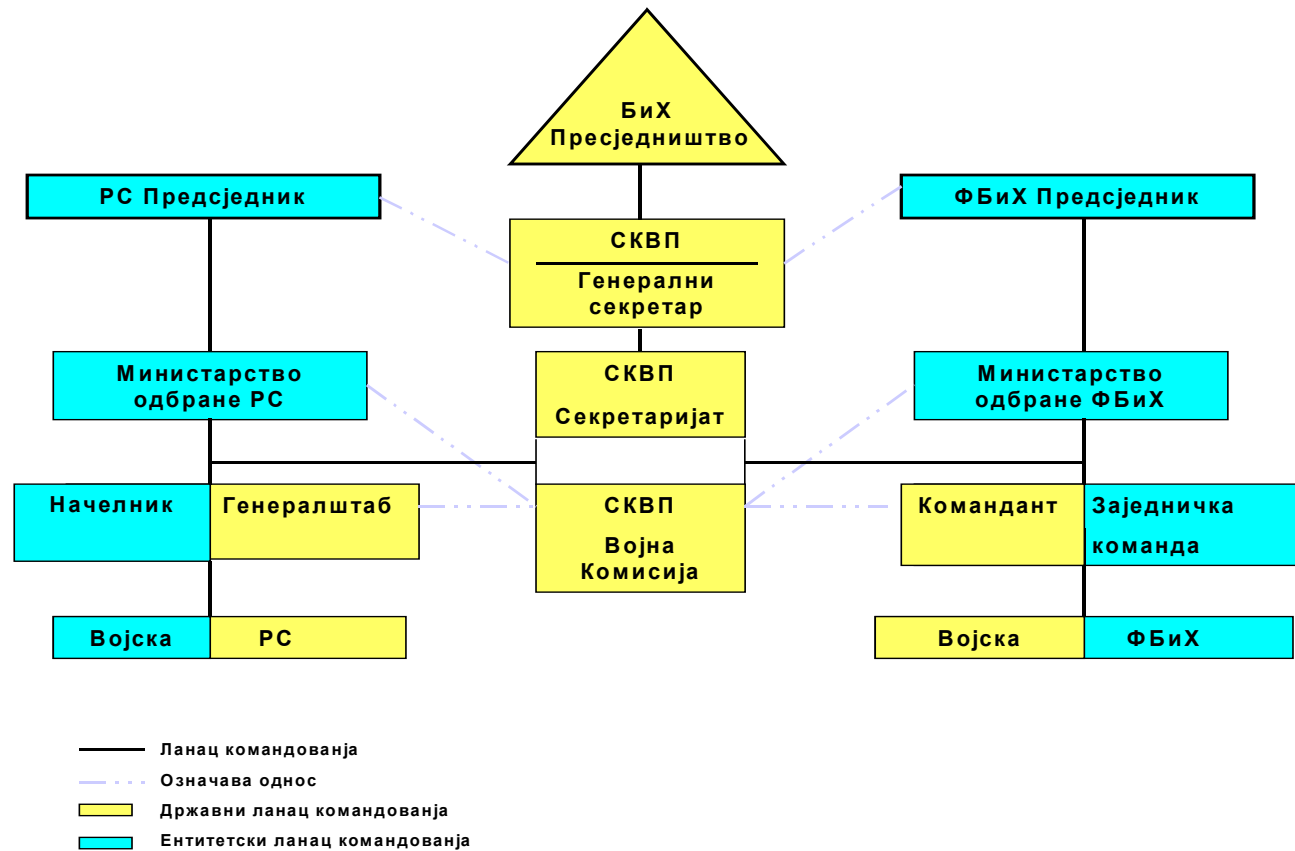
У Федерацији Босне и Херцеговине правне и уставне одредбе нису досљедне. Овлашћење за команду и контролу над Војском Федерације Босне и Херцеговине додијељено је предсједнику ентитета. Међутим, појављује се нејасноћа у другим одредбама јер је овлашћење за команду и контролу над Армијом Републике Босне и Херцеговине дато бошњачком члану Предсједништва Босне и Херцеговине. Са друге стране, команда и контрола над Хрватским вијећем одбране задржана је за предсједника или потпредсједника ентитета (зависно од тога који је од њих из реда хрватског народа). Закон о одбрани, међутим, признаје врховну власт чланова Предсједништва Босне и Херцеговине и конкретно дефинише да успостављање и провођење одредаба мора да буде у складу с Уставом Босне и Херцеговине. Права и одговорности ентитетских органа обезбијеђена су у прелазном периоду, претпостављајући примјену амандмана који нису никада реализовани.

Дијаграм на сљедећој страни показује садашња организациона рјешења за одбрану у Босни и Херцеговини.

Као што се види на дијаграму, постоје два паралелна и потенцијално супротна ланца командовања: један који се протеже од Предсједништва Босне и Херцеговине (у складу с Уставом Босне и Херцеговине, Одбрамбеном политиком и другим документима који разматрају надлежности Сталног комитета за војна питања (СКВП) и његових институција) и други, који се протеже од предсједника ентитета (у складу с ентитетским уставима и законима).

У исто вријеме, дијаграм такође наводи да су предсједници обају ентитета у државном ланцу командовања, јер су они чланови СКВП-а. Министри одбране ентитета, командант Заједничке команде Војске Федерације Босне и Херцеговине и начелник Генералштаба Војске Републике Српске такође су стављени у државни ланац командовања, као чланови Војне комисије СКВП-а.

Садашња организациона структура



5.1.1 Предсједништво Босне и Херцеговине

Надлежност Предсједништва Босне и Херцеговине да дјелује по питањима одбране дефинисана је у складу са чланом V 5(а) Устава Босне и Херцеговине. У складу с истим чланом, сваки члан Предсједништва Босне и Херцеговине по службеној дужности има цивилну надлежност командовања Оружаним снагама БиХ.

Одбрамбена политика Босне и Херцеговине даје додатна објашњења ове надлежности. Она наводи да Предсједништво Босне и Херцеговине функционише као највиши политички и стратешки ниво за доношење одлука по питањима одбране и безбједности. Члан II Пословника СКВП-а ово потврђује, наводећи да је Предсједништво Босне и Херцеговине врховна власт у држави по питањима безбједности и одбране.

Одбрамбена политика даље оцртава надлежности Предсједништва у смислу колективних и појединачних овлашћења. Као колективни орган, Предсједништво обавља неколико техничких дужности, као што су, између осталог:

- Надзор над провођењем Безбједносне / Одбрамбене политике;
- Управљање Сталним комитетом за војна питања;
- Испитивање случајева противуставног дјеловања оружаних снага;
- Преговарање и ратификацију међународних споразума у области одбране;
- Рад и стварање услова за развој концепта оружаних снага;
- Одлучивање о броју, саставу и локацији војних представника у другим државама и мисијама;
- и, Разматрање питања која се уопштено односе на одбрану у Босни и Херцеговини.

Предсједништво Босне и Херцеговине разматра и успоставља активности у вези са спремношћу, мобилизацијом и употребом оружаних снага, али само из трију разлога:

- Да би се очувао суверенитет и територијални интегритет Босне и Херцеговине;
- Учешће у међународним мисијама подршке миру;
- и, Помоћ цивилним органима власти у отклањању посљедица природних катастрофа, несрећа и других потреба друштва.

Као појединци, сваки члан Предсједништва прати поштовање Уставом одређених обавеза ентитета, у складу с одредбом да се не пријети, нити користи сила против другог ентитета. Они су такође појединачно одговорни за обезбјеђивање провођења ставова усклађених и координираних на сједницама Предсједништва Босне и Херцеговине и СКВП-а.

5.1.2 Стални комитет за војна питања

Стални комитет за војна питања (СКВП) успостављен је Уставом Босне и Херцеговине као инструмент Предсједништва. Његове надлежности су дефинисане у члану V 5(б) Устава Босне и Херцеговине: СКВП координира активности оружаних снага у Босни и Херцеговини. Чланови Предсједништва Босне и Херцеговине такође су чланови СКВП-а.

Одбрамбена политика Босне и Херцеговине додатно дефинише улогу СКВП-а. СКВП врши улогу савјетодавног органа Предсједништва по питањима активности безбједности и одбране и функционише на политичком, војном, стратешком и извршном нивоу, координирајући активности оружаних снага у многим областима, укључујући, између осталог:

- Безбједносну и Одбрамбену политику Босне и Херцеговине;
- Координацију оружаних снага у заштити суверенитета и територијалног интегритета Босне и Херцеговине;
- Сарадњу са државним и ентитетским институцијама по питањима одбране;

- Планирање војне помоћи у случајевима природне и технолошке катастрофе;
- Реструктурисање оружаних снага;
- Испуњење међународних војних обавеза и везе с иностраним организацијама за одбрану и безбједност;
- Међународне операције подршке миру;
- Транспарентност буџета и стране војне помоћи;
- Процесе информисања јавности;
- и, Техничку координацију питања која се тичу СКВП-а и његових радних група.

У августу 2002. године, Предсједништво Босне и Херцеговине донијело је Одлуку о организацији и функционисању одбрамбених институција Босне и Херцеговине како би се ојачале институције одбране на нивоу државе. Одлуком су одређене области у којима је потребно појашњење, прилагођавање и побољшање. Један од резулата био је да је састав СКВП-а и његовог Секретаријата измијењен. Они се сада састоје од седам чланова са правом гласа:

- Три члана Предсједништва Босне и Херцеговине (сваки члан Предсједништва има право вета на све одлуке);
- Предсједавајући Савјета министара;
- Министар спољних послова Босне и Херцеговине;
- Предсједник / потпредсједник Републике Српске;
- и, Предсједник / потпредсједник Федерације Босне и Херцеговине.

Нови састав такође укључује сталне чланове без права гласа, у функцији посматрача, укључујући: предсједника комисија за одбрану и безбједност парламената на државном и ентитетском нивоу и војне савјетнике чланова Предсједништва Босне и Херцеговине.

Одговорности и надлежности СКВП-а даље су разрађене у Пословнику СКВП-а. У складу с тим, СКВП координира и контролише провођење одлука у свим областима које се тичу безбједности и одбране Босне и Херцеговине, а захтијевају дјеловање на државном нивоу.

Састав СКВП-а је такође промијењен стварањем позиције генералног секретара који предсједава СКВП-ом, али нема право гласа. Генерални секретар, заједно са два замјеника, врховна је координирајућа власт двију извршних структура СКВП-а - Секретаријата СКВП-а и Војне комисије СКВП-а. У том својству, генерални секретар је надлежан за припремање, предсједавање и извршавање активности које су закључци сједница СКВП-а. Генерални секретар такође усмјерава и контролише Секретаријат и Војну комисију СКВП-а и координира сарадњу између ових двају органа.

У складу с Одлуком о организацији и функционисању институција за одбрану Босне и Херцеговине и Пословником СКВП-а, генерални секретар представља Босну и Херцеговину на државном нивоу у свим питањима у вези са одбраном. Генерални секретар такође је задужен за сарадњу са међународним војним организацијама, те је он у односу на њих контактна особа.

5.1.3 Секретаријат СКВП-а

Секретаријат СКВП-а је стручни, оперативни и извршни орган који планира и проводи одлуке СКВП-а и обавља друге задатке које му додијели генерални секретар. Секретаријат сарађује са свим релевантним извршним органима на нивоу државе и ентитета, са главним задатком да координира и усклади провођење стратешких и оперативних импликација одлука Предсједништва Босне и Херцеговине, СКВП-а и Војне комисије СКВП-а. Задаци Секретаријата се додјељују и извршавају у оквиру четирију одјељења:

- Одјељење за управљање безбједносним и одбрамбеним питањима;
- Одјељење за сарадњу са НАТО-ом;
- Одјељење за унутрашње и спољне војне послове и

- Одјељења за руковођењем људством и за административне послове.

5.1.4 Војна комисија СКВП-а

Војна комисија СКВП-а је војни и извршни орган за војна питања на државном нивоу. Комисија се састоји од шест чланова:

- Министар одбране Републике Српске;
- Министар одбране Федерације Босне и Херцеговине;
- Замјеник министра одбране Федерације Босне и Херцеговине;
- Командант Заједничке команде Војске Федерације Босне и Херцеговине;
- Замјеник команданта Заједничке команде Војске Федерације Босне и Херцеговине и
- начелник Генералштаба Војске Републике Српске.

Комисија је одговорна Предсједништву Босне и Херцеговине и СКВП-у путем генералног секретара. Она је одговорна за координацију и извршење директне контроле над активностима које су дефинисане у Одлуци о организацији и функционисању институција за одбрану Босне и Херцеговине и Пословнику СКВП-а, укључујући, између осталог:

- Одбрану, суверенитет и територијални интегритет Босне и Херцеговине;
- Учешће оружаних снага у мировним мисијама УН-а и друге међународне обавезе;
- Учешће оружаних снага у пружању помоћи цивилним органима власти приликом природних и индустријских катастрофа;
- Реструктурисање оружаних снага и

- Учешће у припремању доктрине и модерних стандарда за обуку и опремање оружаних снага.

Иако дијаграм садашњих организационих рјешења показује Војну комисију СКВП-а испод Секретаријата СКВП-а, она је једнаког статуса као и Секретаријат.

Међутим, Војна комисија СКВП-а никада није имала инаугуралну сједницу, због фактора који се односе на њен састав. Један од формалних разлога је и тај што је функција замјеника министра одбране Федерације Босне и Херцеговине укинута амандманом на Устав Федерације БиХ. Законом о измјенама и допунама Закона о Влади Федерације Босне и Херцеговине утврђује се нови састав владиних одјељења. Састав Комисије треба да буде утврђен у смислу ових амандмана на Устав и Закон, те због тога ова институција формално постоји, али би требало да буде успостављена и да се састане.

Формално, документи који елаборирају овлашћење СКВП-а и његових институција дефинишу ланац командовања на државном нивоу. Као такав, ланац командовања почиње од Предсједништва Босне и Херцеговине ка СКВП-у, извршава га генерални секретар, који усмјерава извршне структуре СКВП-а у координацији и усклађивању провођења стратешких и оперативних импликација ових одлука с одговарајућим органима власти на нивоу државе и ентитета. Међутим, обимна природа ентитетских уставних и законских одредаба које дају супремацију ентитетима у супротности је с овим одредбама. Према томе, држава је потенцијално паралисана у питањима из области одбране.

5.2. Важећи устав и закони

Сљедећа оцјена важећих устава и закона наводи рјешења која се односе на државне и ентитетске надлежности у оквиру одбране.

5.2.1 Држава Босна и Херцеговина

Уставна рјешења

У Уставу Босне и Херцеговине не помиње се експлицитно одбрана као прерогатив државе, али је у њему садржано неколико одредаба које се тичу одбране, прије свега у оквиру одредаба о Предсједништву (члан V). Тачка 5, "Стални комитет", одређује да сваки члан Предсједништва Босне и Херцеговине има овлашћења команде над Оружаним снагама БиХ, и да ће чланови Предсједништва успоставити СКВР.

У ширем смислу, навођење спољне политике као државне надлежности у члану III 1, узимајући у обзир да је одбрана по дефиницији аспект спољне политике, тј. спољне безбједности државе према другим државама, може се посматрати као нешто што се тиче одбране.

У члану III 5(а) постоји могућност да државни ниво Босне и Херцеговине преузме одговорности које су потребне за очување суверенитета, територијалног интегритета, политичке независности и међународног субјективитета Босне и Херцеговине.

Правна рјешења

Не постоји државни закон о одбрани који регулише и дефинише надлежности државе и њених институција за питања из области одбране. Иако Одбрамбена политика, Одлука о организовању и функционисању институција за одбрану Босне и Херцеговине, и Пословник СКВП-а дефинишу надлежности на државном нивоу за Предсједништво Босне и Херцеговине, СКВП и његове институције, ти документи нису закони.

5.2.2. Федерација Босне и Херцеговине

Устав Федерације Босне и Херцеговине

Устав Федерације Босне и Херцеговине усвојен је у јуну 1994. године, прије потписивања Дејтонског мировног споразума. Према члану III 1(а), ентитету је дата искључива одговорност за "организовање и обављање послова одбране Федерације БиХ и заштите њене територије, укључујући успостављање заједничке команде свих војних снага у Федерацији,

контролу војне производње, потписивање војних споразума у складу с Уставом Босне и Херцеговине; уз сарадњу са Сталним комитетом за војна питања и Савјетом министара”.

Устав даје овлашћења команде и контроле над Војском Федерације Босне и Херцеговине предсједнику ентитета. Конкретно, члан IV Б 3.7(a)(ii), измијењен Одлуком Високог представника из априла 2003. године, одређује да предсједник ФБиХ има функцију главнокомандујућег војске ентитета, на основу одредаба о цивилној команди из члана V 5(a) Устава Босне и Херцеговине. Одредбама члана IV 3.8 даје се предсједнику ентитета, уз сагласност потпредсједника, овлашћење именовања официра у оружаним снагама.

Међутим, постоје недоумице на чему почивају овлашћења команде и контроле над Војском Федерације Босне и Херцеговине. Члан IX 11(2) одређује да ”док се Предсједништво Босне и Херцеговине не успостави у складу с Анексом III и IV Општег оквирног споразума, овлашћење цивилне команде над Армијом Босне и Херцеговине... имаће предсједавајући Предсједништва Босне и Херцеговине, а овлашћење цивилне команде над Хрватским вијећем одбране... имаће предсједник или потпредсједник Федерације БиХ из реда хрватског народа”. Ова одредба је донесена у јуну 1996. године као амандман на пријашњи члан, који обезбјеђује рјешења док се не постигне и проведе коначни мировни споразум. До провођења Споразума о изборима (Анекс III) и успостављања институције Предсједништва Босне и Херцеговине у складу с Уставом (Анекс IV), ове одредбе треба сматрати прелазним рјешењем. Због непостојања одговарајућих државних институција, тадашњи бошњачки члан Предсједништва, Алија Изетбеговић, преузео је команду и контролу над Армијом Републике Босне и Херцеговине, а предсједник Федерације Босне и Херцеговине, Крешимир Зубак, команду и контролу над Хрватским вијећем одбране. Намјера је била да се, када се успостави Предсједништво Босне и Херцеговине, овлашћења команде и контроле пребаце с одговарајућих ентитетских органа власти на државно Предсједништво. Међутим, није било амандмана ни на Устав ни на Закон о одбрани Федерације Босне и Херцеговине, иако Закон о одбрани признаје врховну власт Предсједништва Босне и Херцеговине у питањима у вези с одбраном.

Пракса је била слиједити текст Закона о одбрани Федерације Босне и Херцеговине. На примјер, у случају смањења Војске Федерације Босне и Херцеговине из 2002. године, бошњачки и хрватски члан Предсједништва Босне и Херцеговине потписали су одлуку у име ентитета. Међутим, уставно и правно и даље постоје недоследности и нејасноће, те се неке одговорности команде и контроле и даље налазе у институцијама Федерације Босне и Херцеговине.

Поред тога, постоји диспаритет у терминологији у вези са функцијом која је дата предсједнику ентитета према члану IV Б 3.7(a)(ii), који прописује овлашћење врховне команде предсједнику ентитета, и у оквиру одредаба члана IX 11(2), који прописује овлашћење врховне команде предсједавајућем Предсједништва Босне и Херцеговине и предсједнику Федерације Босне и Херцеговине.

Закон о одбрани Федерације Босне и Херцеговине

Закон о одбрани Федерације Босне и Херцеговине (допуњен у јуну 2002. и априлу 2003. године) одређује систем и организацију одбране. Закон дефинише надлежности ентитета и његових институција, те права и обавезе кантона, општина, грађана и других правних лица у области одбране. То укључује заштиту граница, финансирање ентитетске војске и друга питања битна за одбрану ентитета.

Члан 1 дефинише главну сврху Закона, који треба да обезбједи постојање опсежног програма намијењеног будућој безбједности Федерације Босне и Херцеговине. То би требало да створи аспект програма за одбрану, суверенитет и територијални интегритет Босне и Херцеговине. Главни циљеви Закона су:

- Успостављање цивилне контроле над Војском Федерације Босне и Херцеговине;
- Стварање заједничког Министарства одбране и структуре војне команде;
- Успостављање једног, мањег и примјењивог ланца командовања у војним операцијама;

- Утврђивање јасних овлашћења и одговорности за цивилне званичнике у области одбране и за официрску заједницу;
- Обезбјеђивање јасне координације и јединствене контроле над војском ентитета;
- Обезбјеђивање да све војне снаге дјелују једино под интегрисаном командом ентитета и цивилном командом чланова Предсједништва Босне и Херцеговине.

Закон о одбрани такође подржава аполитичне, професионалне војне снаге, које поштују вјерска увјерења појединаца. Законом је предвиђено успостављање процедура заједничке политике за органе на државном и ентитетским нивоима у области одбране. Примарни циљ је стварање војне организације способне за ефикасне операције у миру и рату.

Одјељак III, у којем су набројана права и обавезе ентитетских органа, посебно је значајан будући да признаје да ће ентитетска контрола постојати само у прелазном периоду. Посебно је у члану 22 призната врховна власт Предсједништва Босне и Херцеговине над Војском Федерације Босне и Херцеговине. Закон "прихвата прописе Устава Босне и Херцеговине договореног у Дејтону, који каже да: 'сваки члан Предсједништва, по службеној дужности, има овлашћење цивилне команде над оружаним снагама' ". Закон омогућава посебан закон који би одредио права и одговорности Предсједништва Босне и Херцеговине и предсједника и потпредсједника ентитета. Међутим, с обзиром да предвиђени амандмани никад нису реализовани и да те одговорности и даље леже на ентитетским институцијама, *de jure* и *de facto*, сет рјешења је заправо створен. Поред тога, контрадикције стварају нејасноће око тога гдје леже одговорност и надлежности.

Члан 20 одређује надлежности **Федерације Босне и Херцеговине** у области одбране, што, између осталог, укључује:

- Одговорност организовања система одбране;
- Планирање одбрамбених мјера;
- Организовање, припрему и вођење оружаних снага у Федерацији Босне и Херцеговине;

- Успостављање Заједничког штаба (команде) Војске Федерације Босне и Херцеговине;
- Закључивање војних споразума;
- Организовање система заштите и спасавања (цивилна одбрана);
- Организовање и припрему службе осматрања / обавјештајне службе.

Члан 21 дефинише надлежности **Парламента Федерације Босне и Херцеговине**, које, између осталог, обухватају:

- Регулисање ентитетског система одбране и финансирање ентитетске војске;
- Организацију финансирања војске ентитета;
- Усвајање планова одбране;
- Одобравање именовања припадника Заједничке команде;
- Ратификовање и укидање међународних уговора и споразума;
- Давање сагласности за било коју употребу војне силе од стране Федерације Босне и Херцеговине.

Према члану 25, **Влада Федерације Босне и Херцеговине** има, између осталог, и надлежности за:

- Провођење и извршење одбрамбене политике ентитета;
- Одређивање и организовање цивилне одбране, оружаних снага, службе осматрања и обавјештајне службе;
- Израду одбрамбених планова, укључујући процјену пријетње;
- Доношење одлука о свеукупној набавци и опреми.

Члан 26 дефинише улогу Владе ФБиХ за вријеме ратног или ванредног стања. Ове одговорности и дужности односе се на следеће:

- Командовање евакуацијом одређених категорија становништва из угрожених / насељених области;
- Провођење мјера за трансформацију органа Федерације БиХ из мирнодопских у ратне организације;
- Обезбјеђење провођења мјера за отклањање узрока и посљедица ванредног стања;
- Обезбјеђење провођења мјера спремности у ентитету.

Члан 27 дефинише одговорности и надлежности **Министарства одбране Федерације Босне и Херцеговине**. То се односи на:

- Планирање, истраживање и развој наоружања и војне опреме;
- Одређивање елемената за процјену пријетње;
- Предлагање критеријума и стандарда за људство и опрему свим органима и институцијама укљученим у процес доношења одлука;
- Одређивање ратне и мирнодопске формације Војске Федерације Босне и Херцеговине;
- одговорност за израду плана за одбрану ентитета.

Члан 36 каже да се оружане снаге могу искористити "за обављање одређених задатака за вријеме ванредног стања и у случају природних катастрофа или других несрећа".

Члан 52 регулише процедуре које се односе на мобилизацију оружаних снага у миру и у случају оружаног напада, или непосредне ратне опасности. Мобилизација би се вршила према плановима који су у складу са јединственим системом мобилизације који су одредила лица из члана 22 Закона. Међутим, због недоумица у вези с одредбама које се односе на овлашћења команде и контроле, нејасно је да ли се то односи на предсједника ентитета или чланове Предсједништва Босне и Херцеговине.

Закон о војсци

Уопштено гледано, Закон о војсци / служби требало би да регулише и да обезбјеђује надлежност и рад војски, као и права, дужности и обавезе лица која служе у тим институцијама. Те одредбе се односе на успостављање њествице чиновца за професионална војна лица, дисциплинских процедура и осталих прописа који се тичу платне њествице и регулисања службе. Поред тога, овај Закон мора да одражава одредбе наведене у Закону о запошљавању и осталим примјењивим законима који регулишу одредбе социјалне заштите и службе.

Што је најзначајније, не постоји заједнички закон о војсци / служби у Федерацији Босне и Херцеговине. Тренутно, бошњачка и хрватска компонента Војске Федерације Босне и Херцеговине користе два закона, који датирају од времена прије Вашингтонског споразума. Бошњачка компонента користи Закон о служби у Армији Републике Босне и Херцеговине (усвојен у августу 1992. године), а хрватска компонента користи Закон о служби у Хрватском вијећу одбране (објављен у јуну 1994. године у Народном гласнику Хрватске Републике Херцег-Босне). Недостатак заједничког закона доприноси двојности и паралелизму одбрамбених структура у Војсци Федерације Босне и Херцеговине.

Међутим, јединствени чиновци у Војсци Федерације Босне и Херцеговине, која се састоји из двију компонената, бошњачке и хрватске, уведени су у јуну 1997. године наредбом бошњачког и хрватског члана Предсједништва Босне и Херцеговине (што још једном показује праксу поштовања прописане врховне власти Предсједништва Босне и Херцеговине над ентитетским институцијама).

5.2.3. Република Српска

Устав Републике Српске

Устав Републике Српске даје предсједнику ентитета овлашћења команде и контроле над Војском Републике Српске. Конкретно, члан 106 наводи: "У рату и миру, Војском Републике Српске командује предсједник Републике,

у складу с Уставом и Законом, на основу одредаба о цивилној команди из члана V 5(а) Устава Босне и Херцеговине.”

Члан 68 прописује надлежности и одговорности ентитета у области одбране, укључујући, између осталог:

- Регулисање и очување интегритета, уставног поретка и територијалног јединства;
- Одбрану и безбједност;
- Предузимање мјера у случају непосредне ратне опасности или ратног стања и у случају ванредног стања.

Према члану 70, **Народна скупштина Републике Српске** има надлежност објављивања:

- Ратног стања у случају оружаног напада на Републику Српску;
- Непосредне ратне опасности у случају озбиљне пријетње ратом;
- Ванредног стања у случају да су ”угрожени безбједност, људска права и слободе и нормално функционисање уставних институција”.

Према члану 80, предсједник Републике Српске извршава, у складу с Уставом и Законом, задатке који се тичу одбране, безбједности и односа са другим државама и међународним организацијама.

Члан 81 дефинише процедуре у случају ванредног стања. У случају да се Народна скупштина не може састати због ванредног стања, предсједник Републике Српске ће, након добијања мишљења Владе РС, одредити да је наступило ванредно стање и наредити мјере које треба предузети за рјешавање настале ситуације. Та надлежност се односи и на објаву ратног стања или непосредне ратне опасности, у случају да се Народна скупштина не може састати. Поред тога, предсједник Републике Српске може, у случају да се Народна скупштина не може састати, на приједлог Владе или на своју властиту иницијативу, донијети декрет са законском

снагом у вези са питањима која потпадају под надлежност Народне скупштине.

Одредбе члана 104 и члана 105 прописују захтјев за два закона који регулишу расподјелу права и обавеза у области одбране и који се баве Војском Републике Српске. Ти закони одражавају Уставом одређену врховну власт председника и институција ентитета над оружаним снагама.

Закон о одбрани Републике Српске

Закон о одбрани Републике Српске (допуњен 2001. и 2003. године) дефинише одбрамбени систем ентитета, те права и дужности институција и појединаца у одбрани суверенитета, територије и уставног поретка Републике Српске.

Према члану 3 (1), одбрана ентитета треба да буде реализована путем "организовања и припреме оружаних снага за извршавање задатака у одбрани Републике Српске". Одбрамбене припреме се организују, планирају и проводе у миру, а одбрана ће се реализовати у случају ванредног стања, непосредне ратне опасности или ратног стања. Поред тога, члан 4 прописује да су снаге које ће се користити за одбрану "Војска Републике Српске у миру и оружане снаге у периоду ратног стања и непосредне ратне опасности". Према дефиницији, оружане снаге обухватају и војску и полицијске снаге.

Према члану 6 (2), у случају ратног стања и непосредне ратне опасности "оружане снаге Републике Српске ће дјеловати у складу са плановима мобилизације и употребом оружаних снага и наредбама председника Републике Српске". Поред тога, свеукупни мобилизацијски план и план одбрамбених припрема предложиће ентитетска влада, а план мобилизације и употребе оружаних снага Генералштаб Републике Српске.

Мобилизација ће се, у складу са чланом 9, планирати и проводити на основу прописа које је донио министар одбране. Мобилизација органа, предузећа и других правних субјеката планираће се и проводити на основу прописа које је донијела ентитетска влада.

Према члану 11, "Генералштаб је највиши професионални и командујући орган за припрему и употребу Војске Републике Српске у миру, односно оружаних снага за вријеме ратног стања и непосредне ратне опасности". Закон о војсци Републике Српске детаљније дефинише надлежности Генералштаба.

Члан 16 дефинише дужности и одговорности **Народне скупштине Републике Српске**, које се односе на:

- Организовање система одбране и одређивање политике у области одбране;
- Разматрање стања припрема за одбрану и одређивање њене организације, развоја и јачања;
- Усвајање развојних планова одбране у оквиру ентитетског развојног плана;
- Одређивање набавке материјалних резерви и извора финансирања одбране за вријеме непосредне ратне опасности и ратног стања.

Надлежности **предсједника Републике Српске** дефинисане су у одредбама члана 17 и члана 18. Оно што треба највише истаћи је члан 18, који прописује да је предсједник врховни командант оружаних снага, а члан 17 каже да предсједник у области одбране, између осталог:

- Доноси и наређује провођење Плана одбране Републике Српске;
- Руководи одбраном и командује Војском Републике Српске у миру, односно оружаним снагама за вријеме ратног стања;
- Наређује провођење мјера узбуњивања и других мјера битних за одбрану и општу или дјелимичну мобилизацију;
- Дефинише стратегију оружане борбе и правила употребе снага за одбрану Републике Српске и за вођење рата;
- Проглашава стечај у општинама и предузећима за вријеме непосредне опасности или ратног стања, ако понашање локалних органа власти и производна достигнућа нису у складу с одбрамбеним циљевима;

- Дефинише стратегију оружане борбе и правила употребе снага за одбрану и рат;
- Одређује потребе за опремањем и наоружавањем за одбрану Републике Српске.

Према члану 8, у случају ванредног стања и непосредне ратне опасности, предсједник Републике Српске наређује мјере узбуњивања, мобилизације, употребе оружаних снага и друге кораке и акције које предузимају оружане снаге на спречавању или отклањању опасности које представљају пријетњу за одбрану Републике Српске и њену безбједност.

Члан 19 прописује различите дужности и одговорности **Владе Републике Српске** у области одбране, што, *између осталог*, укључује:

- Провођење закона и прописа Народне скупштине који се тичу одбране;
- Организовање припрема грађана за план одбране Републике Српске;
- Успостављање критеријума за распоређивање грађана и материјалних средстава за потребе попуне војске или друге одбрамбене потребе;
- Давање приједлога за документе који одређују мјере за организовање и провођење одбрамбених припрема;
- Предлагање организације, развоја и набавке опреме оружаних снага.

Члан 20 дефинише надлежности ентитетске владе за вријеме непосредне ратне опасности или ратног стања, које се односе на:

- Одлучивање о употреби материјалних ресурса ентитета;
- Одређивање ратне организације министарстава и осталих органа ентитета и државних органа;
- Одређивање ратних и економских мјера за набавку материјала и финансијску подршку оружаним снагама.

Према члану 21 и члану 22, **Министарство одбране Републике Српске** је, између осталог, надлежно за:

- Провођење утврђене политике и смјерница;
- Планирање и провођење мобилизације оружаних снага ентитетских органа власти, јединица и служби цивилне одбране;
- Одређивање организације и набавку материјала за Војску Републике Српске за вријеме непосредне ратне опасности и за вријеме ратног стања;
- Обављање инспекција у вези са примјеном закона и других прописа, планова и мјера у области одбране.

Многи други прописи дефинишу техничка питања која се тичу питања попут права и дужности грађана (иако нема одредбе о приговору савјести, нити о цивилној служби), те права и дужности предузећа и других правних лица. Посебне одредбе дефинишу факторе у области цивилне одбране и заштите, као и надлежности у области обуке, планирања, безбједности и финансија.

Закон о Војсци Републике Српске

Закон о Војсци Републике Српске регулише успостављање љествице војних чинова и приказује права и дужности професионалног војног особља, као и регрута, те прописе који се тичу регрутације, укључујући дужину војног рока. Закон дозвољава приговор савјести и дефинише права и дужности оних који служе у својству цивила. Закон такође регулише и даје приказ платне љествице и прописа о служби, као и казнене, дисциплинске поступке. Амандмани на овај Закон, из септембра 2001. године, ускладили су његове одредбе са Законом о запошљавању и Законом о пензионом и инвалидском осигурању.

5.3. Садашње одговорности парламента

5.3.1. Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине

Пошто Устав не помиње надлежности за одбрану на државном нивоу, осим командних надлежности чланова Предсједништва и СКВП-а, Устав Босне и Херцеговине не садржи изричиту одредбу о надлежностима у домену одбране за Парламентарну скупштину од два Дома на нивоу државе. Пословник оба дома парламента одсликава ову ситуацију, услед чега не постоји одредба која омогућава стални комитет, који би искључиво испитивао питања из области одбране.

Међутим, постоји опција за успостављање *ad hoc* комитета. Ти комитети који тренутно израђују Нацрт Приједлога о измјенама и амандманима на Пословник у оба Дома разматрају питање оснивања сталних комитета за одбрану.

Ad hoc комитети обају Домова Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, у оквиру нацрта одлуке, предложили су успостављање Заједничког комитета за Безбједносну политику и надзор и контролу над Агенцијом за информисање и заштиту Босне и Херцеговине.

Тај комитет би имао надлежност за широк спектар питања, који би требало да укључују, између осталог:

- Праћење начина на који се проводи Безбједносна и Одбрамбена политика;
- Контролу парламента и надзор над радом СКВП-а и осталим органима који су укључени у питања у вези са безбједношћу и одбраном;
- Сарадњу са међународним организацијама;
- Праћење оперативних активности Агенције за информисање и заштиту Босне и Херцеговине.

Представнички дом, у складу са чланом 3.1.26 Пословника, може да успостави *ad hoc* или истражни комитет, са надлежношћу да привремено ангажује стручњаке. Питања за разматрање могу да буду из широког

спектра питања, укључујући питања која се односе на одбрану и безбједност.

Прошлогодишњи случај откривања илегално ускладишеног оружја у Мостару пружа сликовит примјер надлежности Представничког дома да успостави истражну комисију. Дом је успоставио комисију чији је задатак био да размотри информације са државног и ентитетског нивоа власти и из међународних организација. Предсједништво Босне и Херцеговине, министар одбране Федерације Босне и Херцеговине, Министарство унутрашњих послова Кантона Сарајево, Кабинет јавног тужиоца Федерације Босне и Херцеговине и СФОР замољени су да доставе информације. Комисија је у септембру доставила коначни извјештај Представничком дому.

Међутим, стране нису правно обавезне да доставе информације и поменути истражни комитет или комитети не могу да уруче судске налоге за појављивање на саслушањима. Достављање материјала искључиво је засновано на дискреционој основи.

5.3.2. Парламентарна скупштина Федерације Босне и Херцеговине

На основу Устава Федерације Босне и Херцеговине, ентитетски парламент има два главна овлашћења у области одбране: давање овлашћења ентитету за употребу војних снага и финансирање оружаних снага ентитета. Закон о одбрани Федерације Босне и Херцеговине посебно прописује одговорности ентитетског парламента по питањима одбране.

У складу са чланом 21 овог Закона, Парламент Федерације Босне и Херцеговине обавља бројне функције у области одбране, што, између осталог, укључује и:

- Организовање система одбране ентитета;
- Разматрање статуса спремности за одбрану и безбједност ентитета;
- Предузимање мјера организовања, развоја и јачања одбране ентитета;
- Припремање нацрта плана за одбрану;

- Организовање финансирања војске и
- Давање сагласности ентитету за употребу војних снага.

Пословник обају Домова Парламентарне скупштине успоставља механизам за парламентарно испитивање и надзор кроз сталне комитете који испитују питања одбране и безбједности. Штавише, као и у случају Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, Пословник дозвољава успостављање заједничких, *ad hoc*, и истражних комитета.

Представнички дом

Члан 53 Пословника Представничког дома омогућава успостављање *Комисије за одбрану и безбједност*.

У складу са чланом 58, Комисија разматра "систем и политику у области одбране и безбједности у оквиру права и дужности Представничког дома и даје мишљење и приједлоге Дому". Комисија такође може да предложи мјере за организовање, извршавање и развој одбране и безбједности ентитета и за заштиту територије ентитета. Комисија има надлежност да разматра финансирање Војске Федерације Босне и Херцеговине (буџет) и да предлаже одговарајуће промјене. Осим тога, Комисија разматра одобравање сваке могуће употребе ентитетске војске.

Штавише, члан 58 наводи да Комисија омогућава контролу законитости служби за заштиту уставног поретка ентитета, у вези са поштовањем људских и грађанских права, као што је дефинисано Уставом и Законом.

Комисија има право да организује истраге и након тога тражи свједочења, доказе и документе у том циљу. Међутим, сарадња није обавезна и могуће је да органи и лица од којих се траже информације одбију сарадњу.

Дом народа

Члан 61 Пословника Дома народа омогућава успостављање *Комисије за одбрану, безбједност и контролу законитости рада служби за заштиту уставног поретка Федерације БиХ*.

У складу са чланом 67, Комисија разматра питања политике у области безбједности и одбране. Комисија има право да изда приједлоге и мишљења Дому, у вези с организацијом и развојем одбране и безбједности ентитета. Комисија врши надзор и испитује потребе ентитетске војске и има надлежност да испита буџет за одбрану и предложи мјере за финансирање ентитетске војске.

Осим тога, ентитетске власти су обавезне да Комисији ставе на располагање све податке, посебно информације које се односе на заштиту уставног поретка ентитета. Уз то, Комисија има истражне одговорности по упутству Дома.

5.3.3. Народна скупштина Републике Српске

На основу Устава Републике Српске, Народна скупштина има надлежност да прогласи ратно стање, непосредну ратну опасност и ванредно стање. Закон о одбрани Републике Српске конкретно одређује одговорности Народне скупштине по питањима одбране.

У складу са чланом 16, Народна скупштина Републике Српске обавља бројне функције у области одбране, што, између осталог, укључује:

- Организовање одбрамбеног система и одређивање политике одбране;
- Разматрање стања припрема за одбрану и одређивање њихове организације, развоја и јачања;
- Усвајање планова развоја одбране у оквиру Плана развоја ентитета и

Одређивање набавке материјалних резерви и извора финансирања за одбрану током непосредне ратне опасности и ратног стања.

Пословник Народне скупштине омогућава надзор и контролу над питањима одбране. Одредбама члана 33 омогућава се оснивање сталних

комисија и одбора за испитивање питања у оквиру овлашћења Скупштине, као и оснивање других привремених радних органа за испитивање било којих питања.

Пословник такође омогућава успостављање сталних комисија и одбора за испитивање одређених тематских питања. Конкретно, члан 50 омогућава успостављање Комисије за надзор и контролу рада тијела и институција у оквиру одбране и унутрашњих послова.

Члан 67 прописује бројне дужности и одговорности Комисије, што, између осталог, укључује:

- Испитивање спремности за одбрану ентитета и предлагање мјера за успостављање политике;
- Предлагање мјера за организацију, развој и јачање одбране;
- Контролу законитости рада органа и институција у оквиру одбране и унутрашњих послова и
- Информисање Народне скупштине о условима и проблемима одбране и унутрашњих послова и предлагање одговарајућих мјера.

5.4. Тренутна ситуација у Оружаним снагама Босне и Херцеговине

Ово поглавље даје приказ тренутне ситуације у Оружаним снагама Босне и Херцеговине.

5.4.1. Величина војски

На крају рата, бројно стање Војске Федерације Босне и Херцеговине (ВФБиХ) и Војске Републике Српске (ВРС) било је 264.500, односно 154.500. У складу с Анексом 1Б Дејтонског мировног споразума, у 1996. години представници двају ентитета и државе Босне и Херцеговине договорили су се да се смањи број тешког наоружања које је у посједу двију војски на договорене нивое, те су изјавили да величина ВРС неће прелазити бројку од 56.000, а ВФБиХ 55.000. Анексом 1Б Дејтонског

мировног споразума утврђено је да ће омјер снага између двају ентитета бити 2:1.

Од 1996. године два ентитета су уклонили преко 4.700 комада опреме. Почетком 1999. године, државно и ентитетско руководство схватило је да се величине двију војски не могу економски одржати и почеле су активности на реформи. Војске су се затим смањиле на 30.000 у Федерацији Босне и Херцеговине и 12.000 у Републици Српској. Међутим, ова укупна бројка од 42.000 војника у оружаним снагама и даље је много већа од оне бројке коју Босна и Херцеговина може да приушти.

У 2002. години извршена су даљња смањења и оружане снаге су смањене с укупно 33.000 на 19.090.

Данас се Војска Федерације Босне и Херцеговине састоји од 12.910 професионалних војника. Војска Републике Српске састоји се од 6.180 професионалних војника. Ова бројка професионалних војника и регрута и даље је економски неодржива.

5.4.2. Сврха Оружаних снага Босне и Херцеговине

Одбрамбена политика Босне и Херцеговине дефинише сврху Оружаних снага Босне и Херцеговине. Њу чине:

- Заштита суверенитета и територијалног интегритета Босне и Херцеговине у складу са међународним правом и уставима државе и ентитета;
- Допринос међународним мировним мисијама и
- Пружање помоћи цивилним органима власти у случају елементарне непогоде или других ванредних ситуација, као и за потребе друштва, што подразумева деминисање и изградњу инфраструктуре.

На основу тога, обука, опремање и финансисање Оружаних снага БиХ мора да им омогући да извршавају ове примарне задатке. Међутим, оне то данас не могу. Огроман економски терет одржавања постојеће величине

војски значи да мало остаје за обуку, резервне дијелове, опште одржавање или модернизацију оружја. Квалитет војски је у складу с тим опао у посљедњих неколико година. Само је програм под називом: Опреми и обучи, под вођством САД-а, који је званично завршен у 2003. години, помогао ВФБиХ да обави одређену обуку и набави опрему.

Постоји други разлог због којег су постојеће војске у немогућности да извршавају додијељене мисије: недостатак заједничке војне доктрине, стандарда обуке, те разлика у војној организацији и опреми. Данас би двије војске имале потешкоћа да заједно раде, а концепт интероперабилности Оружаних снага Босне и Херцеговине са НАТО-ом остаје у домену теорије.

5.4.3. Војна доктрина

Учињени су неки кораци према изради заједничке војне доктрине. На својој четвртој сједници, одржаној у јуну 2003. године, СКВП је прихватио *Војну доктрину Оружаних снага у Босни и Херцеговини*. Овај докуменат утврђује основе и принципе којима се руководе Оружане снаге Босне и Херцеговине у провођењу задатака описаних у Одбрамбеној политици. Кључни је услов за Партнерство за мир да Оружане снаге Босне и Херцеговине имају заједничку војну доктрину.

5.4.4. Обука

Из финансијских разлога циљ обуке у двјема војскама био је развијање основних војничких вјештина у подршци мисији заштите државе. Обука војске за мисије за мировне операције, или за помоћ у случају елементарних непогода вршила се мало, или нимало, с обзиром да то захтијева другачије вјештине.

Амерички програм Опреми и обучи, који је почео 1996. године, а званично завршен 2003. године, обезбиједио је ресурсе, што је ВФБиХ омогућило обуку на тактичком нивоу за заштиту државе. Како је ова обука била заснована на доктрини, тактикама и процедурама Војске САД-а, њом је ВФБиХ донекле постигла компатибилност са стандардима НАТО-а. Прихваћено је да би требало да постоји појачана обука у смислу

појединачног интелектуалног војног развоја. Тај развој је потребан како би сви чинови у потпуности ускладили своје искуство и знање са захтјевима мисија за мировне операције.

Донедавно, ВРС се у великој мјери ослањала на бившу Савезну Републику Југославију (данас Србију и Црну Гору) у образовању официрског кадра. Као и ВФБиХ, ВРС треба да се усмјери на интелектуални војни развој према захтјевима мисија за мировне операције.

Јединице СФОР-а контролишу активности обуке ових двију војски. Не постоји заједничка обука за војске двају ентитета. СФОР-у није поднијет ни захтјев за обуку на нивоу батаљона. Не постоје индиције да је обука усмјерена на нивое више од чете. Вјежбе бојевог гађања не дешавају се на нивоу вишем од вода.

Политика заједничке обуке се развија. Посебно се развијају иницијативе програма и обуке како би се усмјериле на колективну обуку. Сврха ових докумената је да се успостави политика и процедуре за управљање и извршавање обуке Оружаних снага Босне и Херцеговине с циљем постизања компатибилних оперативних стандарда у извршавању војних мисија и операција. Овај заједнички систем обуке спојиће опречне војне операције и стандарде Оружаних снага Босне и Херцеговине у заједнички сет задатака и стандарда. Сљедећи корак био би примјена стандарда НАТО-а на појединачне курсеве и колективне активности обуке.

Заједничка обука за мисије за мировне операције је сада врло ургентна, имајући у виду да је успостављена заједничка јединица – Транспортна чета, која би ускоро могла да буде распоређена као дио мисије одржавања мира. Предузимају се почетни кораци:

- ОЕБС, подржан СФОР-ом, организовао је вјежбу помоћи у несрећама, тестирајући капацитете на државном нивоу за операције потраге и спашавања у случају несрећа великих размјера, које укључују становништво на територији обају ентитета;
- Курсеви НАТО-а за више и ниже официре нуде се с циљем формирања будућих вођа Оружаних снага Босне и Херцеговине;

- У мају 2003. године, СКВП је одлучио да успостави центар за мировне операције у кампу Бутмир, који спонзорише Велика Британија, у сарадњи са неколико других држава. Циљ је пружити образовање и обуку у мултинационалним мировним и хуманитарним операцијама одабраним нижим официрима Оружаних снага Босне и Херцеговине, што би било признато на међународном нивоу. Курсеви би требало да започну 2004. године.

5.4.5. Опрема

Углавном због рата, војске ентитета данас имају вишак тешког, лаког и пјешадијског наоружања и немају усклађене типове наоружања који се користе. Разноликост модела и калибара који се користе, заједно са бројем мјеста на којима су лоцирани, представљају логистички изазов који мора да буде исправљен. На примјер, постоји више од 300.000 јуришних пушки, у деветнаест различитих модела и шест различитих калибара. Због овога, сада је немогуће достићи компатибилност и интероперабилност. Међутим, заједнички логистички систем може да буде проведен оног тренутка када се број и типови оружја смање. Овај заједнички логистички систем може да буде извор уштеде.

Споразумом из Фиренце ограничава се тешко наоружање на 410 тенкова, 340 оклопних борбених возила, 1.500 комада артиљеријског оружја и 21 јуришни хеликоптер за Оружане снаге Босне и Херцеговине. Међутим, ове бројке су договорене 1996. године да би се успоставио војни баланс са сусједним потенцијално пријетећим државама. Са данашњег гледишта, оне више не одговарају безбједносним потребама Босне и Херцеговине, и не представљају број комада тешког наоружања који је у стварности на располагању војскама ентитета. Са друге стране, ВФБиХ је у недостатку оклопних транспортера, а, уопштено, евидентан је недостатак борбених авиона. Када се Оружане снаге Босне и Херцеговине смање на максимално 12.000 професионалаца, велики број овог тешког наоружања постаће непотребан.

5.5. Расходи на одбрану у Босни и Херцеговини

Смјернице НАТО-а за чланство у Партнерству за мир захтијевају пуну транспарентност у плановима и буџетима одбране. Такође, мандат ОХР-а у Комисији за реформу одбране и Мисија ОЕБС-а залажу се за то да трошкови одбране буду сведени у оквир ограничења која су успоставиле политичке власти путем демократског процеса.

Овај дио оцртава скуп расхода одбране у односу на укупне економске и јавне трошкове, у поређењу са другим европским земљама. Расходи на одбрану укратко су изложени по различитим категоријама активности. Користећи локалне и независне податке, Међународни монетарни фонд је развио процјене расхода на одбрану у укупним економским категоријама, а скуп буџета одбране такође је на располагању путем влада ентитета и међународних извора. Стварне расходе је, ипак, тешко одредити, а локални рачуноводствени извјештаји и процјене одбране често се сматрају непоузданим. Како је доље разматрано, ови проблеми тренутно спречавају компатибилне, транспарентне и поуздане процјене о расходима одбране. Као дио процеса реформе у области одбране у Босни и Херцеговини, који се тренутно одвија, ове проблематичне области мораће да буду анализирани.

5.5.1. Скуп нивоа потрошње

Поређење одабраних европских одбрамбених нивоа

Државе	БиХ	Шведска	Белгија	Мађарска	Словенија	Финска
Одбрана / БНП	2,9%	1,9	1,2	1,3	1,5	1,3
Актив. војници / становништво	0,51%	0,21	0,38	0,1	0,21	0,32
Одбрана / јавни трошкови	5,5%	3,7	2,2	3,4	3,4	5,5
Кадровски трош.. / буџет	>69%				60	45

Извор: ИМФ-ов извјештај о БиХ 03/204, јули 2003. године; војни баланс 2001–2002, Међународни институт за стратешке студије.

Бруто национални производ: ММФ процењује да ће буџети за одбрану у Босни и Херцеговини чинити отприлике 2,9 одсто бруто националног производа у 2003. години. Према бројкама НАТО-а овај ниво прекорачује

просјек од 2 одсто БНП-а за садашње чланове Партнерства за мир и два пута је виши од нивоа европских држава упоредиве величине, као што су Мађарска, Словенија и Финска.

Постотак јавне потрошње: ММФ је процијенио да је у 2003. години сједињена потрошња ентитета на одбрану износила 5,5 одсто укупне јавне потрошње у Босни и Херцеговини, што је ниво који је виши од просјечних 3,7 одсто за упоредиве европске државе.

5.5.2. Анализа буџета одбране

Одобрени буџети за одбрану у БиХ у 2003. години (КМ мил.)

Категорија рачуна		ФБиХ	РС	Укупно	%
611000	Трошкови и плате запослених	191	53	244	69
612000	Доприноси послодаваца	19	2	21	6
613000	Материјал и услуге	51	32	83	24
821000	Набавка сталне активе	3	1	4	1
УКУПНО		264	88	352	100

Извор: Податке за Федерацију и РС доставио је ОЕБС.

У 2002. години, Систем руковођења финансијским информацијама (СРФИ) је инсталиран у државном и ентитетским министарствима за финансије да би се побољшало финансијско рачуноводство и контрола у Босни и Херцеговини. Рачуноводствена структура СРФИ-ја укључује неколико већих категорија за потрошњу, а од тога њих четири најчешће користе ентитетска министарства одбране: плате и сродни трошкови; други социјални доприноси које плаћа послодавац; трошкови за материјал и услуге, као што су дажбине и одржавање; и набавка сталне активе, као што су земља и објекти.

Без обзира на то што овај финансијски систем не подржава адекватно одређене потребе планирања и израде буџета за министарства одбране, јасно је да кадровски трошкови представљају највећи дио буџета одбране ентитета. Само плате и бенефиције броје до 69 одсто двају буџета одбране. Засновано на информацијама које су доставила ентитетска

министарства одбране, ОЕБС процјењује да би на укупне кадровске трошкове, које чине плате и бенефиције плус социјални доприноси, животни трошкови и заостале плате из пријашње године, могло да буде утрошено скоро више од 90 одсто расхода одбране БиХ у 2003. години.

Чак ни обавезе према људству нису у потпуности испуњене. Генерално гледано, плате су исплаћене, али су обично касиле два мјесеца, што резултује дуговима који се преносе у наредни буџет. До 2001. године, исплаћене су само плате, исхрана и неки трошкови; а пензијско и здравствено обезбјеђење ријетко кад су могли да буду уплаћени. Дугорочна дуговања за телефоне и струју периодично су за резултат имале искључења.

Иако детаљна анализа буџета одбране, коју је извршила Комисија за реформу одбране, није била могућа, имајући у виду ограничене податке и расположиво вријеме, ипак се може извући одређени број закључака. Висок постотак ресурса посвећених кадровским трошковима индицирају да су буџети за одбрану изван баланса. Висок постотак трошкова за кадар, у практичним терминима, спречава адекватну додјелу новчаних средстава за одржавање, образовање, обуку, набавку опреме и друге активности неопходне за модерну војску компатибилну са стандардима НАТО-а.

Изддржавање велике снаге током времена на штету ових потреба наставиће да умањује спремност и способност Оружаних снага Босне и Херцеговине.

Како је надаље наведено у овом извјештају, смањење величине Оружаних снага Босне и Херцеговине и сродних питања особља међу најжигитнијим је приоритетима за реформу одбране. Ова питања укључују: објективну величину за Оружане снаге Босне и Херцеговине; временске рокове и услове за отпремнину, по којима ће се обавити планирано правилно смањење снага; резерве; војни рок и професионализацију. Рјешење ових кадровских питања имаће важне импликације за величину и баланс будућих буџета за одбрану.

5.5.3. Проблеми у изради буџета за одбрану и у рачуноводству

Босна и Херцеговина тренутно не посједује финансијске системе и процесе израде буџета, који су неопходни за стварање адекватних, поузданих и транспарентних резимеа расхода одбране. Одређени број фактора доприноси овом проблему, укључујући: недостатак координације између цивилних и војних институција и рационализацију у финансијским системима и системима израде буџета; недостатак финансијских контрола; потцјењивање и недовољан прилив новчаних средстава за буџет у односу на стварне потребе у одбрани.

Недостатак одговарајућих, рационализованих система за планирање и израду буџета за одбрану

Као што је раније наведено, Систем руковођења финансијским информацијама (СРФИ), који сада функционише у државној и ентитетским владама и на нивоима министарстава, не подржава одређене потребе планирања и израде буџета у Министарству одбране на државном нивоу. Док СРФИ показује сличне податке за војне расходе ентитета, стварна употреба ових и других категорија за планирање и израду буџета за војне активности између ентитета није досљедна, чинећи ово упоређивање отежаним. Кабинет генералног секретара СКВП-а, од којег ће настати ново Министарство одбране Босне и Херцеговине, тренутно не посједују интерне способности {укључујући кадар, системе и обуку} да рационализују, координирају и надзиру буџете за одбрану, које су припремила министарства одбране ентитета. Недостатак рационализованог система планирања и израде буџета на државном и ентитетском нивоу доприноси неспособности сумирања буџета и расхода у одбрани у категорије војне активности, потенцијално корисне за званичнике у одбрани и НАТО-у. Надаље, подаци о расходима у одбрани, који су тренутно на располагању, уопштено се сматрају непоузданим, због лоших финансијских и буџетских контрола, као што је то доље наведено.

Недостатак одговарајућих финансијских контрола

Ревизије буџета за одбрану из 2000. године за Федерацију Босне и Херцеговине и Републику Српску, које је извршио ОЕБС, навеле су бројне финансијске слабости и проблематична подручја. Ово укључује

прекомјерну потрошњу одобрених буџетских намјена, незаведена терећења, непријављене изворе новчаних средстава, неизмирене обавезе, недостатак контроле над имовином и активом, неадекватне финансијске контроле и непоуздане и нетачне извјештаје. Многи од ових проблема настављају да нарушавају поузданост података, од којих зависи нови финансијски рачуноводствени систем влада.

Потцијењеност и недовољан прилив новчаних средстава за буџете одбране

ОЕБС-овом анализом буџета за 2003. годину утврђено је да су буџети одбране у ентитетима значајно потцијењени. Потцијењивање се дешава када су претпостављени трошкови за дати сет претпоставки нижи него стварни трошкови. Тиме буџет за одбрану у 2003. години захтијева за Федерацију Босне и Херцеговине и Републику Српску укупно КМ 437м, а тачнија процјена би укупно износила КМ 496м, што индицира потцијењеност захтјева за отприлике 14 одсто. Овај проблем је сложенији када је потцијењени буџет одобрен на нивоима нижим од захтијева. У 2003. години, одобрени нивои буџета за одбрану износили су укупно КМ 352м, што је износ који је за 19 одсто нижи од захтјева и 29 одсто нижи од неопходног износа. Ово се не би десило да су захтјеви били тачно процијењени, што опет сугерише да војска функционише са само 70 одсто новчаних средстава неопходних за покривање њених стварних трошкова у 2003. години.

Губитак вањских и индиректних извора прихода такође доприноси тренутној финансијској кризи у одбрани. У ранијим годинама, буџети одбране ентитета субвенционирани су доприносима из сусједних држава. Ови доприноси нису више на располагању. Слично томе, министарства одбране ентитета имала су дугове који су опроштени путем мултилатералних надокнада. Министарства финансија отписала су пореске дугове одређених предузећа, а ова иста предузећа отписала су дуговања корисника буџета, као што су министарства одбране, према њима. Ово је представљало додатану, индиректну субвенцију расхода одбране. Величина мултилатералних надокнада, међутим, се смањује и њена будућност је неизвјесна. Ово за посљедицу има даљњи губитак индиректног финансирања министарстава одбране. Потцијењивање и

недовољан прилив новчаних средстава у буџете одбране стални је проблем са значајним утицајем на извршење буџета. Губитак вањских извора финансирања, сједињен са недостатком у буџету од 30 одсто, и ендемичне слабости у финансијским контролама, које су пријавили међународни ревизори, објашњавају финансијске кризе са којима су се суочили званичници у одбрани, током протеклих неколико година. Посљедњи извјештаји медија описују, између осталог, неисплаћене војнике и извођаче радова, искључење због неизмирених дажбина у војним објектима и пријевремено отпуштање војних обвезника. Јавне изјаве званичника одбране ентитета увелико су потврдиле ове извјештаје.

Закључак

Засновано на међународним процјенама, Босна и Херцеговина троши значајно више на одбрану, него европске земље сличне величине, и више него што би се разумно могло одржати, имајући у виду њену ограничену економију и друге домаће потребе. Смањење величине оружаних снага и рјешавање неријешених кадровских питања највећи су приоритети за реформу. Поуздани подаци о расходима одбране БиХ нису на располагању путем државних и ентитетских влада због недостатка рационализованог буџета и финансијских система и слабих финансијских контрола. Потцјењивање и недовољан прилив новчаних средстава у буџете одбране рутински стварају кризе у извршењу буџета. Без значајне реформе у овој области, Босна и Херцеговина неће остати неспособна да створи поуздане транспарентне процјене о расходима одбране, омогућавајући приуштиву одбрану у складу са својим обавезама према ОЕБС-у и потенцијалном Партнерству за мир НАТО-а.

6. Процјена

Овај дио упоређује садашња рјешења за одбрану у Босни и Херцеговини у односу на смјернице НАТО-а за чланство у Партнерству за мир, обавезе ОЕБС-а и мандат Високог представника. Као такво, ово поглавље даје процјену разлога зашто Босна и Херцеговина тренутно није у могућности да се представи као кредибилан кандидат за Партнерство за мир, и наглашава природу и обим потребних реформи у области одбране.

У ширем смислу, постојећа структура и састав оружаних снага у Босни и Херцеговини и даље су засновани на ратним потребама и рјешењима који се више не примјењују. Садашња рјешења за одбрану у Босни и Херцеговини су, у цјелини, неадекватна да би се задовољиле смјернице за кандидатуру у Партнерству за мир и испуниле постојеће међународне обавезе.

Команда и контрола

Оба ентитета задржала су одвојене војне снаге, организоване и под командом на нивоу ентитета, са недовољном командом, контролом и надзором на државном нивоу. Свака промјена од стране једног од ентитета условљава промјене од стране другог ентитета, што је Босну и Херцеговину спријечило да развије оружане снаге у складу са њеним безбједносним потребама.

У претходним реформама није се обрадило кључно питање: да је држава врховна власт, што је основни принцип државотворности, и да она мора да има моћ команде над својим оружаним снагама, како би имала капацитет да брани свој територијални интегритет, суверенитет, политичку независност и међународни субјективитет.

Реформе 2001. и 2002. године, којима се успоставио СКВП и његове институције, створиле су квазиланац командовања и контролу на државном нивоу, али су стварна овлашћења остала у ентитетима, чији уставни и закони детаљно дефинишу одговорности за одбрану. Резултат је био одвојени и паралелни ланци командовања и два нивоа власти, стварајући опречна рјешења за команду и контролу, која се протежу и са државног и ентитетског нивоа.

Из перспективе кандидатуре за Партнерство за мир, држава мора да има овлашћење за команду и контролу над оружаним снагама, те се одвојено овлашћење ентитета за контролу и команду над војним снагама мора да укине.

Ентитетске војске и закони о одбрани

Како је наведено у претходном дијелу, правне и уставне одредбе у Федерацији Босне и Херцеговине у вези са питањима одбране недоследне су. Устав даје овлашћење за команду и контролу предсједнику ентитета, а Закон о одбрани та овлашћења даје преддејтонским функционерима, уз напомену да ово мора да буде ријешено када се успоставе “дејтонске” институције. Пошто ова прелазна рјешења нису ажурирана, остале су уставне и правне недоследности и нејасноће у вези с одређеним одговорностима за команду и контролу, које и даље леже у институцијама Федерације Босне и Херцеговине.

До одређеног нивоа, рјешења за одбрану у Федерацији Босне и Херцеговине наставила су са паралелизмом структура из периода прије Дејтона, тј. из Вашингтонског споразума, у тадашњем облику Армије Републике Босне и Херцеговине и Хрватског вијећа одбране (ХВО). Ово је илустрација недостатка јединственог закона о војсци. Хрватска компонента и даље користи Закон о служби у Хрватском вијећу одбране, а бошњачка компонента тренутно користи Закон о служби у Армији Републике Босне и Херцеговине. Недостатак јединственог закона доприноси двострукости и паралелизму одбрамбених структура у Војсци Федерације Босне и Херцеговине.

Устав Републике Српске је чак и очигледније од Федерације Босне и Херцеговине наставио првобитно самотумачење ентитета као суверених држава, све док високи представник то није промијенио, у априлу 2003. године. Надлежности у вези с одбраном подржавају виђење државотворности у којој је оквир за одбрану дефинисан супремацијом која лежи у ентитетским институцијама. Оба Устава и Закон о одбрани Републике Српске дају предсједницима ентитета врховна овлашћења за команду и контролу над Војском Републике Српске, и због тога не признају супремацију државе над питањима одбране.

Оружане снаге ентитета тренутно су углавном развијене да бране територију својих ентитета и не обазире се на обавезу одбране цијеле државе. Њима недостаје капацитет да обаве задатке у мисијама, осим у одбрани територијалног интегритета, и зато оне морају да постигну компатибилност и интероперабилност међусобно, као и са снагама НАТО-а. Осим тога, Босна и Херцеговина мора да изврши обуку, те да анализира доктрину и структуру својих оружаних снага како би дала ефикасан допринос Партнерству за мир, са могућношћу да организује, обучи и пошаље трупе и тиме ојача стабилност и колективне активности партнерских држава.

Са гледишта политичко-војних споразума ОЕБС-а, конкретно Кодекса понашања, очигледно је да је правна ситуација у Босни и Херцеговини у великој мјери у супротности с обавезама из Кодекса понашања. Садашња рјешења у пракси не омогућавају адекватну демократску контролу војске, нити пружају могућност контроле, како би се обезбиједило да власти испуњавају своје уставне и правне одговорности. Та рјешења не обезбјеђују адекватно поштовање међународног хуманитарног права, ни заштиту основних људских права и слобода. Ентитетски закони о одбрани и даље садржавају преддемократске доктрине и рјешења. Ово се, такође, до одређеног нивоа, односи на обавезе садржане у другим документима ОЕБС-а, попут докумената који се односе на пренос конвенционалног наоружања и пјешадијског и лаког наоружања. Државни органи Босне и Херцеговине не могу да испуне ове обавезе, све док не буду у ситуацији да обезбиједе поштовање обавеза.

Трошкови за одбрану

Босна и Херцеговина, као чланица ОЕБС-а, обавезна је да има само онакве оружане снаге које су потребне за њене легитимне одбрамбене потребе, концепт који укључује фискалну одговорност. Државни органи, ентитетски органи и парламенти имају одговорност обезбјеђења најефикаснијих оружаних снага које су могуће у оквиру расположивих ресурса. Трошкови за одбрану од стране Босне и Херцеговине знатно су виши него у европским државама сличне величине, и виши су него што се може разумно оправдати узимајући у обзир ограничену економију и остале потребе Босне и Херцеговине. Смањење величине оружаних снага и рјешавање преосталих питања особља главни су приоритети реформе. Недовољно финансирање буџета за одбрану рутински производи кризу у извршењу буџета. Без значајне реформе у овој области, Босна и Херцеговина ће и даље бити неспособна да изради поуздане и транспарентне процјене расхода за одбрану, у складу с обавезама ОЕБС-а и потенцијалним обавезама у НАТО-у / Партнерству за мир.

Парламентарни надзор

Парламентарни надзор питања у области одбране услов је, како за чланство у Партнерству за мир, тако и за обавезе према ОЕБС-у. Тренутно се ниједном одредбом у закону не даје могућност надзора дводомној државној Парламентарној скупштини. Пословник обају Домова Парламента одражава ову ситуацију; на примјер, ниједна одредба не омогућава постојање сталног комитета који би истраживао питања која су искључиво из области одбране. Ентитетски закони омогућују законски надзор од стране Народне скупштине Републике Српске и Парламента Федерације Босне и Херцеговине, али не постоји довољно остваривање ове одговорности.

Закључак

Уопштено, садашња рјешења за одбрану и структура и величина војске довели су до сљедећих питања која се морају анализирати у реформи одбране:

- Недостатак адекватне команде и контроле на државном нивоу;
- Нејасноћа и недоследност у Закону у вези са надлежностима државе и ентитета у области одбране;
- Недовољни капацитети за надзор, укључујући демократску парламентарну контролу оружаних снага;
- Недостатак транспарентности на свим нивоима по питањима одбране;
- Непоштовање међународних обавеза, углавном политичко-војних споразума ОЕБС-а;
- Неоправдана величина пасивног резервног састава и, у складу с тим, количина пјешадијског наоружања и лаког оружја за његово наоружавање;
- Вишак наоружања у лошем стању, на превише локација;
- Превише људских и финансијских ресурса у одбрамбеном сектору; и
- Величина и опремљеност за мисије више није прикладна за стварну безбједносну ситуацију или захтјеве за Партнерство за мир и НАТО.

Ово су неки од разлога зашто Босна и Херцеговина тренутно није кредибилан кандидат за Партнерство за мир. У сљедећем поглављу, Комисија за реформу одбране предлаже нови Државни Закон о одбрани, измјене у ентитетским уставима и законима, измјене у одговорностима парламента и друге реформе. Уколико се ефикасно проведу, ове реформе би ојачале одбрану БиХ и помогле да БиХ постане кредибилан кандидат за Партнерство за мир.

7. Закључци Комисије

7.1. Реформе одбране на нивоу државе

7.1.1. Закон о одбрани Босне и Херцеговине

Уставни основ

Основни принцип државности је да држава мора да има капацитет да брани свој територијални интегритет и суверенитет. Контрола над оружаним снагама, укључујући способност заштите државних граница и слања снага изван земље, основна је надлежност државе, како би се заштитио њен суверенитет, територијални интегритет и политичка независност државе. Ово је наведено у Уставу Босне и Херцеговине, који наводи да држава има надлежност за заштиту своје територије, суверенитета и политичке независности.

Уставни основ за овај Закон садржан је у одредби члана III 5, који предвиђа да држава преузима одговорности које су потребне за очување суверенитета, територијалног интегритета, политичке независности и међународног субјективитета Босне и Херцеговине и да "додатне институције могу бити успостављене према потреби за вршење ових надлежности"; члан III 1 одређује да је спољна политика одговорност институција Босне и Херцеговине; члан III 2 наводи да је одговорност ентитета да пружи сву потребну помоћ Влади Босне и Херцеговине како би јој се омогућило да испоштује међународне обавезе државе; а члан IV 4 даје овлашћење Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине, *inter alia*, да доноси законе потребне за провођење одлука Предсједништва Босне и Херцеговине. Опредељење за суверенитет, територијални интегритет и политичку независност Босне и Херцеговине садржан је у преамбули Устава Босне и Херцеговине.

Како је наведено, Устав даје држави Босни и Херцеговини искључиву одговорност за провођење спољне политике. Провођење спољне политике укључује и разматрање могућности државе да брани своје границе и шаље снаге изван земље. Према томе, провођење спољне политике и команда и контрола оружаних снага неопходне су компоненте очувања суверенитета, територијалног интегритета и политичке независности државе.

Члан III 2 и члан III 5 дају ентитетима изричиту одговорност да пруже сву потребну помоћ држави како би јој се омогућило да испоштује међународне обавезе. То значи да држава мора да преузме све одговорности и овлашћења како би била у могућности да испоштује међународне обавезе. Ово укључује успостављање додатних институција и свих потребних снага које су потребне за очување суверенитета, територијалног интегритета, политичке независности и међународног субјективитета Босне и Херцеговине. Предложени Закон о одбрани Босне и Херцеговине природна је последица ове обавезе, као и предложени амандмани на уставе ентитета, законе о одбрани и законе о војсци.

Објашњење

Предложени Закон о одбрани Босне и Херцеговине систематизује одлуке Комисије за реформу одбране, како је представљено у Концепту комисије, да би се постигао циљ успостављања модерне, ефикасне одбрамбене структуре која се придржава принципа који су постављени у Одлуци Високог представника од 9. маја 2003. године.

Основни задатак био је стварање јединствене одбрамбене структуре на нивоу државе, са јасним ланцем командовања, који се протеже од државе према ентитетима, ојачавајући супремацију државе по питањима одбране. Закон би обезбједио да су институције на државном нивоу, укључујући Предсједништво Босне и Херцеговине, у могућности да у потпуности снесе одговорност за заштиту суверенитета и територијалног интегритета Босне и Херцеговине.

Да би се испуниле смјернице за улазак у Партнерство за мир, треба обезбједити да су надлежне државне институције у могућности да врше

надзор над одбрамбеним структурама у цијелој Босни и Херцеговини. Конкретнији задаци односе се на гаранције да ће се команда и контрола Оружаних снага Босне и Херцеговини вршити на државном нивоу и да ће се успоставити демократски цивилни надзор над Оружаним снагама у Босни и Херцеговини, на државном и ентитетском нивоу.

Комисија за реформе одбране сматра да би предложени Закон о одбрани испуњавао ове циљеве и предлаже га владама и парламентима државе Босне и Херцеговини и њених ентитета.

Сврха одбрамбеног система Босне и Херцеговини је да служи држави, у складу с Уставом Босне и Херцеговини, организовањем, обуком и опремањем оружаних снага и обављањем мисија које су за те снаге успостављене у закону и Одбрамбеној политици државе. Предложени одбрамбени систем требало би да се састоји од институција и структура за одбрану на државном и ентитетском нивоу као и Војске Федерације Босне и Херцеговини, сачињене од бошњачке и хрватске компоненте, и Војске Републике Српске.

Предсједништво Босне и Херцеговини, као колективни орган, било би врховна власт над Оружаним снагама Босне и Херцеговини и, као главна правна власт за мобилизацију и употребу оружаних снага, и активног и резервног састава, вршило би команду и контролу над Оружаним снагама Босне и Херцеговини у сваком тренутку, у рату и миру.

Закон предвиђа успостављање функције {министра одбране} на државном нивоу, који би био кључно лице за одбрамбену структуру државе. Министар одбране би имао одговорност за команду, администрацију и организацију, али и за надзор над свим одбрамбеним питањима у Босни и Херцеговини. Стварање државног Министарства одбране кључни је дио испуњавања критеријума за кредибилну кандидатуру за Партнерство за мир.

Овај Закон би обезбиједио да сви интереси Босне и Херцеговини буду ефикасно представљени у органима власти који доносе одлуке. Да би се утврдило да ниједан народ није стављен у неповољан положај и да се њихови интереси узимају у обзир у процесу одлучивања, функције би се морале расподјелити и вертикално и хоризонтално.

Министар одбране, начелник Заједничког штаба и командант Оперативне команде били би предмет вертикалне расподјеле функција, што значи да би се ове функције морале расподјелити између конститутивних народа Босне и Херцеговине. На исти начин, хоризонтална расподјела функција примјењивала би се на министра одбране и два замјеника министра одбране. Ови званичници не могу да буду из реда истог конститутивног народа. Начелник Заједничког штаба и замјеници такође не би били из истог конститутивног народа, као ни командант Оперативне команде и његова два замјеника.

Комисија за реформу одбране у својим препорукама узела је у обзир постојеће законе и прописе. Као резултат, расподјела функција не може бити потпуно једнака. Међутим, Комисија је у оквиру својих препорука обезбиједила постојање простора да се интереси конститутивних народа могу да размотре и искажу. Народи би имали једнаку прилику да представе значајне ставове. То би обезбиједило одговарајућу расподјелу власти међу конститутивним народима, како би се одржала једнакост и баланс.

Законски оквир за ново Министарство одбране

Предложено Министарство одбране на државном нивоу успоставило би се у складу са постојећим државним законима који регулишу стварање и функционисање министарстава Босне и Херцеговине. Стварање новог министарства би, према томе, захтијевало допуну двају постојећих закона. Закон о Савјету министара, члан 5 био би допуњен ради новог министарског мјеста у Савјету министара. Члан 7 био би измијењен, како би у складу са његовим одредбама министар одбране могао да има два замјеника које такође треба предвидјети. Закон о министарствима и другим органима управе, члан 7, био би допуњен у смислу стварања новог министарства. Члан 15 био би измијењен у смислу дефинисања главних надлежности новог министарства, на основу оних које су договорене у Концепту Комисије за реформе одбране.

Закон о одбрани Босне и Херцеговине, како је наведено у Концепту који је усвојила Комисија за реформе одбране предвиђа ново министарство,

које преузима неке од надлежности које су претходно дате Сталном комитету за војна питања (СКВП). Пошто је СКВП уставни орган под надлежношћу Предсједништва Босне и Херцеговине, била би потребна посебна одлука Предсједништва како би се постојеће надлежности и ресурси пребацили са СКВП-а на ново министарство.

Законом о Савјету министара, чланом 6 тражи се да састав Савјета министара "обезбиједи једнаку заступљеност конститутивних народа у Босни и Херцеговини", уз могућност да једно министарско мјесто заузима представник из реда осталих. Тренутно постоји девет функција у Савјету министара, које су једнако расподијељене међу конститутивним народима у Босни и Херцеговини. Формирање новог министарства промијенило би ту расподјелу.

Обезбјеђење једнаке заступљености конститутивних народа у Савјету министара, након формирања новог министарства, могло би да буде урађено на два начина. Представник из реда осталих може, уз преосталих девет министарстава, расподијељених међу трима конститутивним народима, да буде на челу једног од десет министарстава. Алтернатива је спојити два министарства у једно, чиме би се задржала тренутна расподјела девет министарстава. Наравно, Парламент би могао да извршити додатну допуну Закона о Савјету министара у смислу измјене тренутних захтјева у вези са једнаком расподјелом министарстава. Расподјела министарстава међу конститутивним народима у Босни и Херцеговини, у ситуацији када постоје различите опције, питање је одлуке Парламента.

Закон о одбрани Босне и Херцеговине

Анализа члан по члан

Преамбула

У складу са члановима III 1 а, III 2 b, III 5 а и IV 4 Устава Босне и Херцеговине, Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине на сједници Представничког дома одржаној_____,и сједници Дома народа одржаној_____усваја,

Закон о одбрани Босне и Херцеговине

I Оружане снаге Босне и Херцеговине

Члан 1

Овим Законом уређују се права, дужности и поступци институција Босне и Херцеговине, ентитетских органа власти и Оружаних снага Босне и Херцеговине за одбрану суверенитета и територијалног интегритета, политичке независности и међународног субјективитета Босне и Херцеговине и пружање помоћи цивилним органима власти.

Члан 2

Овај Закон регулише јединствен одбрамбени систем Босне и Херцеговине, успоставља и дефинише ланац командовања и улогу свих елемената, како би БиХ имала пуни капацитет у цивилном надзору и заштити суверенитета и територијалног интегритета БиХ.

Члан 3

Оружане снаге Босне и Херцеговине подразумевају све војне снаге у Босни и Херцеговини, било да су организоване од стране државних или ентитетских институција. Оружане снаге Босне и Херцеговине укључују Војску Републике Српске и Војску Федерације Босне и Херцеговине. Војска Федерације Босне и Херцеговине законски је успостављена 1996. године од јединица Армије Републике Босне и Херцеговине и Хрватског вијећа одбране.

Члан 4

Војним снагама сматрају се све формације и јединице, борбене и за подршку, копнених, морнаричких, ваздухопловних снага и снага за противваздушну одбрану, организоване од државних или ентитетских институција Босне и Херцеговине. Војне снаге не могу да буду организоване, обучаване, опремљене или мобилисане на територији Босне и Херцеговине, осим у складу с овим Законом.

Одредбе чланова: 1, 2, 3 и 4 1 и 2 дају основне дефиниције и дефинишу Оружане снаге Босне и Херцеговине. Сврха ових одредаба је да се ојача супремација државе над свим војним снагама у Босни и Херцеговини. Због тога се изричито наводи да све снаге, јединице и формације, било да их организују држава или ентитети, чине Оружане снаге Босне и Херцеговине.

Ове одредбе јасно наводе да би Закон трбало да се односи на постојеће оружане снаге, и забрањују постојање и дјеловање војних снага које није у складу с одредбама овог Закона.

Бошњачи и хрватски члан Предсједништва Босне и Херцеговине који представљају Федерацију Босне и Херцеговине, 8. јула 2002.године донијели су *Одлуку о укупној величини и организацији војске Федерације Босне и Херцеговине*. Овом Одлуком успоставља се омјер између бошњачке и хрватске компоненте Војске Федерације, наводи мирнодопска формација војске (састављена од 13.200 професионалних војника и 8.400 регрута) и да је баланс између бошњачке и хрватске професионалне компоненте 2,3:1.

Предложени Закон о одбрани Босне и Херцеговине предвиђа да ће се надлежност Предсједништва Босне и Херцеговине за одобравање структура снага наставити. Предсједништво би, путем колективне одлуке, утврдило, и било у могућности да измијени по потреби, величину и организацију Оружаних снага Босне и Херцеговине, чији је интегрални дио Војска Федерације Босне и Херцеговине.

Члан 5

Мисије Оружаних снага Босне и Херцеговине су следеће:

- a) Обављање војне обуке за борбене или друге облике војне одбране;*
- b) Обезбјеђивање борбене готовости;*
- c) Пружање војне одбране држави у случају напада;*
- d) Помоћ органима цивилне заштите у реаговању на природне катастрофе и несреће; и*
- e) Испуњење међународних обавеза Босне и Херцеговине.*

Члан 6

Оружане снаге Босне и Херцеговине неће се користити у политичке сврхе, нити за активности политичких странака.

Овим члановима дефинишу се разне ситуације и сврхе у које би се користиле Оружане снаге Босне и Херцеговине. Они потврђују да би све војске, јединице и формације које чине Оружане снаге Босне и Херцеговине, под командом и контролом државе, дјеловале у складу с овим мисијама и задацима.

Члан 5 (е) наводи да би се Оружане снаге употребљавале за испуњење "међународних обавеза" Босне и Херцеговине. Ова одредба предвиђа употребу Оружаних снага за операције изван државе, попут мировних операција, да би се испуниле обавезе које је преузела држава, на

примјер, у оквиру чланства у Партнерству за мир или НАТО-у. Овлашћење за ангажовање трупа изван државе на овај начин је садржано у Уставу Босне и Херцеговине, у којем се наводи да државне институције и Предсједништво имају одговорност за питања спољне политике према члану III 1(а) и V 3(а).

Комисија за реформу одбране, на основу својих разматрања, закључила је да су три највјероватније мисије у којима држава врши оперативну контролу над оружаним снагама: заштита суверенитета и територијалног интегритета државе; операције подршке миру изван државе и природне катастрофе ширих размјера. Међутим, Закон наводи да мисије у којима држава врши оперативну контролу над оружаним снагама не би биле ограничене на ове случајеве, те да држава има команду и контролу над оружаним снагама у сваком тренутку.

II. Државне институције и надлежности

A. Државне надлежности

Члан 7

Држава Босна и Херцеговина организује, развија и одржава војни капацитет и спремност Оружаних снага Босне и Херцеговине у сврху:

- a) Обезбјеђења његовог суверенитета, територијалне цјеловитости, политичке независности и међународног субјективитета;*
- b) Унапређења циљева њене спољне политике;*
- c) Испуњења међународних обавеза Босне и Херцеговине и*
- d) Заштите држављана Босне и Херцеговине.*

Члан 8

Држава Босна и Херцеговина обезбјеђује транспарентну, демократску, цивилну контролу над Оружаним снагама Босне и Херцеговине.

Члан 9

Држава Босна и Херцеговина врши оперативну и административну команду и контролу над Оружаним снагама Босне и Херцеговине.

Члан 10

Оперативном командом и контролом сматра се овлашћење за издавање војних мисија или задатака подређеним командантима за размјештање јединица, прераспоређивање јединица и задржавање или делегирање оперативне или тактичке контроле.

Оперативни ланац командовања почиње од Предсједништва Босне и Херцеговине до министра одбране Босне и Херцеговине, затим преко начелника Заједничког штаба Босне и Херцеговине, команданта оперативне команде његовог замјеника за операције и, на крају, до команданата оперативних јединица.

Члан 11

Административном командом и контролом сматра се усмјеравање или остваривање овлашћења за административна питања, попут организовања, попуне, опремања и обуке Оружаних снага Босне и Херцеговине, њених војски и других компоненти.

Административни ланац командовања увијек почиње од Предсједништва Босне и Херцеговине, а протеже се до министра одбране. За војне снаге организоване на нивоу ентитета, административни ланац командовања се протеже до министара одбране ентитета, а затим кроз ланце командовања ентитетских војски. За војне снаге организоване на државном нивоу, административни ланац командовања протеже се до начелника Заједничког штаба, и затим до подређених административних команди.

Члан 12

Планирање и надзор над свим војнообавјештајним пословима и обављање свих стратешких и оперативних обавјештајних послова спадају у надлежност државе.

Члан 7 наводи да Босна и Херцеговина мора да испуни своје уставне дужности кроз овај Закон. Члан 75 садржи захтјев за Оружане снаге да одговоре на одбрамбене и безбједносне потребе Босне и Херцеговине. Оружане снаге морају да буду способне и спремне да дјелују у складу са потребама државе, и морају да ојачају циљеве и међународне обавезе државе.

Члан 8 наводи да би држава била одговорна за обезбјеђење демократске, транспарентне и цивилне контроле над Оружаним снагама Босне и Херцеговине. Ово је у складу с успостављањем супремације државе за питања одбране.

Члан 9 држави додјељује овлашћење за команду и контролу над Оружаним снагама Босне и Херцеговине у сваком тренутку. Ово је основни предуслов за јачање супремације државе у питањима одбране и испуњењу смјерница за кандидатуру у Партнерству за мир. Овај члан оцртава команду и контролу у оперативни и административни ланац командовања.

Чланови: 10 и 11 одређују два ланца командовања, а они полазе од Предсједништва Босне и Херцеговине и министра одбране. Два ланца командовања била би два дијела једног система осмишљеног за обезбјеђење обучених и спремних трупа за мисије које утврђују државни органи власти. Два ланца би ишла заједно са државним министром одбране, који би био одговоран за обезбјеђење функционалне интеграције и ефикасног рада двају ланаца, у циљу извршавања свих мисија. Два ланца командовања не могу да функционишу изоловано један од другог. Кључ функционалне интеграције двају ланаца командовања је комуникација и координација. Комуникација мора да иде од врха према доље, од дна према врху и унакрсно између организација. Државни органи би утврдили стандарде за организовање, попуну, обуку и одржавање Оружаних снага. Ти стандарди морају да буду у складу са државним приоритетима, али морају да буду и реални у смислу стварне реализације административног ланца командовања. Државни органи, према томе, морају да се побрину да у потпуности разумију укупну војну ситуацију у оба ентитета и за државу у цјелини, приликом израде стандарда. Слично томе, државни органи власти би требало да пошаљу предложене стандарде ентитетским министарствима одбране на евентуалне коментаре прије тражења поштовања стандарда. Министарства одбране требало би да сарађују између себе, како би се обезбиједило да одбрамбене институције и структуре добију најбољи могући савјет о посљедицама захтјева са државног нивоа. Повратна спрега је такође потребна како би се обезбиједило да се смјернице са државног нивоа поштују у ентитетским војскама. Периодични прегледи, координациони састанци и инспекције које обављају државне одбрамбене институције и структуре, све су начини за верификацију степена извршавања смјерница са државног нивоа.

Према члану 12, држава би била надлежна за планирање и надзор свих војнообавјештајних служби, те за обављање стратешких и оперативних обавјештајних послова.

В. Предсједништво Босне и Херцеговине

Члан 13

*Предсједништво Босне и Херцеговине (Предсједништво),
дјелујући према консензусу, врши врховну оперативну и*

административну команду и контролу Оружаних снага Босне и Херцеговине.

Члан 14

Предсједништво, одлучујући према консензусу овлашћено је да:

- a) Захтијева проглашење ратног стања од Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине;*
- b) Захтијева проглашење ванредног стања од Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине;*
- c) Пошаље Оружане снаге Босне и Херцеговине у операције током рата, ванредног стања или мировних операција изван земље, у складу са међународним споразумом;*
- d) Овласти министра одбране да нареди употребу или размјештај Оружаних снага Босне и Херцеговине за подршку било којој војној или хуманитарној операцији;*
- e) Обавезе војне снаге на помоћ органима цивилне заштите у реаговању на природне катастрофе или несреће;*
- f) Одобри и мијења структуру снага Оружаних снага Босне и Херцеговине;*
- g) Одобри организацију војних снага за војне задатке и мисије;*
- h) Именује начелника и замјенике начелника Заједничког штаба Босне и Херцеговине и команданта и замјенике команданта Оперативне команде Босне и Херцеговине, након потврђивања од стране Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине;*
- i) Поставља и смјењује генерале у Оружаним снагама Босне и Херцеговине;*
- j) Смијени начелника или замјенике начелника Заједничког штаба Босне и Херцеговине, или команданта или замјенике команданта Оперативне команде, на приједлог министра одбране;*
- k) Именује војне аташее и официре за везу у дипломатско-конзуларним представништвима;*
- l) Обезбиједи да је Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине информисана о стратешким безбједносним и одбрамбеним питањима и*
- m) Усвоји јединствену безбједносну и одбрамбену политику за државу Босну и Херцеговину у циљу пружања стратешких смјерница у спољним пословима и питањима одбране.*

Овим дијелом додјељује се Предсједништву Босне и Херцеговине врховна оперативна и административна команда и контрола над Оружаним снагама Босне и Херцеговине.

Три члана Предсједништва вршила би колективну оперативну и административну команду и контролу.

Да би се ојачао ланац командовања, и у јединству и јасноћи, у вршења команде и контроле над Оружаним снагама Босне и Херцеговине, Предсједништво ће дјеловати према консензусу. То би омогућило да се избјегне подјела у издавању оперативних и административних команди и обезбиједило би да одлуке имају подршку и да заступају три члана Предсједништва Босне и Херцеговине.

Све наредбе за размјештај или мобилизацију Оружаних снага Босне и Херцеговине ишле би кроз оперативни ланац командовања. Оперативни ланац командовања садржи овлашћење за организовање и размјештај команди и јединица, додјелу задатака, одређивање циљева и давање ауторитативних упутстава над свим аспектима војних операција, затим за одређивање спремности, обуке више јединица и потребне логистике за постизање мисија које одреди Предсједништво Босне и Херцеговине.

Административни ланац командовања имао би овлашћење над подређеним организацијама за администрацију и подршку, укључујући организацију јединица, контролу над ресурсима и опремом, управљање људством, логистику јединица, појединачну обуку и обуку јединица, мобилизацију, демобилизацију и дисциплину.

Ове одредбе дале би овлашћење Предсједништву Босне и Херцеговине да захтијева проглашење ратног или ванредног стања од стране Парламентарне скупштине БиХ.

Овлашћење државе да прогласи ратно стање произлази из обавезе да штити свој суверенитет, територијални интегритет, политичку независност и међународни субјективитет. Из тога слиједи да држава мора да буде у могућности да одговори на сваки хитан случај који може да представља пријетњу њеном постојању или нормалном функционисању уставних институција.

Само Предсједништво може да утврди да ли постоји пријетња, тако што објави ванредно или ратно стање. Међутим, да би се обезбиједила пуна демократска одговорност, транспарентност и надзор, Предсједништво би

тражило од Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине да објави ванредно стање или ратно стање.

Супремација државе одређује да само Предсједништво може да одлучи да се Оружане снаге Босне и Херцеговине укључе у било коју врсту војних операција. Када се донесе таква одлука, Предсједништво би овластило министра одбране да да команду за употребу Оружаних снага.

Војна помоћ органима цивилне заштите мора да буде ужа у дјелокругу и трајању и ограничена на случајеве природних катастрофа и несрећа.

Јединствена Безбједносна и Одбрамбена политика за Босну и Херцеговину, коју усвоји Предсједништво, јесу извршни документи, који одређују организацију, структуру, састав и друге аспекте Оружаних снага Босне и Херцеговине. Ти документи предвиђају одбрамбену и спољну политику Босне и Херцеговине и служе као стратешке смјернице институцијама на свим нивоима.

У овлашћења Предсједништва уграђено је да организује Оружане снаге Босне и Херцеговине на било који начин неопходан за одбрану државе, или провођење обавеза у оквиру њене спољне политике. Ови чланови узимају у обзир чињеницу да Предсједништво има овлашћење да организује и пошаље јединице на специјалне задатке или мисије. За успјешну кандидатуру за Партнерство за мир, Босна и Херцеговина би требало да буде у стању показати да, у Закону - теорији и пракси,

Предсједништво има овлашћење да обавезе Оружане снаге Босне и Херцеговине за учешће у вјежбама обуке са другим државама, или да пошаље јединице у операције подршке миру. Ове одредбе одражавају овлашћење Предсједништва да то уради.

Ц. Министар одбране Босне и Херцеговине

Члан 15

Министар одбране Босне и Херцеговине (министар) има сљедеће организационе и административне надлежности, које су предмет врховне команде и контроле Предсједништва:

- а) Издаје директиве, прописе и наређења која се односе на организацију, администрацију, обуку, опремање, размјештај и употребу Оружаних снага Босне и Херцеговине, како би се обезбиједила максимална интероперабилност унутар*

Оружаних снага Босне и Херцеговине и интероперабилност са снагама НАТО-а;

- b) Планира буџет за одбрану Оружане снаге Босне и Херцеговине у складу са члановима: 46 и 47 овог Закона, и издаје одобрења овлашћења за расходе из државног буџета за одбрану;
- c) Обавља улогу међународног представника Босне и Херцеговине за питања одбране на министарском нивоу;
- d) Даје препоруке Предсједништву у вези са структуром Оружаних снага Босне и Херцеговине;
- e) Даје препоруке Предсједништву у вези с организацијом војних снага за задатке и мисије;
- f) Успоставља стратешко , оперативно и тактичко планирање за оружане сукобе, мировне операције подршке миру и реаговање у случају природних катастрофа и несрећа;
- g) Препоручује постављање, унапређење и смјену генерала у складу с одредбама овог Закона;
- h) Израђује Нацрт јединствене одбрамбене политике за - уз одобрење Предсједништва;
- i) Планира и врши надзор над провођењем свих војнообавјештајних активности за Оружане снаге Босне и Херцеговине;
- j) Даје препоруке Предсједништву у вези са постављањем војних аташеа и официра за везу у дипломатско-конзуларним представништвима;
- k) Регулише и одобрава преговоре, уговоре или трансакције које се тичу набавке за Оружане снаге Босне и Херцеговине на државном и ентитетском нивоу.

Ове одредбе дефинишу улогу министра одбране. Његов основни задатак би био надгледање одбрамбених институција Босне и Херцеговине и пружање одбрамбених капацитета који су потребни за подршку Предсједништву и Савјету министара да створе услове за безбједност и одбрану и да подрже циљеве спољне политике државе.

У принципу, министар одбране би био одговоран за формулацију и провођење одбрамбене политике државе и обезбјеђење способности и капацитета којима се она проводи.

Ове одредбе дефинишу организациона и административна овлашћења министра одбране која су предмет команде и контроле Предсједништва Босне и Херцеговине, као врховне власти. Министар одбране је пут за

проток команде и контроле на државном нивоу, и кључни елемент за јединствену одбрамбену структуру.

Министар одбране би омогућавао свакодневну цивилну контролу, доприносећи легитимитету одбрамбене структуре, дјелујући као важан функционер за демократску контролу и надзор.

Министар одбране би био саставни дио ланца командовања између претпостављених команданата и осталих дијелова одбрамбеног система. Министар одбране у складу с овим Законом, политикама, упутствима и смјерницама Предсједништва, Парламентарне скупштине и предсједавајућег Савјета министара би био одговоран за обезбјеђење војних снага које су потребне за заштиту државе и извршавање задатака у мисијама.

Министар одбране имао би одговорност да обезбиједи да Оружане снаге Босне и Херцеговине имају капацитет за обављање мисија које су им додијељене чланом 5 овог Закона, а он министру одбране даје потребна овлашћења. Осим тога, министар одбране имао би одговорност за постављање генерала и војних аташеа. Министар је одговоран за израду одбрамбене политике, што одређује структуру и састав оружаних снага које одобрава Предсједништво. Министар би давао препоруке Предсједништву у вези са структуром оружаних снага и организацијом снага за задатке и мисије. На крају, овај званичник би био одговоран за контролу набавке оружја и војне опреме на нивоу државе и ентитета.

Поред тога, министар одбране би, у оквиру ланца командовања, омогућавао просљеђивање информација и комуникацију од подређених институција за одбрану и у Оружаних снагама до извршних органа државе, институција и врховних државних команданата.

Административна команда почиње од Предсједништва Босне и Херцеговине. За војне снаге организоване на нивоу ентитета, министар одбране би просљеђивао команде министру одбране ентитета, а затим би команде биле прослијеђене кроз ентитетски ланац командовања. За војне снаге организоване на државном нивоу, министар би просљеђивао ове команде начелнику Заједничког штаба Босне и Херцеговине, а затим би

оне биле упућиване, преко команданта Оперативне команде нижим нивоима.

Члан 16

Министар одбране има следеће командне надлежности, које су предмет врховне команде и контроле Предсједништва:

- a) Издаје обавезујућа упутства начелнику Заједничког штаба Босне и Херцеговине за размјештај или употребу било које јединице Оружаних снага Босне и Херцеговине у држави или изван ње, како би се омогућило провођење одлука Предсједништва Босне и Херцеговине;*
- b) Издаје обавезујућа упутства начелнику Заједничког штаба Босне и Херцеговине за активирање резервних јединица и категорија резервиста, у складу с овим Законом, осим за рутинску или планирану обуку која се обавља у испуњењу обавеза службе;*
- c) Издаје упутства за размјештај или употребу било којег дијела Оружаних снага Босне и Херцеговине у сврху помоћи органима цивилне заштите у реаговању на природне катастрофе или несреће, у складу са чланом 63 овог Закона; и*
- d) Врши команду и контролу над свим стратешким и оперативним војнообавјештајним пословима које обављају Оружане снаге Босне и Херцеговине.*

Овај члан дефинише командне одговорности министра одбране. Осим додјељивања одговорности овом званичнику, овај званичник има одговорност за издавање наређења кроз војни ланац командовања за операције и све војнообавјештајне послове.

Министар одбране би био одговоран и за провођење расподјеле оперативних и административних команди, које почињу од Предсједништва Босне и Херцеговине.

Оперативне команде би пролазиле кроз ланац командовања, од министра одбране до начелника Заједничког штаба Босне и Херцеговине, и затим команданта Оперативне команде до команданата оперативних јединица на нивоу државе или ентитета.

Члан 17

Министар одбране има овлашћење да надгледа, прати и врши инспекцију над Оружаним снагама Босне и Херцеговине на свим нивоима власти, како би се обезбиједило поштовање овог Закона, те његових наређења, упутстава и директива.

Министар одбране може да запосли или да именује инспекторе или ревизоре, како би се потврдило такво поштовање и обезбиједила транспарентност.

Министар одбране биће одговоран Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине и њеним комисијама за одбрану, и на њихов захтјев ће се пред њима појавити и поднијети извјештај о питањима која су под надлежношћу Министарства. Министар одбране ће обезбиједити учешће и помоћ особља Министарства, ако се буде тражила подршка парламентарним процесима.

Да би се ојачала супремација државе и њен капацитет да надгледа Оружане снаге Босне и Херцеговине, надзор над Оружаним снагама биће одговорност министра одбране Босне и Херцеговине. Да би се појачао принцип демократског парламентарног надзора, он би био одговоран Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине и било би потребно да се појави пред Скупштином, када се то буде тражило. На тај начин, он има коначну одговорност према Парламентарној скупштини.

Члан 18

Лице не може да буде именовано на функцију министра одбране или замјеника министра одбране у периоду од три године након напуштања дужности активног војног официра у Оружаним снагама Босне и Херцеговине.

У складу са принципима цивилне контроле над војском, демократске државе у пракси немају официре војске, или недавно отпуштене, или пензионисане официре на мјесту министра одбране. Према томе, постоји период од три године прије него што бивши официр може да буде постављен на функцију министра у министарству одбране.

Члан 19

Министар одбране ће имати два замјеника; замјеника министра одбране за политику и планирање и замјеника министра одбране за управљање ресурсима.

Замјеник министра одбране за политику и планирање одговоран је за:

- a) Политику и планирање;*
- b) Обавјештајне послове и безбједност; и*
- c) Команду, контролу и комуникације.*

Замјеник министра одбране за управљање ресурсима одговоран је за:

- a) Управљање персоналом;*
- b) Финансије и буџет; и*
- c) Набавку и логистику;*

Члан 20

Министар одбране и његова два замјеника неће бити из реда истог конститутивног народа.

Иако Комисија препоручује постављање два замјеника министра одбране, она позива да се учини сваки напор да се избјегну паралелне структуре у Министарству одбране. Због тога, Комисија је прецизирала дужности двају замјеника министра одбране. Комисија жели да нагласи да су замјеници министра одбране први подређени министру одбране, и не би требало подузимати никакве кораке који подривају законом загарантован ауторитет министра. Комисија очекује од министра одбране да доноси одлуке, уз консултације са замјеницима, како би се обезбиједило да су сви важни аспекти представљени у формулисању одлука и савјета.

Д. Министарство одбране

Члан 21

Министарство одбране састоји се од професионалног, прије свега цивилног, особља и Заједничког штаба Босне и Херцеговине.

Особље Министарства помаже министру у обављању његових дужности и извршаваће обавезе према директивама министра. Министар одбране ће вршити контролу над свим дијеловима Министарства и њиме руководити.

Министарство одбране би било орган који је одговоран за пружање помоћи министру одбране у провођењу одлука и команди. Министарство одбране би пружало подршку министру одбране у стварању и одржавању одбрамбених капацитета Босне и Херцеговине да би се обезбиједила заштита суверенитета, територијалног интегритета и политичке независности државе. Министарство би пружало подршку министру одбране да би се обезбиједио и одржавао међународни субјективитет државе у контактима са другим државама.

Министарство одбране мора да пружи техничку, стратешку, оперативну и административну подршку министру одбране у обављању административних дужности, развоја, прегледа, ажурирања јединствене безбједносне и одбрамбене политике, и свих других дужности потребних да се обезбиједи ефикасност државе у питањима одбране.

У Министарству одбране би био и Заједнички штаб Босне и Херцеговине. Ово служи као један од кључних елемената цивилног надзора, због тога што су начелник Штаба и замјеник начелника за операције стављени под контролу министра одбране Босне и Херцеговине у оквиру министарства, а командант Оперативне команде је подређен и министру одбране и начелнику Заједничког штаба.

Е. Заједнички штаб Босне и Херцеговине

Члан 22

Заједнички штаб Босне и Херцеговине (Заједнички штаб) одговоран је за:

- а) Припремање и надгледање извршења војних наредби по упутству министра одбране;*
- б) Планирање и усмјеравање војних операција као подршка директивама и наређењима које изда министар одбране и*
- в) Пружање помоћи у војном особљу Министарству одбране.*

Члан 23

Заједнички штаб чине начелник Штаба, замјеник за операције, замјеник за ресурсе и војно особље сачињено од официра из главних дијелова Оружаних снага Босне и Херцеговине.

Члан 24

Начелник Заједничког штаба предлаже састав, број и чланство у сталном особљу и тај приједлог даје на одобрење министру одбране, у складу са процедурама које успостави Предсједништво.

Највише два највиша члана војног особља који су директно подређени начелнику и замјеницима начелника Заједничког штаба, биће из реда истог конститутивног народа. Остало особље се бира на основу принципа професионалне стручности и одговарајуће заступљености конститутивних народа и представника осталих, у складу са посљедњим пописом становништва.

Члан 25

Начелник Заједничког штаба:

- a) Врши дужност вишег војног савјетника Предсједништва и министра одбране;
- b) Просљеђује оперативне команде министра одбране команданту Оперативне команде;
- c) Представља Босну и Херцеговину у питањима одбране у свим међународним организацијама и у свим државама на нивоу начелника одбране; и
- d) Усмјерава, надгледа и одговара за активности сталног особља Заједничког штаба.

Начелник Штаба, служећи у том својству, имаће чин генерал-пуковника и биће официр са највишим чином у Оружаним снагама Босне и Херцеговине.

Члан 26

У оквиру Заједничког штаба, замјеник начелника Штаба за операције је одговоран за:

- a) Војнообавјештајне послове, контраобавјештајне послове и безбједносне операције;
- b) Развијање капацитета за провођење оперативних команди и планова, развој снага и модернизацију; и
- c) Одржавање односа између Оружаних снага Босне и Херцеговине и цивилних органа власти.

У оквиру Заједничког штаба, замјеник начелника Штаба за ресурсе одговоран је за:

- a) Људске ресурсе;
- b) Снабдијевање, одржавање, транспорт и услуге за штаб; и
- c) Технолошке информативне системе и комуникације.

Члан 27

Начелника Штаба и замјенике начелника Заједничког штаба предлаже министар одбране, потврђује Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине и именује Предсједништво Босне и Херцеговине, уз консултације са Сталним комитетом за војна питања.

Предсједништво Босне и Херцеговине може да смијени начелника Штаба и замјенике начелника Штаба, на приједлог министра одбране.

Члан 28

Начелник и његова два замјеника неће бити из реда истог конститутивног народа, нити ће начелник Штаба бити из реда истог конститутивног народа као министар одбране или командант Оперативне команде.

Овај дио успоставља Заједнички штаб Босне и Херцеговине који је одговоран за планирање и израду стандарда за припремање Оружаних снага Босне и Херцеговине за све мисије у које могу да буду позване. Он би успоставио стандарде и прописе да би се обезбиједиле јединствене политике за војске ентитета и њихову интероперабилност, као и усклађеност са снагама НАТО-а. Заједнички штаб би био одговоран Предсједништву Босне и Херцеговине, преко министра одбране, а та одговорност би се односила на вршење директне контроле над активностима Оружаних снага Босне и Херцеговине.

Овај дио утврђује дужности начелника Заједничког штаба, који би примао наредбе од министра одбране преко оперативног ланца командовања, а затим би те наредбе прослиједио на извршење команданту Оперативне команде. Он би био виши војни савјетник Предсједништву и министру одбране.

Заједнички штаб би био организован у складу са стандардима НАТО-а, са једним замјеником одговорним за операције (укључујући планирање, обуку и обавјештајне послове) и другим замјеником одговорним за управљање ресурсима, укључујући логистику и особље. На мјестима: министра одбране, начелника Заједничког штаба и команданта Оперативне команде не би била лица из реда истог конститутивног народа. Вертикална расподјела функција ообезбјеђује да оперативна наређења пролазе верификацију представника свих конститутивних народа и осталих, и то је важна мјера за изградњу повјерења у систем. Начелник Заједничког штаба имао би чин генерал-пуковника и био би официр са највишим чином у Оружаним снагама Босне и Херцеговине. Чин генерал-пуковника зависио би од мјеста начелника Штаба и не би био сталан. У случају да овај официр буде смијењен са мјеста начелника Штаба, био би враћен на други чин.

Ф. Оперативна команда Босне и Херцеговине

Члан 29

Командант Оперативне команде служи као:

- а) Оперативни командант за све оперативне јединице у Оружаним снагама Босне и Херцеговине.*

- b) Командант за све мисије које захтијевају размјештај/употребу било којег оперативног дијела Оружаних снага Босне и Херцеговине.
- c) Командант за заједничку обуку и мултинационалне вјежбе које захтијевају размјештај или употребу било којег дијела Оружаних снага Босне и Херцеговине.

Командант Оперативне команде подређен је начелнику Заједничког штаба Босне и Херцеговине у оперативном ланцу командовања.

Команданту Оперативне команде помажу два замјеника команданта, који су му подређени у оквиру оперативне команде.

Члан 30

Командант има следеће надлежности у оквиру ланца командовања, под врховном командом, упутствима и контролом Предсједништва:

- a) Издаје обавезујућа упутства подређеним командама и снагама, неопходна за извршавање мисија додијељених команди, укључујући и обавезујућа упутства у вези са свим аспектима војних операција, заједничке обуке, вјежби и логистике;
- b) Припрема оперативне планове на основу упутстава начелника Штаба;
- c) Прописује рјешења тактичке команде и контроле за команде и снаге у оквиру Оперативне команде;
- d) Организује команде и снаге у оквиру команде на начин који он сматра неопходним за извршавање мисија додијељених команди;
- e) Ангажује снаге у оквиру Оперативне команде на начин на који он сматра да је неопходан за извршавање мисија додијељених команди;
- f) Додјељује командне функције подређеним командантима, по потреби;
- g) Координира и одобрава оне аспекте управе и подршке (укључујући контролу ресурса и опреме, интерну организацију и обуку), и дисциплине неопходне за извршавање мисија додијељених команди;
- h) Савјетује министра одбране и начелника Штаба о оперативним потребама, те о стандардима за обуку, опремање и снабдијевање ентитетских војски; и
- i) Предлаже иницијативе за побољшање интероперабилности ентитетских војски и интероперабилности Оружаних снага Босне и Херцеговине с оружаном снагама држава чланица НАТО-а и Патнерства за мир.

Члан 31

Министар одбране предлаже команданта Оперативне команде, Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине потврђује тај приједлог, а именује га Предсједништво Босне и Херцеговине, уз консултације са Сталним комитетом за војна питања.

Командант Оперативне команде и његова два замјеника неће бити из реда истог конститутивног народа, нити ће командант бити из реда истог конститутивног народа као министар одбране или начелник Заједничког штаба.

Предсједништво Босне и Херцеговине, на препоруку министра одбране, може да смијени са дужности команданта Оперативне команде и његова два замјеника.

Одредбама овог дијела одређује се мјесто команданта Оперативне команде и описују се његова овлашћења. Командант је кључни елеменат, посљедња степенaца у оперативном ланцу командовања; његове команде иду директно командантима јединица Оружаних снага Босне и Херцеговине. С бзиром на то да Војска Републике Српске и Војска Федерације Босне и Херцеговине нису радиле заједно, овај званичник би имао доста посла, како би се обезбиједило да војске могу успјешно да раде заједно. Командант би морао да ради заједно са Заједничким штабом Босне и Херцеговине, како би се обезбиједило координирано планирање, те са Министарством одбране и ентитетским министрима одбране како би се обезбиједило да административни ланац командовања пружа пуну подршку оперативном ланцу командовања. Командант би био одговоран за припремљеност свих јединица и идентификовао би потребе за спремношћу и логистиком за оперативне јединице Оружаних снага Босне и Херцеговине, што би Заједнички штаб укључио у своје планирање. Командант би био одговоран за вјежбе заједничке обуке, иницијативе за интероперабилност и, у случају чланства Босне и Херцеговине у Партнерству за мир, вјежбе у оквиру таквих евроатлантских партнерстава и организација.

Одредбе члана 29 дозвољавају да команданту Оперативне команде помажу два замјеника, који су му подређени у оквиру оперативне команде. Иако нису прецизно наведене дужности за сваког од замјеника, стандард у оквиру војске био би да један замјеник преузме дужности за маневре, а други за подршку. Међутим, дјелокруг је остављен за

дужности које ће се додјелити од стране одговарајућих званичника у оквиру ланца командовања.

Хоризонтална расподјела позиција примијенила би се на команданта Оперативне команде и његова два замјеника. Ови званичници не могу да буду из реда истог конститутивног народа.

Одвајање замјеника начелника Заједничког штаба (за операције) и команданта Оперативне команде дијели и раздваја штабне и оперативне функције. То је постао стандард у модерним војскама и омогућава оптимално функционисање војске у извршавању њених задатака. Слична врста организаиције постоји у свим осталим државама чланицама Партнерства за мир / НАТО-а и кључна је за ефикасну војску. Ова позиција одражава промјену безбједносног окружења и има директне импликације на ефикасност војске.

Постојање ове позиције ојачало би кредибилну кандидатуру Босне и Херцеговине за Партнерство за мир, с обзиром да би то допринијело ефикасности Оружаних снага Босне и Херцеговине и повећало би капацитете за ефикасан допринос у Партнерству за мир. Ови чланови препознају потребу да Босна и Херцеговина прихвати и користи стандарде НАТО-а.

Г. Стални комитет за војна питања

Члан 32

Уколико Предсједништво не одреди другачије, Стални комитет за војна питања обавља следеће функције:

- a) Разматра и пружа савјете о јединственој безбједносној и одбрамбеној политици Босне и Херцеговине, која се припрема по упутству министра одбране Босне и Херцеговине;*
- b) Даје савјете Предсједништву о именовањима начелника и замјеника начелника Заједничког штаба;*
- c) Како сви чланови Сталног комитета за војна питања са правом гласа могу да поднесу жалбу, уколико Предсједништво не одобри именовање или смјену официра са чином генерала, такве жалбе разматра укупни састав Сталног комитета за војна питања и могу се преиначити у складу са Пословником.*

СКВП је уставни орган под надлежношћу Предсједништва Босне и Херцеговине. Овај Закон предвиђа да СКВП буде савјетодавни орган. СКВП не би био у ланцу командовања, али би савјетовао Предсједништво о безбједносним и одбрамбеним политикама и приједлозима за начелника Заједничког штаба и његовог замјеника. Ово би омогућило СКВП-у да преузме савјетодавну улогу која се тиче ширих безбједносних функција, а да при томе даје информације и допринос ефикасности одлука Предсједништва.

Х. Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине

Члан 33

Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине (Парламентарна скупштина) има овлашћење да прогласи ратно стање на захтјев Предсједништва у случају директног напада на државу или дио државе.

Члан 34

Парламентарна скупштина има право да прогласи ванредно стање на захтјев Предсједништва у случају када постоји пријетња опстанку државе, пријетња напада на државу, или било који дио државе или непосредна ратна опасност.

Члан 35

Парламентарна скупштина врши демократску парламентарну контролу над Оружаним снагама Босне и Херцеговине и свим институцијама одбране на државном нивоу.

Члан 36

Парламентарна скупштина има врховну власт за доношење закона који се односе на сва питања у вези с организацијом, финансирањем, попуном, обуком, опремањем, размјештајем и употребом Оружаних снага Босне и Херцеговине.

Члан 37

Парламентарна скупштина потврђује именовања за начелника, замјенике начелника Заједничког штаба, командната и замјенике командата Оперативне команде, и свих официра са чином генерала у Оружаним снагама Босне и Херцеговине.

Члан 38

Парламентарна скупштина има врховну власт у вршењу истрага о свим питањима у вези с организацијом, финансирањем, попуном, обуком, опремањем, размјештајем и употребом Оружаних снага Босне и Херцеговине.

У случају потребе да се врши истрага о питању које је такође предмет истраге и надзора од стране ентитетског парламента,

Парламентарна скупштина може да преузме надлежност над том истрагом, или да затражи успостављање заједничког комитета са парламентом ентитета у сврху истраге о том питању.

Члан 39

Парламентарна скупштина израђује одговарајуће процедуре за чување државних тајни, током истрага и разматрања.

Одредбама овог одјелка успоставља се правни основ за демократску парламентарну контролу над Оружаним снагама Босне и Херцеговине, и стварају методе ефикасног парламентарног надзора у области одбране.

Ове одредбе наводе да би државна Парламентарна скупштина имала искључиво овлашћење да прогласи ратно или ванредно стање на захтјев Предсједништва Босне и Херцеговине.

Парламентарна скупштина би имала овлашћење да доноси законе о питањима у вези с одбраном и Оружаним снагама Босне и Херцеговине.

Ове одредбе потврђују овлашћење да се врши надзор над свим одбрамбеним питањима, на државном и ентитетском нивоу, омогућавајући капацитет за успостављање истражних комитета са главном надлежношћу над скупштинама ентитета, у складу са супремацијом државе за сва одбрамбена питања Босне и Херцеговине.

III. Надлежности и структуре ентитета

А. Министри одбране ентитета

Члан 40

Министри одбране ентитета одговорни су за:

- a) Ангажовање професионалног војног особља на попуни одобрених упражњених мјеста у ентитетским војскама;*
- b) Регулисање питања која се тичу војног рока и кадра у складу са прописима и са директивама министра одбране Босне и Херцеговине;*
- c) Организовање, опремање и снабдијевање јединица ентитетских војски, као дијела Оружаних снага Босне и Херцеговине, у складу с упутствима министра одбране Босне и Херцеговине;*
- d) Извођење обуке војних снага у складу са доктрином, задацима, условима и стандардима које одобри министар одбране Босне и Херцеговине;*

- e) Консултовање министра одбране у вези са планирањем буџета за Оружане снаге Босне и Херцеговине у складу са чланом 46 овог Закона;
- f) Додјелљивање чинова и унапређења војних официра испод чина генерала, у складу са законима ентитета; и
- g) Провођење дефинисаних политика и смјерница и обезбјеђење провођења закона, осталих прописа и општих докумената из области одбране;
- h) Координирање активности на изради и ажурирању Плана одбране, као дијела плана за одбрану суверенитета и територијалног интегритета Босне и Херцеговине;
- i) Планирање и провођење мобилизације војних снага у складу с овим Законом;
- j) Изградњу и одржавање војних и других објеката, као и објеката од посебног значаја за одбрану Босне и Херцеговине;
- k) Обезбјеђивање комуникационе подршке за органе цивилне заштите у складу са државним и ентитетским законом;
- l) Планирање и организовање научноистраживачких радова од значаја за одбрану;
- m) Предлагање министру одбране унапређења и именовање бригадних генерала; и
- n) Извршавање права и обавеза унутар дјелокруга њиховог посла, како је прописано овим Законом.

Овај члан наводи одговорности министара одбране ентитета у новој структури. Министар одбране ентитета био би саставни дио административног ланца командовања. Он је одговоран да обезбиједи да су војне снаге организоване, опремљене, снабђевене и обучене у складу са Законом, као и прописима које изда министар одбране Босне и Херцеговине. На овај начин, министри одбране ентитета обезбиједили би да су војске ентитета способне да проведу наређења државних органа власти за војне операције. Штавише, према овим одредбама министар одбране ентитета обезбиједио би да војска његовог ентитета поштује стандарде државе и да развије јединствене политике и процедуре, како би била обезбијеђена међусобна интероперабилност и компатибилност, које се захтијевају од чланица организација попут НАТО-а. Како је утврђено у горе наведеној одредби (i), ентитетски министар одбране би био надлежан за планирање и провођење мобилизације војних снага у складу с овим Законом. Међутим, ова надлежност је искључиво

административни задатак, који је дио административног ланца командовања.

Б. Парламенти ентитета

Члан 41

Парламенти ентитета врше демократску парламентарну контролу над војскама својих ентитета и својим одбрамбеним структурама.

Члан 42

Парламенти ентитета имају овлашћење, паралелно са Парламентарном скупштином, да врше истрагу и надзор над питањима у вези са финансирањем, организовањем, обуком, попуном и опремањем војних снага на нивоу ентитета.

Члан 43

Парламенти ентитета разматрају и усвајају буџет за финансирање Оружаних снага Босне и Херцеговине, њихових војски и осталих компоненти у складу с одредбама чланова: 46 и 47 Закона.

Члан 44

Парламенти ентитета разматрају припреме за одбрану у ентитету и доносе план за развој одбране у оквиру плана развоја ентитета у складу с овим Законом, те Одбрамбеном и Безбједносном политиком Босне и Херцеговине.

Члан 45

Парламенти ентитета успостављају одговарајуће комисије за надзор над питањима надлежности ентитета у области одбране.

Да би се ојачала садашња рјешења за парламентарни надзор, у поштовању принципа демократске контроле оружаних снага, законодавни органи ентитета имали би исте одговорности у вези са владом ентитета и војним снагама као и Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине наспрам државе. Поред тога, законодавни органи власти ентитета имали би могућности формирања комисија за вршење надгледања и истрага о аспектима одговорности ентитета за одбрамбена питања. Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине такође би надзирала владе ентитета и војне снаге, тако да би имала упоредну надлежност са законодавним органима власти ентитета по питањима одбране.

IV. Буџети и финансирање

Члан 46

Укупан буџет за одбрану за Босну и Херцеговину састоји се из три дијела – државни буџет и два ентитетска буџета.

Министар одбране координира планирање укупног буџета за одбрану са министрима одбране ентитета.

Члан 47

Парламенти државе и ентитета усвајају своје дијелове из укупног буџета, кроз редовне парламентарне процедуре.

Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине биће у потпуности информисана о укупном буџету за одбрану, те ће обављати надгледање буџета и друга надгледања, заједно са парламентима ентитета, у складу с одредбама члана 38 и 42 овог Закона.

Ове одредбе дефинишу укупан процес буџета. Држећи се чињенице да надзор над свим питањима у области одбране почива на држави, могло би се очекивати да би финансирање и израду буџета за све активности одбране/ буџетирање свих активности одбране преузела држава. Међутим, држава тренутно нема довољно средстава како би испунила ову одговорност. Ово значи да би могла постојати три извора финансирања одбране: држава и два ентитета. Пошто би се буџет одбране састојао из три дијела, мора постојати и централизована координација планирања и израде буџета одбране с циљем постизања ефикасног коришћења ресурса у задовољавању потреба одбране Босне и Херцеговине. Државни министар одбране био би одговоран за (1) обезбјеђивање ове координације, (2) блиски рад са министрима одбране ентитета на развијању реалних и интегрисаних буџета и (3) утврђивању који програми би требало да буду укључени у државни буџет за одбрану. Ови програми требало би да буду за оне аспекте одбране који су под надлежношћу државе. Нови програми највјероватније ће морати да буду додати у државни буџет, у областима као што су заједничка обука, иницијативе за побољшање интероперабилности војски ентитета и вјежбе Партнерства за мир.

Дужност Министарства одбране и ентитетских министарстава одбране била би да раде заједно како би се израдио реалан буџет. Дијелови буџета предвиђени за ентитете били би усвојени од стране одговарајућих

ентитетских парламената, а Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине усвојила би државни дио.

Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине биће у потпуности информисана о укупном буџету за Оружане снаге, који се састоји из трију дијелова. Ова одредба не даје Парламентарној скупштини могућност да мијења дијелове буџета за ентитете, већ је осмишљена да појача транспарентност и капацитет државе да ефикасно надгледа организацију одбране. Процедура за буџет и одредбе за финансирање детаљније су анализирани у дијелу 7.5 овог извјештаја.

V. Састав Оружаних снага Босне и Херцеговине

A. Опште одредбе

Члан 48

Оружане снаге Босне и Херцеговине састоје се од професионалног војног особља, регрута на служењу војног рока и припадника резервног састава који су мобилисани у војну службу.

Одредбе овог члана дефинишу састав Оружаних снага Босне и Херцеговине и ограничавају број генерала. Ове одредбе ће помоћи, и помажу, да Оружане снаге Босне и Херцеговине развију снаге у складу са безбједносним и одбрамбеним потребама државе.

B. Војни рок

Члан 49

Министар одбране одређује заједничку политику за служење војног рока за Оружане снаге Босне и Херцеговине, на основу јединствене Безбједносне и Одбрамбене политике Босне и Херцеговине.

Члан 50

Ентитети ће проводити јединствену политику за служење војног рока, а одредиће је министар одбране.

Члан 51

Право на приговор савјести обезбијеђено је за сва лица која су питање јединствене политике за служење војног рока. Процес потврђивања статуса приговора савјести и администрација алтернативне службе одређује се посебним законом, у складу са чланом II Устава Босне и Херцеговине.

Овај дио омогућава настављање праксе која се тиче војног рока, и наводи да ће постојати једна политика за Оружане снаге Босне и Херцеговине. Министар одбране би израдио ову политику, а ентитети би је провели. Ове одредбе омогућавају право на приговор савјести, у складу с европским Законом о људским правима и међународним нормама и стандардима.

Ц. Резервни састав

Члан 52

Снаге резервног састава су војници и официри који су завршили служење војног рока или војну службу по уговору и немају обавеза по уговору о професионалној војној служби. Резервни војници и официри задржавају обавезу да се врате у војну службу након мобилисања, у складу с одредбама овог Закона.

Члан 53

Предсједништво Босне и Херцеговине одређује одговарајући број резервиста и структуру резервног састава за Оружане снаге Босне и Херцеговине. Министри одбране ентитета одговорни су за организовање, опремање и обуку снага резервног састава у складу са стандардима одређеним од стране министра одбране Босне и Херцеговине.

Члан 54

Резервисти могу да буду обавезни да сваке године, у оквиру испуњења законских обавеза, прођу период обуке. Резервисти се током обуке сматрају мобилисаним.

Члан 55

Осим специјалних исплата, које могу да буду додијељене властима ентитета за одређене категорије резервиста, припадници резервног састава су, када су мобилисани, питање истих обавеза и закона као професионални припадници Оружаних снага.

Члан 56

Државни органи власти нису обавезни да позову резервисте на службу на рутинску, планирану обуку у складу с условима службе.

Овај дио наводи обавезе снага резервног састава. Предсједништво би одредило величину резервног састава и структуру резерве, а министар одбране Босне и Херцеговине би установио стандарде за обуку резервног састава. Ентитетски министри одбране имали би одговорност обезбјеђења да стварна обука задовољи те стандарде. Ова процедура би омогућила

стварање политике рационалне резерве на основу плана одбране за цијелу државу. Поред тога, ове одредбе обезбјеђују редовну обуку активне резерве, што тренутно није пракса у Босни и Херцеговини, с обзиром да ниједан од ентитета није усвојио концепт активне резерве и да резервни састав тренутно не врши обуку.

VI. Проглашење ратног стања или ванредног стања

Члан 57

Предсједништво Босне и Херцеговине може да захтијева проглашење ратног стања од Парламентарне скупштине, у случају директног напада на Босну и Херцеговину. Војни напад на било који дио државе, путем било каквих војних средстава, и у било ком облику сматра се нападом на цијелу државу.

Члан 58

Предсједништво Босне и Херцеговине захтијева проглашење ванредног стања од Парламентарне скупштине када постоји пријетња опстанку државе, пријетња уобичајеном функционисању уставних институција или непосредна ратна опасност.

Члан 59

Проглашење ратног или ванредног стања врши, разматра Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине на захтјев Предсједништва, уколико она засједа у вријеме захтјева.

Члан 60

Уколико Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине не засједа у вријеме захтјева за проглашење ратног или ванредног стања, Предсједништво може да нареди потпуну, или дјелимичну мобилизацију јединица Оружаних снага Босне и Херцеговине, или њихову употребу.

Члан 61

У случају директног напада на Босну и Херцеговину, Парламентарна скупштина ће сазвати посебну сједницу, што је прије могуће, како би се размотрио захтјев за проглашење ратног стања.

Члан 62

Ако постоје оправдани разлози за проглашење ванредног стања, или у случајевима када је Предсједништво Босне и Херцеговине, услед хитности, наредило мобилизацију и употребу Оружаних снага Босне и Херцеговине за уклањање узрока за објаву ванредног стања, Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине ће сазвати посебну сједницу, у року од четрдесет осам (48) часова, како би размотрила захтјев за проглашење ванредног стања, или наредбу о употреби оружаних снага.

Ако Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине не прогласи ванредно стање у року од седамдесет два (72) часа од захтјева Предсједништва Босне и Херцеговине, или наредбе за мобилизацију и употребу оружаних снага, захтјев ће се сматрати одбијеним, а наредба ван снаге.

Овај члан појашњава да, у складу са чланом 14 овог Закона, само Предсједништво Босне и Херцеговине може да одреди када постоји пријетња за државу, и може да поднесе захтјев Парламентарној скупштини да прогласи ратно или ванредно стање.

Надлежност Предсједништва Босне и Херцеговине да захтијева проглашење ратног или ванредног стања произлази из обавезе и неоспоривог права државе да штити свој суверенитет, територијални интегритет, политичку независност и међународни субјективитет.

Надлежност Парламентарне скупштине да прогласи ванредно или ратно стање, на захтјев Предсједништва Босне и Херцеговине, служи као користан гарант за спречавање било које злоупотребе власти или оружаних снага. Ова надлежност је саставни дио демократске контроле оружаних снага, као и дио демократског надзора над извршним органима власти. Она омогућава Парламентарној скупштини да врши провјеру овог овлашћења, те његовог коришћења у ситуацијама када би разлози, који стоје иза захтјева, могли да буду нејасни. Са друге стране, ако Парламентарна скупштина не дјелује у циљу проглашења ванредног стања или рата, морала би да сноси посљедице свог недјеловања.

Министар одбране, у складу са наређењем Предсједништва Босне и Херцеговине, имао би овлашћење да мобилише снаге.

VII. Природне катастрофе и несреће

Члан 63

Министар одбране може да овласти Оружане снаге Босне и Херцеговине да реагују на природне катастрофе и несреће, на захтјев одговарајућих органа цивилне заштите из ентитета.

Члан 64

Јединице Оружаних снага Босне и Херцеговине могу се размјестити као помоћ цивилним властима у реаговању на природне катастрофе и несреће, у складу с упутствима које изда министар одбране.

Члан 65

У ванредним ситуацијама, предсједник ентитета може да одобри ограничен размјештај јединица војске тог ентитета, како би се пружила помоћ цивилним властима у реаговању на природне катастрофе и несреће, у складу с упутствима на које се позива у члану 64.

Члан 66

Наредба којом се размјештају јединице Оружаних снага Босне и Херцеговине за помоћ цивилним властима садржи:

- a) Конкретну природу мисије;*
- b) Јединице и број ангажованог људства;*
- c) Упутство коме су јединице одговорне и*
- d) Трајање мисије.*

Министар одбране извјештава Парламентарну скупштину о мобилизацији јединица Оружаних снага Босне и Херцеговине, у складу са чланом 63, или са чланом 65.

У складу с европским демократским стандардима, војне снаге државе не би требало да буду употребељене унутар државе, осим у ванредним околностима. Овај члан омогућава употребу снага у хитним случајевима, као што су природне катастрофе и несреће. Министар одбране би имао овлашћење да размјести дијелове Оружаних снага Босне и Херцеговине, или да, у хитним случајевима, мобилизише резервни састав.

У одређеним ванредним околностима, овај дио(члан) предсједнику ентитета дозвољава и да употреби јединице војске тог ентитета, како би се помогло цивилним органима власти у случајевима природних катастрофа или несрећа, у складу с упутствима министра одбране Босне и Херцеговине.

VIII. Сукоб интереса и професионализам

Члан 67

Официри у Оружаним снагама Босне и Херцеговине штитиће и одржавати државну имовину и користиће је само у за то овлашћене сврхе. Дужност официра је и да изнесу на видјело преваре и корупцију лица у ланцу командовања.

Члан 68

Официри Оружаних снага Босне и Херцеговине неће:

- a) Имати финансијски интерес који је у сукобу са савјесним обављањем њихових дужности, или
- b) Имати запослење изван Оружаних снага, или вршити било које друге активности, које су у сукобу са званичним дужностима и одговорностима.

Члан 69

Припадници Оружаних снага Босне и Херцеговине, укључујући генерале, су неутрални у политичким питањима и неће се ангажовати у било којој врсти активности политичких странака, ни бити изабрани или именовани на јавну функцију.

Овај члан не спречава припаднике Оружаних снага Босне и Херцеговине да се региструју за гласање и гласају, или да се кандидују за изборе у складу с одредбама Изборног закона Босне и Херцеговине.

Припадник резервног састава, који је изабран или именован на јавну функцију, није обавезан да да оставку на функцију, уколико је мобилисан на редовну обуку.

Члан 70

Од војних официра се очекује да подржавају провођење Општег оквирног споразума за мир. Активности против Дејтонског мировног споразума и опструкција сматрају се основом за смјену са дужности.

Члан 71

Официрима са било којим чином није дозвољено да служе у Оружаним снагама Босне и Херцеговине, или да буду запослени у Министарству одбране, након службе у оружаним снагама друге државе.

Члан 72

Министар одбране може даље развити Кодекс понашања за припаднике Оружаних снага Босне и Херцеговине.

Члан 73

Министар одбране развија јединствене прописе који се тичу војне дисциплине, уз савјет министара одбране ентитета. Када се одреде, јединствени прописи о војној дисциплини замијениће ентитетске прописе о војној дисциплини.

Овај дио дефинише одговорности припадника Оружаних снага Босне и Херцеговине током службе, а ове одредбе наводе да војно особље не смије да има друго запослење које може да буде у супротности са званичним дужностима и одговорностима. Уопштено, то су активности које могу да узрокују да јавност изгуби повјерење у војску. То, такође, може

да укључује активности које доприносе деградацији реда и дисциплине у војсци. Активности свег људства у војсци требало би да се позитивно одражавају на војску као институцију у сваком тренутку.

Ове одредбе, такође, наводе да припадници Оружаних снага БиХ морају да буду политички неутрални, и изван страначких политичких активности. У складу с тим, они се не могу укључити у активности које се могу сматрати штетним за Босну и Херцеговину, и од њих се очекује да у потпуности подржавају провођење Дејтонског мировног споразума.

Држављанин Босне и Херцеговине не би био у могућности да служи у Оружаним снагама, или цивилним одбрамбеним структурама Босне и Херцеговине, након служења у оружаним снагама друге државе.

IX. Заклетва

Члан 74

Лице које први пут приступа Оружаним снагама Босне и Херцеговине положиће сљедећу заклетву:

"Свечано се заклињем да ћу бранити суверенитет, територијални интегритет, уставни поредак и политичку независност Босне и Херцеговине и одговорно и савјесно обављати све дужности, потребне за њену одбрану."

Ова нова обавеза, ће помоћи у стварању јединства. Полагање заклетве о заштити Босне и Херцеговине потврдило би да се од припадника Оружаних снага очекује да бране цијелу државу Босну и Херцеговину, а не само свој ентитет.

X. Заставе, химне и војна обиљежја

Члан 75

Оружане снаге Босне и Херцеговине имаће своју заставу, химну и обиљежја. Застава и химна биће застава и химна Босне и Херцеговине, а обиљежје ће бити грб Босне и Херцеговине.

Обиљежја ће носити сви припадници Оружаних снага Босне и Херцеговине. Употреба заставе и химне биће обавезна за Оружане снаге Босне и Херцеговине.

Члан 76

Ентитетске војске и оперативне јединице могу, такође, да имају своје заставе, химне и обиљежја која ће се регулисати

ентитетским законом. Оперативне јединице могу да имају своје заставе и обиљежја, што ће се регулисати ентитетским законом.

Члан 77

Никоме није дозвољено да дуплира или користи обиљежја Оружаних снага Босне и Херцеговине, без писменог овлашћења министра одбране.

Овај дио омогућава усвајање заставе, химне и обиљежја Оружаних снага Босне и Херцеговине, које ће одредити министар одбране. Војске ентитета, такође, могу да имају своје заставе, химне и обиљежја. Не би требало да буде неовлашћене употребе обиљежја Оружаних снага Босне и Херцеговине.

XI. Прелазне и завршне одредбе

Члан 78

Савјет министара Босне и Херцеговине и владе двају ентитета, започеће активности око тога да се Споразум о субрегионалној контроли наоружања и Споразум о мјерама за изградњу повјерења и безбједности у Босни и Херцеговини, као и сви други међународни споразуми, ускладе са принципима давања овлашћења држави за команду и контролу над Оружаним снагама Босне и Херцеговине.

Члан 79

Ентитетски закони и подзаконски акти биће усклађени с одредбама овог Закона. У случају да је било који ентитетски закон или подзаконски акт у супротности с одредбама овог Закона, одредбе овог Закона имају предност, а недоследне одредбе ентитетског закона или подзаконског акта неће бити правоснажне, ни важеће.

Члан 80

У року од деведесет (90) дана од дана ступања на снагу овог Закона, Предсједништво ће предложити Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине план структуре генералског кора Оружаних снага Босне и Херцеговине, који треба да буде остварен до одређеног датума.

Официри који су имали чин генерала прије усвајања овог Закона задржаће свој чин, плату и привилегије у складу с ентитетским законом. Сва постављења или унапређења официра, која се изврше након усвајања овог Закона морају да буду извршена у складу с одредбама овог Закона.

Члан 81

Министар одбране ће развити план за успостављање јединственог система за особље Оружаних снага Босне и Херцеговине у року од једне године, након усвајања овог Закона.

Министар одбране ће именовати заједничку комисију, уз савјет и сагласност Предсједништва, да би се оцијенили системи руковођења особљем, и дала препорука у вези са стварањем јединственог система.

Комисија ће, такође, размотрити плате и бенефиције које прима мобилисани резервни састав, ради усклађивања плата и бенефиција у оквиру Оружаних снага Босне и Херцеговине, тј. ради усклађивања рационализације плата и бенефиција мобилисаног резервног састава са платама и бенефицијама професионалних припадника Оружаних снага Босне и Херцеговине.

Члан 82

Овај Закон ступа на снагу осам (8) дана након објављивања у Службеном гласнику Босне и Херцеговине.

Овим дијелом захтијева се усаглашеност овог Закона са другим споразумима и законима. Конкретно, ово се односи на споразуме у којима су потписници ентитети и који су се примјењивали када држава није имала институције за провођење. Ови споразуми би сада требало да буду у складу са супремацијом државе за питања одбране и безбједности, што одражава међународни субјективитет државе Босне и Херцеговине.

У надлежности је Предсједништва Босне и Херцеговине да достави Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине свој приједлог о броју генерала, о чему би требало да буде донесена одлука у складу с одбрамбеним потребама државе. Анкета држава Партнерства за мир, као и других држава са војскама упоредиве величине (отприлике 12 000)¹ открива да је просјечан омјер генерала, наспрам укупног бројног стања оружаних снага, 1:1000. Комисија препоручује сличан омјер за Босну и Херцеговину, односно да омјер генерала не прелази 0,10% укупног броја људства.

Министар одбране би израдио план за успостављање јединственог система за особље у Оружаним снагама Босне и Херцеговине. Политике особља, прописи и закони који се тичу одбрамбене структуре биле би усклађене, како би се унаприједила ефикасност и подржало и ојачало јединство државне структуре за команду и контролу. Јединствен систем руковођења особљем требало би да буде усаглашен са стандардима НАТО-а, да се једнако примјењује у комплетном саставу Оружаних снага Босне и Херцеговине, да буде лако разумљив и проводив, те да омогући

отворено и транспарентно руковођење свим војним особљем, као и цивилним особљем у одбрамбеним структурама.

7.1.2. Измијењена Одлука о организацији и функционисању институција за одбрану Босне и Херцеговине

Објашњење

Оквир за контролу питања из домена одбране у Босни и Херцеговини је након рата, на државном нивоу, био центриран око Сталног комитета за војна питања (СКВП). СКВП је уставни орган, под директном контролом Предсједништва Босне и Херцеговине. Државни Устав описује СКВП као координирајући орган, а недавна одлука Уставног суда признаје му тај статус, али скоро без овлашћења за команду и контролу над војскама ентитета у Босни и Херцеговини. Ограничавајући уставни оквир показао се неадекватним за стварање одбрамбене структуре која је потребна да би држава бранила свој суверенитет, обављала спољну политику и испунила међународне обавезе. Босна и Херцеговина не би била кредибилан кандидат за програм Партнерство за мир са СКВП-ом, као оквиром команде и контроле на државном нивоу.

Уз претпоставку пуне команде и контроле над Оружаним снагама Босне и Херцеговине, неопходно је да Предсједништво поновно дефинише улогу СКВП-а и његов однос са Предсједнишвом и новим министарством на државном нивоу. Претходна одлука Предсједништва описивала је састав СКВП-а, успоставила Секретаријат СКВП-а, као замјену за Министарство одбране, и покушала да успостави одређени ниво државног ауторитета над аутономним оружаним снагама ентитета. Ова нова одлука конкретно би замијенила претходну одлуку Предсједништва.

Састав СКВП-а остао би исти, према претходној одлуци, с изузетком да би, уз додавање мјеста министра одбране, замијенио министра спољних послова као пуноправног члана. Одредба која дефинише војне савјетнике Предсједништва као сталне чланове без права гласа такође је брисана, у складу са предвиђеном улогом начелника Заједничког штаба Босне и Херцеговине као вишег војног савјетника Предсједништва.

Одлука би такође елиминисала Секретаријат СКВП-а, чије би надлежности сада обављало државно Министарство одбране. Као резултат тога, особље, канцеларијски простор и остала имовина би се овом одлуком пренијеле у ново министарство. Одлука конкретно наводи да ће се СКВП за подршку ослањати на особље Министарства одбране, и да СКВП неће имати своје особље. Ове одредбе би спријечиле надметање између СКВП-а и новог министарства, и беспотребно подударање дужности.

Ова одлука наглашава овлашћење Предсједништва за пуну команду и контролу, признаје улогу државног министра у оквиру ланца командовања и дефинише координирајућу и савјетодавну улогу СКВП-а у оквиру нове одбрамбене структуре Босне и Херцеговине. Овом одлуком, Предсједништво би уважило координирајућу функцију СКВП-а, како је успостављено Уставом, али у оквиру новог закона, уставног и правног оквира на државном нивоу, који омогућава одбрамбену структуру прикладну потребама модерне европске државе.

Приједлог закона

БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА

ПРЕДСЈЕДНИШТВО

У складу с одредбама члана III, тачке 1 и 5 (а), и члана V, тачка 5 Устава Босне и Херцеговине, Закона о одбрани Босне и Херцеговине, документа 'Одбрамбена политика Босне и Херцеговине' и политичке изјаве Предсједништва Босне и Херцеговине о пријему у програм Партнерство за мир, Предсједништво Босне и Херцеговине, на ____сједници одржаној ____доноси,

ИЗМИЈЕЊЕНУ ОДЛУКУ О

ОРГАНИЗАЦИЈИ И ФУНКЦИОНИСАЊУ ИНСТИТУЦИЈА ЗА ОДБРАНУ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

I. ОСНОВНЕ ОДРЕДБЕ

Члан 1

Ова Одлука замјењује и поништава Одлуку од 4. септембра 2002. године, под насловом: "Одлука о организацији и функционисању институција за одбрану Босне и Херцеговине" ("Службени гласник Босне и Херцеговине" 26/02).

Члан 2

Предсједништво Босне и Херцеговине (Предсједништво) се обавезује да ће испунити своју дужност да штити суверенитет, територијални интегритет, политичку независност и међународни субјективитет Босне и Херцеговине.

У складу с Уставом Босне и Херцеговине, Предсједништво, у духу раније изражених обавеза, прихвата обавезе и права у породици једнаких евроатлантских држава, те ће активно доприносити и учествовати у колективној безбједности.

Предсједништво је јасно исказало своју спремност да ради на реформи одбрамбеног система у Босни и Херцеговини, како би унаприједило интеграцију у Европу и евроатлантске безбједносне и одбрамбене структуре.

Сврха Одлуке је да се појасни будућа улога Сталног комитета за војна питања (СКВП) у односу на Предсједништво и друге институције за одбрану на државном нивоу.

II. Улоге Предсједништва, Министарства и СКВП-а

Члан 3

Предсједништво подржава усвајање Закона о одбрани Босне и Херцеговине, који консолидује све оружане снаге у Босни и Херцеговини у јединствену одбрамбену структуру, под пуном командом и контролом Предсједништва.

Предсједништво ће преузети пуну команду и контролу над новоконсолидованим Оружаним снагама Босне и Херцеговине, након што овај Закон усвоји Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине.

Члан 4

Предсједништво подржава стварање новог Министарства одбране Босне и Херцеговине на челу са министром, који је потчињен Предсједништву у оперативном и административном ланцу командовања за Оружане снаге Босне и Херцеговине.

Члан 5

СКВП:

- a) Координира и обезбјеђује консолидовање ентитетских оружаних снага у јединствену одбрамбену структуру, у складу са Законом о одбрани Босне и Херцеговине;
- b) Служи као савјетодавни орган Предсједништва у области војних питања и
- c) Координира активности Оружаних снага Босне и Херцеговине са другим државним и ентитетским институцијама, по налогу Предсједништва или Закона о одбрани Босне и Херцеговине.

Члан 6

Овом Одлуком, Предсједништво ће дефинисати састав и методологију рада СКВП-а.

III. СТАЛНИ КОМИТЕТ ЗА ВОЈНА ПИТАЊА

Члан 7

Предсједништво успоставља структуру и функционисање СКВП-а како слиједи:

СКВП се састоји од осам (8) чланова са правом гласа, које чине:

- a) Три члана Предсједништва,
- b) Предсједавајући Савјета министара,
- c) Министар одбране Босне и Херцеговине,
- d) Министар спољних послова Босне и Херцеговине;
- e) Предсједник/ потпредсједник Републике Српске и
- f) Предсједник/потпредсједник Федерације Босне и Херцеговине.

Заступљеност два члана једног конститутивног народа биће гарантована у оквиру састава СКВП-а.

Што се тиче принципа ротације, Предсједништво ће посебном одлуком одредити састав особља СКВП-а.

Члан 8

Предсједништво по потреби може да, на сједнице СКВП-а, позове чланове међународне заједнице, као и друга лица.

Члан 9

СКВП доноси одлуке на основу већине гласова укупног броја чланова СКВП-а. Пословник СКВП-а ће дефинисати питања која се рјешавају консензусом. Сваки члан Предсједништва има право вета на одлуке.

Члан 10

Сједницама СКВП-а предсједава лице које одреди Предсједништво, и то лице нема право гласа.

Члан 11

За подршку у раду, СКВП ће се ослањати на особље које додијели Министарство одбране. СКВП неће запошљавати друго особље.

IV. Почасна јединица

Члан 12

За потребе протокола, Предсједништво захтијева да министар одбране Босне и Херцеговине успостави почасну војну јединицу.

V. ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

Члан 13

Након усвајања Закона о одбрани Босне и Херцеговине и успостављања Министарства одбране, комплетно особље, канцеларијски простор, опрема и остала имовина Секретаријата СКВП-а неодложно прелази новом министарству.

Члан 14

Ова Одлука ступа на снагу након усвајања Закона о одбрани Босне и Херцеговине и аутоматски поништава Одлуку Предсједништва БиХ о организацији и функционисању институција за одбрану Босне и Херцеговине, број 01-2081-10/02 од 26. августа 2002. године ("Службени гласник БиХ", број 26/02).

Ова Одлука биће објављена у Службеном гласнику Босне и Херцеговине и ступиће на снагу у складу с одредбама члана 14.

7.2. Реформе одбране у Републици Српској

Овај дио приказује одабране амандмане на Устав, Закон о одбрани и Закон о војсци Републике Српске. Доље наведени амандмани тичу се оних одредаба које су у супротности са предложеним Законом о одбрани Босне и Херцеговине, као и са Концептом и мандатом Комисије за реформу одбране. Међутим, Комисија схвата да ће бити потребне даљње анализе и амандмани, посебно према областима гдје су одређене одредбе у супротности с европским стандардима о људским правима и другим државним законима. Комисија схвата да су многе од ових области изван домена и надлежности њеног мандата, и охрабрује даљње расправе током фазе парламентарног усвајања ових амандмана.

7.2.1. Амандмани на Устав Републике Српске

Слиједи анализа уставних одредаба Републике Српске које се односе на команду и контролу Оружаних снага Босне и Херцеговине на нивоу државе Босне и Херцеговине. Одредбе Устава које су у супротности са Концептом идентификоване су и предложени су амандмани. Циљ је допунити сваку одредбу која ствара ризик од сметње или спречавања државе да сачува њен суверенитет, територијални интегритет, политичку независност (самосталност) и међународни субјективитет. То захтијева да држава преузме пуну надлежност над питањима одбране, укључујући пуно провођење команде и контроле на државном нивоу над Оружаним снагама у сваком тренутку, као што је утврђено Концептом.

Објашњење

Устав Републике Српске даје том ентитету многа овлашћења државе, као и предсједнику ентитета овлашћење објаве рата и команде над Војском Републике Српске. Таква овлашћења се морају модификовати, или их мора преузети држава Босна и Херцеговина.

Анализа секција по секција

ОВЛАШЋЕЊЕ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ У ВЕЗИ СА ВОЈНИМ И ОДБРАМБЕНИМ ПИТАЊИМА

Члан 68.2

Република уређује, у складу с Уставом и законима Босне и Херцеговине:

...3. Мјере за случај ратног стања и ванредног стања, које објављују институције Босне и Херцеговине.

Тренутно члан 68.2 даје самом ентитету право да уређује и уводи одбрамбене мјере у случају ратног стања или ванредног стања. Сам ентитет нема одговорност за одбрану. Држава Босна и Херцеговина ће преузети одговорност за одбрану. Држава ће, дакле, преузети неке одговорности за функције које се тичу безбједности, а које тренутно почивају на владама ентитета. Према амандманима на члан 68.2, само држава може да објави рат или ванредно стање.

Члан 105

Република Српска ће имати своју војску, коју ће сачињавати стални и резервни састав, која ће бити дио Оружаних снага Босне и Херцеговине.

Стални састав чине професионални војници и војници на одслужењу војног рока.

О Војсци Републике Српске доноси се посебан закон.

Војска Републике Српске ће бити организована према законима Босне и Херцеговине и Републике Српске.

Члан 105 уређује да ће Република Српска имати своју војску, али је у складу са допунама јасно да би Војска Републике Српске била дио Оружаних снага Босне и Херцеговине, те да би војска била организована у складу са законима државе и ентитета.

~~Члан 107~~

~~Војни судови и војни тужиоци установљавају се законом.~~

~~Војни судови су независни судови и суде на основу закона.~~

Члан 107 каже да се војни судови и војни тужиоци установљавају законом и да суде у складу са законом. Заједно са преузимањем овлашћења државе Босне и Херцеговине за команду над Оружаним снагама Босне и Херцеговине, укључујући Војску Републике Српске, институције и закони државе и ентитета одредили би систем војног правосуђа и судова. Штавише, иако ове уставне одредбе предвиђају војне судове, они тренутно не постоје. Војно правосуђе се обавља кроз систем цивилних и кривичних судова.

ОВЛАШЋЕЊЕ НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

Допуњени члан 70

~~Народна скупштина, у складу са законом, проглашава:~~

- ~~1. Ратно стање у случају оружаног напада на Републику,~~
- ~~2. Стање непосредне ратне опасности у случају постојања озбиљне пријетње од избијања рата,~~
- ~~3. Ванредно стање за Републику или дио Републике у случају угрожавања безбједности, људских права и слобода и нормалног функционисања уставних органа.~~

Члан 70, допуњен амандманима XXXV и LXI, тренутно даје овлашћење Народној скупштини РС да објави ратно и ванредно стање. Према дефиницији, то је функција државе, требало би да преузме држава Босна и Херцеговина. Према томе, ове одредбе су избрисане.

ОВЛАШЋЕЊЕ ПРЕДСЈЕДНИКА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

Члан 80

Предсједник Републике:

- 1) Обавља, у складу с овим Уставом и Уставом Босне и Херцеговине и законом, послове из области одбране, безбједности и односа Републике са другим државама и међународним организацијама.

Подтачка 2 тачке 1 Амандмана XL замијењена је Амандманом L, који гласи:

2) Предсједник Републике указом, на приједлог Владе, поставља и опозива шефове представништава Републике Српске у иностранству и предлаже амбасадоре и друге међународне представнике Босне и Херцеговине из Републике Српске.

3) Образује савјетодавна тијела и стручне службе за обављање послова из своје надлежности.

Члан 80, подтачка (1), даје овлашћење предсједнику Републике Српске да обавља послове из области одбране, безбједности и односа ентитета са другим државама и међународним организацијама, без позивања на Устав Босне и Херцеговине. Одбрана је у надлежности државе, што ће преузети држава Босна и Херцеговина. Према томе, надлежности предсједника Републике Српске, које се тичу питања из области војске и одбране биће изузетно ограничене и дио државног Закона о одбрани и Устава Босне и Херцеговине. Предсједник Републике Српске и даље учествује у именовању ентитетског министра одбране, тренутно је члана СКВП-а, има ограничену надлежност у ванредним ситуацијама; у смислу овлашћења употребе јединица ентитетске војске у помоћи цивилним органима власти у случају елементарне непогоде, или несреће, али није у ланцу командовања. Подтачке (2) и (3) члана 80 остају исте.

Члан 81

~~Када Народна скупштина, због ванредних околности, није у могућности да се састане, предсједник Републике, по прибављеном мишљењу Владе, утврђује постојање ванредних прилика и налаже мјере за њихово отклањање, у складу са Уставом и законом.~~

~~Став 2 члана 81 замијењен је тачком 2 Амандмана XXXV, која гласи:~~

~~У случају немогућности да се Народна скупштина састане, што се констатује на основу изјаве предсједника Народне скупштине, ратно стање или непосредну ратну опасност проглашава предсједник Републике.~~

Предсједник Републике за вријеме ратног стања или ванредног стања, којег прогласе институције Босне и Херцеговине, ако Народна скупштина не може да се састане, на приједлог Владе или по сопственој иницијативи, и након што саслуша мишљење предсједника Народне скупштине, доноси уредбе са законском снагом о питањима из надлежности Народне скупштине и именује и разрјешава функционере, које бира, односно именује, и разрјешава Народна скупштина.

Ове уредбе, односно одлуке о именовању и разрјешењу, предсједник Републике подноси на потврду Народној скупштини, чим она буде у могућности да се састане.

Члан 81 тренутно омогућава предсједнику ентитета да прогласи ратно или ванредно стање у случају немогућности да се Народна скупштина састане. Проглашење ратног или ванредног стања је државна функција, те је преузима држава Босна и Херцеговина. Према томе, прве двије тачке члана 81 су избрисане. Ако су државне институције Босне и Херцеговине прогласиле ратно или ванредно стање, а Народна скупштина се не може састати, предсједник ентитета би требало да има овлашћење, као што је тренутно предвиђено у тачки 3 члана 81, доношења уредби са законском снагом о питањима из надлежности Народне скупштине. Према томе, тачка 3 члана 81 имала би само један амандман. Четврта тачка члана 81 не би се мијењала.

Члан 106, тачка 1

Војском Републике Српске у миру и рату командује ~~предсједник Републике, колективно Предсједништво Босне и Херцеговине, на основу Устава и Закона, а у складу с одредбама о цивилној команди из члана V 5.(а) Босне и Херцеговине и других закона.~~ {Амандман CV (Службени гласник Републике Српске, 21/92, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 31/02, 69/02)}

Члан 106, тачка 1, даје команду над Војском Републике Српске у миру и рату предсједнику ентитета. У складу с успостављањем једне структуре команде и контроле на државном нивоу над Оружаним снагама Босне и Херцеговине, условима за Партнерство за мир, Војском Републике Српске колективно би командовало Предсједништво Босне и Херцеговине.

Члан 106, тачка 2

~~Предсједник Републике поставља, унапређује и разрјешава офицере Војске Републике Српске у складу са законом, поставља и разрјешава предсједнике, судије и судије поротнике војних судова и војне тужиоце.~~

Члан 106, тачка 2, тренутно уређује да предсједник ентитета поставља и разрјешава офицере Војске Републике Српске и званичнике војних судова. У складу са пребацивањем команде над Војском на државу Босну

и Херцеговину, предсједник Републике Српске више не би имао овлашћење за постављање официра Војске. Постављање, унапређење и разрјешење генерала регулисано је предложеним Законом о одбрани Босне и Херцеговине; постављање официра испод чина генерала биће регулисано ентитетским законима.

ПРАВА И ДУЖНОСТИ ГРАЂАНА

Члан 104

Право је и дужност свих грађана да бране и штите територију и уставни поредак државе Босне и Херцеговине и Републике Српске.

Права и дужности у одбрани уређују се посебним законом.

Члан 104 каже да је право и дужност свих грађана да бране и штите ентитет. Ова одредба се може протумачити на начин да становништво Републике Српске има дужност да брани само РС. То је у супротности с основном одредницом државе, у којој сви грађани државе имају право и дужност да штите цијелу државу, а не само један њен дио. Амандманима би се потврдило да је Република Српска конститутивни дио државе Босне и Херцеговине.

7.2.2. Амандмани на Закон о одбрани Републике Српске

Објашњење

Слиједи анализа одредаба Закона о одбрани Републике Српске. Одредбе које су у супротности са супремацијом државе за одбрамбена питања, као и Концептом, идентификоване су, а затим су предложене одговарајуће допуне. Амандмани су предложени за све одредбе, које стварају ризик сметње или спречавања пуног провођења команде и контроле на државном нивоу над Оружаним снагама Босне и Херцеговине у сваком тренутку, као што је утврђено Концептом.

Како је наведено у члану 1, Закон о одбрани дефинише систем одбране Републике Српске, те права и дужности органа ентитета који су укључени у питања безбједности и одбране.

Главна сврха амандмана на овај Закон је обезбјеђење супремације државе. То значи да одредбе овог Закона морају да одражавају чињеницу да би држава преузела оне одговорности од Републике Српске, потребне за заштиту њеног суверенитета, територијалног интегритета, политичке самосталности и међународног субјективитета. У складу с тим, Предсједништво Босне и Херцеговине би, као врховни командант Оружаних снага Босне и Херцеговине, преузело одговорност и овлашћење за одбрану Републике Српске, као дијела укупне територије државе. Амандмани одражавају и то да би Република Српска имала дужност и одговорност да брани суверенитет, територијални интегритет, политичку самосталност државе Босне и Херцеговине, а не само ентитета.

То би омогућило држави Босни и Херцеговини да оствари пуну надлежност за своју одбрану путем јасног ланца командовања, основног предуслова за разматрање кредибилне кандидатуре за Партнерство за мир. Република Српска би, међутим, имала конкретну и интегралну улогу унутар административног ланца командовања, те би тако задржала конкретне одговорности које се тичу вођења Војске Републике Српске. Ово овлашћење би се односило и на подршку у провођењу оперативне команде и цивилне одбране.

Допуњени Закон о одбрани јасно би дао до знања да је Војска Републике Српске дио Оружаних снага Босне и Херцеговине и да би, у складу са концептом јединствене команде и контроле, добијала оперативне наредбе само од државних институција.

У сљедећој анализи одјељак по одјељак приказани су само битни или суштински амандмани. Постоје и додатни амандмани у тексту Закона о одбрани, али су они техничке природе, или само усаглашавају преостале одредбе са главним промјенама које су овдје наведене.

Анализа одјељак по одјељак

I – Основне одредбе

Члан 1

Овим Законом уређује се систем одбране Републике Српске (у даљњем тексту: Република) и права и дужности државних органа, Војске Републике Српске (у даљњем тексту: Војска), грађана, предузећа, установа, организација и других правних лица (у даљњем тексту: предузећа и друга правна лица) у

одбрани територије и уставног поретка Босне и Херцеговине у Републици.

Систем одбране Републике Српске организује се да би се обезбиједила заштита суверенитета и територијалног интегритета Босне и Херцеговине, и да би се обезбиједило да оружане снаге дјелују под цивилном командом, у складу с Уставом Босне и Херцеговине.

Систем одбране Републике Српске организује се и да би се обезбиједило да Војска Републике Српске буде у стању да помогне у испуњавању међународних обавеза које је преузела Босна и Херцеговина. Овај Закон утврђује супериорност цивилних органа власти Босне и Херцеговине над Војском Републике Српске; укључује министарства одбране у структуру војне команде, која је у складу са врховном командом и контролом Предсједништва Босне и Херцеговине; утврђује улогу Министарства одбране у административном ланцу командовања; идентификује овлашћења и одговорности званичника цивилне одбране и војних официра; обезбјеђује унитарну администрацију Војске Републике Српске, кроз пуну интеграцију Генералштаба (Главног штаба) у Министарство одбране, и подржава ситуацију по којој је ова војска професионална аполитична војна сила која обавља своје операције, у складу са међународним правом о оружаном сукобу. На крају, овај Закон утврђује политике и процедуре управљања органима власти Републике Српске, и проводи Закон о одбрани Босне и Херцеговине у области одбране, како би се створила војна организација способна за ефикасно функционисање, како у рату, тако и у миру.

Овај члан одређује сврху Закона и укупну сврху система одбране Републике Српске. Првобитни члан признаје да је главна сврха система одбране заштита државе Босне и Херцеговине и обезбјеђење цивилне команде и контроле над оружаним снагама. Амандмани би пружили додатне детаље, у свјетлу предложеног Закона о одбрани Босне и Херцеговине. Друга битна сврха амандмана је да органи Републике Српске одговарају новом оперативном и административном ланцу командовања, који је успостављен предложеним Законом о одбрани Босне и Херцеговине. Такође, допуњени Закон би дао подршку цивилној команди и контроли тиме што изричито каже да министар одбране остварује овлашћење над Главним штабом. Члан 1 би, такође, требало да буде измијењен, како би нагласио да би систем одбране Републике Српске требало да подржи међународне обавезе државе Босне и Херцеговине.

Члан 2

Министар одбране припрема одбрану Босне и Херцеговине, у Републици као члан административног ланца командовања Оружаних снага Босне и Херцеговине. Министар одбране нема овлашћење оперативне команде над војском, нити над било којим дијелом Оружаних снага Босне и Херцеговине.

Припреме за одбрану Босне и Херцеговине у Републици обухватају организовање и припрему ~~стављање оружаних снага~~ Војске под командом и контролом Предсједништва Босне и Херцеговине. Припреме за одбрану укључују и организовање и припремање цивилне одбране, органа Републике Српске и предузећа и других правних лица, провођење одбрамбених мјера и активности и извршавање послова и задатака од интереса за одбрану.

Члан 2 дефинише улогу министра одбране Републике Српске, одређујући његову позицију унутар нове структуре. Ове одредбе говоре о детаљима карактера одбране Републике Српске, те о томе ко је одговоран за ту одбрану. Оригиналним текстом се утврђује да одбрана ентитета захтијева организовање Војске и осталих одбрамбених тијела и установа, а назначено је да се овлашћење за такву организацију налази само у Републици Српској. Амандмани јасно кажу да би Војска Републике Српске била под командом и контролом Предсједништва Босне и Херцеговине, те да ентитетски министар одбране не би био дио оперативног ланца командовања. Војска Републике Српске би била одговорна за давање доприноса одбрани цијеле државе Босне и Херцеговине, а не само ентитета.

Члан 3

Одбрана Босне и Херцеговине у Републици остварује се:

- 1) Организовањем и припремањем ~~оружаних снага~~ Војске за извршавање задатака у одбрани Босне и Херцеговине у Републици, односно за супротстављање или одвраћање непријатеља од напада на Босну и Херцеговину Републику;
- 2) Учешћем грађана у оружаном борби и другим облицима супротстављања непријатељу до потпуног отклањања, или престанка опасности за Босну и Херцеговину Републику;
- 3) Извршавањем и других послова и задатака од интереса за одбрану Босне и Херцеговине у Републици, у складу с обавезама утврђеним овим Законом и Законом о одбрани БиХ.

Припреме за одбрану организују се, планирају и проводе у миру, а одбрана се остварује у случају ванредног стања, ~~непосредне~~

ратне опасности или ратног стања, како се прогласи у складу са Законом о одбрани Босне и Херцеговине.

Члан 3 бави се и питањем одбране Републике Српске. Тренутно, члан наводи да је једина одговорност Војске Републике Српске одбрана ентитета. Амандмани јасно кажу да би Република Српска била одговорна за помоћ у одбрани цијеле државе Босне и Херцеговине. Тренутно, овај члан наводи и то да Република Српска може сама да одреди потребу за проглашењем ванредног стања или ратног стања, или да може прогласити ванредно стање или ратно стање. Према предложеном Закону о одбрани Босне и Херцеговине, само Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине би прогласила ванредно стање или ратно стање, на захтјев Предсједништва Босне и Херцеговине.

Члан 4

Војна сила енаће за извршавање одбрамбених задатака Босне и Херцеговине, у Републици је: Војска као интегрални дио компонента Оружаних снага Босне и Херцеговине. у миру, а Оружане снаге за вријеме ратног стања и непосредне ратне опасности.

Оружане снаге чине Војска и јединице полиције.

Јединице полиције су, у току извођења борбених дјеловања, у саставу Војске.

Члан 4 дефинише ентитетске снаге које су на располагању за одбрану. Тренутно, овај члан се односи само на капацитете и војне снаге Републике Српске, а претпоставља да ентитет има одговорност само за одбрану Републике Српске. Амандмани јасно кажу да би Војска Републике Српске била дио Оружаних снага Босне и Херцеговине, и да би Војска Републике Српске била одговорна за давање доприноса одбрани цијеле државе. Амандманима се, такође, мијења и дефиниција снага које су на располагању за одбрану државе и ентитета. Коришћење полицијских снага за борбена дјеловања у супротности је са међународним правом. Због тога полицијске снаге више не би биле дио војних снага које се користе у одбрани државе и ентитета. Полицијске снаге Републике Српске би биле подређене Министарству унутрашњих послова Републике Српске.

Члан 5

Ратно стање или ванредно стање значи проглашење ратног или ванредног стања од стране Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, у складу са Државним Законом о одбрани.

~~Када се утврди да постоји или да су угрожени суверенитет, територија, независност, уставни поредак или безбједност Републике, зависно од степена опасности која предстоји или је настала, Народна скупштина проглашава:~~

- ~~1) Ратно стање ако предстоји или је отпочео оружани напад на Републику;~~
- ~~2) Непосредну ратну опасност, ако постоји опасност од напада или другог облика спољњег угрожавања Републике;~~
- ~~3) Ванредно стање ако је угрожена безбједност Републике, људска права и слободе и нормално функционисање уставних органа.~~

~~Непосредна ратна опасност и ратно стање проглашава се за цијелу Републику, а ванредно стање се може прогласити за цијелу Републику или на дијелу територије Републике.~~

Члан 5 дефинише ко може да прогласи ванредно стање или ратно стање. Тренутно, члан каже да Народна скупштина Републике Српске има овлашћење проглашења ванредног стања или ратног стања. То значи да ентитет одлучује о томе када постоји опасност од рата. У складу са супремацијом државе, амандмани јасно говоре да би само Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине могла да прогласи ванредно стање или ратно стање, на захтјев Предсједништва Босне и Херцеговине.

Члан 6

У случају ратног стања или ванредног стања и непосредне ратне опасности:

1. Органи, предузећа и друга правна лица и грађани Републике Српске предузимају мјере и радње у складу с обавезама утврђеним Планом одбране Републике;
2. ~~Оружане снаге—Војска~~ Републике поступа у складу са плановима мобилизације и употребе ~~оружаних—снага~~ Оружаних снага Босне и Херцеговине и наредбама предсједника Републике.

~~План опште-мобилизације Војске и план организовања припрема за одбрану предлаже~~ Влада-министар одбране Републике, а план мобилизације и употребе оружаних снага Генералштаб Војске (у даљњем тексту: Генералштаб). Оба плана мора да одобри министар одбране Босне и Херцеговине.

Планом одбране Републике и изводима из планова утврђују се задаци и обавезе извршиоца тог плана у складу са Законом о одбрани Босне и Херцеговине, директивама, прописима и наредбама министра одбране Босне и Херцеговине и заједничком Одбрамбеном и Безбједносном политиком Босне и Херцеговине.

Члан 6 дефинише шта се дешава у случају рата. Тренутно, он одређује да Војска Републике Српске проводи план мобилизације и употребе ентитета. Такође, идентификује ко припрема планове за организацију, мобилизацију и употребу Војске. Тренутно, овај члан претпоставља да Република Српска и њена војска могу да дјелују по властитом овлашћењу. Амандмани јасно кажу да то не би био више случај. Војска Републике Српске би дјеловала у складу са државним законима, одлукама и директивама, а планове за организацију и мобилизацију Војске одобрио би министар одбране Босне и Херцеговине.

Члан 8

У случају ванредног стања и непосредне ратне опасности, Војска слиједи наредбе ~~предсједника Републике~~ Предсједништва Босне и Херцеговине у вези са мјерама приправности, мобилизације и употребе Војске ~~оружаних снага~~) и друге мјере и радње које Војска ~~Оружане снаге~~ предузима ради спречавања или отклањања опасности које могу да угрозе одбрану Босне и Херцеговине Републике и њену безбједност.

Мјере приправности проводе органи Републике Српске, Војска, предузећа и друга правна лица.

Члан 8 дефинише ко издаје наредбе за припреме у случају ванредног стања. Тренутно, овај члан даје то овлашћење предсједнику Републике Српске. То значи да предсједник ентитета може сам да донесе одлуку о постојању опасности. Измијењени текст јасно каже да би само Предсједништво Босне и Херцеговине могло да одреди када постоји опасност, и да само Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине може да прогласи ванредно стање. Амандмани такође јасно кажу да би Република Српска и њена војска допринијеле одбрани цијеле државе Босне и Херцеговине, а не само ентитета.

Члан 9

Мобилизација обухвата планирање и позивање војних обвезника из резервног састава у ратне јединице Војске, ~~формирање Оружаних снага Републике (у даљњем тексту: Оружане снаге)~~ и прелазак са мирнодопске на ратну организацију органа Републике Српске и предузећа и других правних лица.

~~Мобилизација је по обиму општаа и дјелимична, а по начину извршења јавна или тајна.~~

~~Мобилизација се може наредити и у случају угрожавања мира у свијету.~~

Мобилизација Војске Оружаних снага планира се и проводи на основу прописа које доноси министар одбране министар одбране Босне и Херцеговине.

Мобилизација органа Републике Српске и предузећа и других правних лица планира се и проводи на основу прописа које доноси Влада Републике Српске (у даљњем тексту: Влада) у складу са Законом о одбрани Босне и Херцеговине, директивама, прописима и наредбама министра одбране Босне и Херцеговине и заједничком Безбједносном и Одбрамбеном политиком Босне и Херцеговине.

Члан 9 дефинише ко припрема планове за извршавање наредби за мобилизацију Војске Републике Српске. Тренутно, овај члан даје то овлашћење министру одбране ентитета. У складу са супремацијом државе и њеним преузимањем овлашћења за питања из области одбране, амандманима би се то овлашћење пребацило на министра одбране Босне и Херцеговине, те би се поновило да мобилизација у ентитету мора да буде у складу са државним законима и прописима.

~~Члан 11~~

~~Генералштаб је највиши стручни и штабни орган за припрему и употребу Војске у миру, односно Оружаних снага за вријеме ратног стања и непосредне ратне опасности.~~

~~Генералштаб врши инспекцијске послове борбене готовости команди и јединица Војске.~~

Члан 11 дефинише ко има највишу командну власт за Војску Републике Српске, како у миру, тако и у рату. Тренутно, овим чланом се то овлашћење додјељује Генералштабу Републике Српске. У складу са супремацијом државе Босне и Херцеговине и директивом да се обезбиједи

један орган ланца командовања за државу, овај члан би требало избрисати. Ентитет не би имао оперативну команду над Војском Републике Српске.

II. Права и дужности органа Републике Српске

1. Народна скупштина

Члан 16

Народна скупштина у области одбране:

1. Организује систем одбране и утврђује политику у области одбране у складу са Законом о одбрани Босне и Херцеговине, директивама, прописима и наредбама министра одбране Босне и Херцеговине и заједничком Одбрамбеном и Безбједносном политиком Босне и Херцеговине;
2. Разматра стање припрема за одбрану у Републици, и утврђује мјере за организацију, развој и јачање одбране;
3. Доноси план развоја одбране у оквиру Републичког плана развоја.
4. ~~утврђује основе обезбјеђења материјалних резерви и изворе финансирања одбране за вријеме непосредне ратне опасности и ратног стања. Надгледа сва питања у области одбране у Републици Српској, заједно са Парламентарном скупштином Босне и Херцеговине и обавља друге задатке у области одбране према својој надлежности.~~

Чланом 16 се тражи повећање и наглашавање улоге Народне скупштине Републике Српске у надгледању свих питања у области одбране у ентитету, како би се појачала демократска контрола над оружаним снагама. У складу са супремацијом државе над питањима у области државе, надгледање би се обављало уз сагласност Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине.

2. Предсједник Републике

Члан 17

Предсједник Републике у области одбране:

- 1) ~~Доноси и наређује провођење~~ План одбране Републике;
- 2) ~~Руководи одбраном и командује Војском у миру, односно Оружаним снагама у ратном стању;~~
- 3) ~~Наређује провођење мјера приправности и других мјера значајних за одбрану и наређује општу и дјелимичну мобилизацију;~~

- ~~4) Утврђује војнотериторијалну подјелу Републике, организацију, формацију и основе планова развоја, систем командовања и основе наоружања и опремања Војске, односно Оружаних снага;~~
- ~~5) Заводи принудну управу у општинама и предузећима у непосредној ратној опасности и у ратном стању, када дјеловање локалне власти, производња и обављање услуга нису у складу са циљевима одбране;~~
- ~~62) Наређује инспекцијске надзооре у погледу провођења општих и појединачних аката донесених у складу с Уставом Републике и овим законом и Законом о одбрани Босне и Херцеговине;~~
- ~~6) Утврђује стратегију оружане борбе и правила употребе снага за одбрану Републике и вођење рата;~~
- ~~7) Утврђује потребе опремања и наоружавања за одбрану Републике;~~
- ~~8) Утврђује потребе уређења територије Републике за одбрану.~~
- ~~3) Учествује у раду Сталног комитета за војна питања, у складу с Одлуком Предсједништва Босне и Херцеговине и~~
- ~~4) Одобрава ограничену употребу јединица Војске за помоћ у случају елементарних непогода и несрећа, према Државном Закону о одбрани.~~

Члан 17 дефинише овлашћења предсједника Републике Српске у области одбране. Тренутно, та овлашћења обухватају пуно овлашћење за одбрану ентитета и пуну команду над Војском у миру и ратном стању. То је у супротности са захтјевом за супремацијом државе у питањима из области одбране. У складу са директивом да се обезбиједи јасан ланац командовања, Предсједништво Босне и Херцеговине би у сваком тренутку извршавало команду и контролу над Војском Републике Српске, као дијелом Оружаних снага Босне и Херцеговине. Према томе, предсједник Републике Српске би имао ограничено овлашћење у области одбране.

4. Министарство одбране Републике Српске

Члан 21

Министарство одбране Републике Српске (у даљњем тексту: Министарство) извршава административне и професионалне послове у области одбране у складу са Законом о одбрани Босне и Херцеговине, директивама, прописима и наређењима министра одбране Босне и Херцеговине и заједничком безбједносном и одбрамбеном политиком Босне и Херцеговине како слиједи:

[додати нову ставку на листу надлежности за Министарство одбране]

15) Успоставља угоститељску службу за задовољавање потреба Војске и, путем посебног прописа министра, регулише рад службе.

Члан 21 појашњава да ће Министарство одбране дјеловати у складу са Законом о одбрани Босне и Херцеговине и наређењима министра одбране Босне и Херцеговине. Додатак одредбе (15) у члан 21 одражава обавезу Министарства одбране да пружа угоститељске услуге за потребе Војске Републике Српске, обезбјеђује средства министру одбране да регулише пружање оваквих услуга.

Члан 23

Генералштаб Војске Републике Српске (Генералштаб) је професионални и највиши стручни и штабни орган Министарства одбране и подређен је министру одбране. Генералштаб помаже министру одбране у обављању послова попуне, обуке и опремања Војске у миру и рату.

Генералштаб би био интегрисан са Министарством одбране. Ово служи као један од основних кључева за цивилни надзор, јер су начелник Штаба и сједиште Генералштаба смјештени под контролу министра одбране. Примарна одговорност Генералштаба је да помогне министру одбране у извршавању задатака који спадају под његову одговорност, као што су задаци који могу да се односе на припремљеност, попуну и обуку Војске Републике Српске.

Комисија за реформе одбране схвата да ће бити потребно донијети додатне амандмане на овај Закон, како би он био у складу са недавно усвојеним законима и онима који чекају на усвајање. На примјер, одредбе садржане у овом Закону које се односе на производњу и извоз војног оружја и материјала требаће ускладити са државним Законом о увозу и извозу оружја и законима Босне и Херцеговине и ентитета о производњи оружја, који су у фази израде.

Можда ће бити потребно урадити амандмане на овај Закон, како би се узео у обзир недавно усвојени Закон о цивилној заштити Републике Српске, а одредбе о кажњавању требало би да одражавају усвајање

Државног Кривичног закона и одговорајуће промјене у кривичним законима ентитета.

Комисија за реформе одбране препознаје потребу за даљњом допуном овог Закона, што се тиче битних питања која су изван мандата Комисије. Процес допуне овог Закона, према препорукама Комисије, био би добра прилика за ентитетске власти да изврше детаљан преглед цијелог Закона.

7.2.3. Амандмани на Закон о Војсци Републике Српске

Објашњење

Слиједи анализа одредаба Закона о Војсци Републике Српске, које се односе на државни ниво команде и контроле над Оружаним снагама Босне и Херцеговине и предложени Закон о одбрани Босне и Херцеговине.

Одредбе које су у супротности са супремацијом државе о питањима у области одбране, као и са Концептом, идентификоване су и урађене су одговарајуће допуне. Намјера је била допунити сваку одредбу која, према најслободнијем тумачењу, представља ризик сметње или спречавања пуне имплементације државног нивоа команде и контроле над Оружаним снагама Босне и Херцеговине у сваком тренутку, као што је то утврђено Концептом.

Намјера многих од амандмана на овај Закон је довести га у склад са успостављањем једне одбрамбене структуре на државном нивоу са оперативном и административном командом над Оружаним снагама Босне и Херцеговине, што је предуслов за кандидатуру за Партнерство за мир. Основни амандмани у ту сврху налазе се у одјељку I и одјељку II и приказани су у анализи одјељак по одјељак. Амандмани који су означени урађени су у цијелом Закону.

Кључно питање је да би Војска Републике Српске постала саставни дио Оружаних снага Босне и Херцеговине и да би обећала да ће бранити територију и политичку самосталност државе Босне и Херцеговине, а не само ентитета.

Већина преосталих амандмана појашњава функције органа Републике Српске у административном ланцу командовања, уз нагласак на то да би органи власти дјеловали у складу са државним законима, директивама или политикама. Основни амандмани у том смислу су приказани у сљедећем дијелу.

Другим главним амандманима су избрисани цијели чланови који се тичу активности које више нису примјенљиве на Оружане снаге Босне и Херцеговине или су пребачене на државне органе. На примјер, чланови 154–159 који се тичу обавеза су избрисани, а члан 136 о војној дисциплини је замијењен да би нагласио да би државни органи изградили заједнички систем за Оружане снаге Босне и Херцеговине. Већина техничких ствари у Закону није мијењана.

Коначно, предложени су нови чланови 285–288, али нису приказани у анализи одјељак по одјељак која слиједи. Ти чланови идентификују потребне радње за обезбјеђење провођења политика назначених у амандманима:

- Све остале одлуке, директиве или прописе треба усагласити са новим одредбама овог Закона;
- Министар одбране треба да сарађује са министром одбране Босне и Херцеговине у изради заједничког система за људство;
- Министар одбране треба да сарађује са министром одбране Босне и Херцеговине у изради заједничке политике која се тиче резервног састава;
- Министар одбране треба да сарађује са министром одбране Босне и Херцеговине у усвајању заједничких политика које се тичу војне дисциплине и војног правосуђа.

Анализа одјељак по одјељак

I – ОСНОВНЕ ОДРЕДБЕ

Члан 2

Војска је професионална оружана сила која брани територијални интегритет и уставни поредак Босне и Херцеговине и Републике Српске (у даљњем тексту: Република).

Војска је саставни дио Оружаних снага Босне и Херцеговине.

Ове допуне јасно кажу да би примарна мисија Војске Републике Српске била заштита државе Босне и Херцеговине, а не само ентитета, те да би Војска Републике Српске била дио Оружаних снага Босне и Херцеговине.

II– ОРГАНИЗАЦИЈА И ПОПУНА ВОЈСКЕ

1. Организација Војске

Члан 4

Војска се организује у мирнодопске и ратне јединице у складу са Законом о одбрани Босне и Херцеговине, прописима, директивама и наређењима министра одбране Босне и Херцеговине и заједничком безбједносном и одбрамбеном политиком Босне и Херцеговине.

Војска се дијели на видове, видови на родове и службе, а родови на службе и специјалности.

Видови војске су копнена војска, ваздухопловство и противваздушна одбрана.

~~Предсједник Републике одређује родове и службе, а министар одбране специјалности.~~

Ове допуне јасно кажу да би Војска Републике Српске била организована у складу са државним законима и овлашћењима и да ће својим активностима потврђивати супремацију државе Босне и Херцеговине за сва питања у области одбране.

Члан 7

Предсједништво Босне и Херцеговине је врховни командант Војске у рату и миру ~~командује предсједник Републике.~~

~~У командовању Војском предсједник Републике.~~

- ~~1) утврђује организацију и формацију и основе планова развоја Војске;~~
 - ~~2) утврђује систем командовања Војском и прати његово провођење;~~
 - ~~3) утврђује План употребе Војске и одлучује о употреби Војске;~~
 - ~~4) прописује и наређује мјере приправности Војске за случај рата и непосредне ратне опасности;~~
 - ~~5) утврђује основе наоружавања и опремања Војске;~~
 - ~~6) утврђује војнотериторијалну подјелу Републике;~~
 - ~~7) даје смјернице за предузимање мјера за припрему и мобилизацију Војске;~~
 - ~~8) доноси правила и друге акте који се односе на употребу Војске;~~
 - ~~9) доноси правила којима се уређује унутрашњи рад и односи у вршењу војне службе;~~
 - ~~10) обавља и друге послове командовања Војском у складу са Законом.~~
- ~~У обављању послова из става 2 овог члана председник Републике доноси смјернице, директиве, одлуке, наредбе и наређења.~~

У свом првобитном облику, овај члан је дао команду над Војском Републике Српске председнику ентитета. Амандманом се јасно каже да би, у складу с концептом једног ланца оперативне команде и супремације државе у одбрамбеним питањима, команду над Војском Републике Српске преузело Предсједништво Босне и Херцеговине. Конретне функције команде нису потребне у овом закону јер се оне могу наћи у одговарајућим државним законима.

Члан 8

У систему командовања Војском у миру и рату, министар одбране, у складу са Законом о одбрани Босне и Херцеговине, директивама, прописима и наредбама министра одбране Босне и Херцеговине и заједничком безбједносном и одбрамбеном политиком Босне и Херцеговине:

- 1) Утврђује основе школовања и критеријуме кадровске политике у Војсци у циљу обезбјеђења јединства у командовању и попуни Војске;

2) Наређује регрутовање и упућивање војника на служење војног рока и одређује гарнизоне и јединице за обуку војника на служењу војног рока;

~~3) припрема стручне анализе, ставове и приједлоге у питањима из надлежности председника Републике и Врховног савјета одбране;~~

4) ~~3)~~ Одобрава план и елаборате извођења вјежби и оцјењује борбену готовост јединица Војске у цјелини; и

~~5) 4)~~ Доноси правила, упутства и правилнике којима се уређују питања и односи у вршењу војне службе.

Оперативну команду над Војском Републике Српске би преузела преузима држава. Међутим, министар одбране би задржао битне административне функције за руковођење Војском Републике Српске. Ове допуне јасно кажу да би министар одбране дјеловао у складу са државним законима, прописима и наредбама у обављању тих административних функција.

Члан 9

Генералштаб Војске је највиши стручни ~~и штабни~~ орган за попуну, обуку и опремање ~~припрему и употребу~~ Војске у миру и рату.

Начелник Генералштаба, у складу са наредбама и директивама ~~основама организације, формације и развоја Војске и актима~~ ~~председника Републике~~ министра одбране:

- 1) Утврђује организацију, план развоја и формацију команди и јединица Војске;
- 2) Предлаже план регрутовања и попуне Војске и бројни распоред војника у Војсци;
- 3) Доноси програме и упутства о обуци Војске;
- 4) Утврђује планове школовања и усавршавања професионалних и резервних војних старјешина;
- 5) Припрема стручну анализу, ставове и приједлоге министру одбране и
- 6) Обавља и друге послове утврђене Законом.

~~Генералштаб Војске врши инспекцију борбене готовости Војске.~~

Генералштаб Војске, у миру, има сједиште у мјесту сједишта Министарства одбране.

Оперативну команду над Војском Републике Српске преузела би држава. Циљ ових амандмана је да појасне да би Генералштаб Војске ентитета био одговоран за надгледање административних припрема Војске у складу са директивама ентитетског министра одбране. Одговорност за инспекцију борбене готовости би, такође, преузела држава.

Члан 10

За извршавање аката које доноси Предсједништво Босне и Херцеговине, министар одбране Босне и Херцеговине ~~предсједник Републике~~ и министар одбране у административној команди Војске, а начелник Генералштаба доноси правила, наредбе, наређења, упутства и друге акте.

Старјешине јединица Војске командују тим јединицама у складу са Законом о одбрани Босне и Херцеговине, овим Законом и актима командовања претпостављених старјешина.

Циљ ових амандмана је да појасне да начелник Генералштаба ентитета не би био у оперативном ланцу командовања. Међутим, начелник би имао важну улогу у административном ланцу командовања, дјелујући у складу са законима државе и директивама државних органа. Старјешине Војске Републике Српске би се повиновале ланцу командовања утврђеном у предложеном Закону о одбрани Босне и Херцеговине.

Члан 15

Приликом ступања у Војску, војна лица полажу заклетву Оружаних снага Босне и Херцеговине ~~заклетву која гласи: "Ја (име и презиме) заклинам се чашћу и животом да ћу бранити територијални интегритет и уставни поредак своје домовине Републике Српске и вјерно служити интересима њеног народа. Тако ми Бог помогао."~~

Припадници ентитетских војски не би више бранили само своје територије; они би били припадници Оружаних снага Босне и Херцеговине и према томе би се обавезали да ће бранити државу. Сви припадници Оружаних снага Босне и Херцеговине би полагали исту заклетву.

2. Попуна Војске

Члан 19

Министар одбране предлаже министру одбране Босне и Херцеговине именовање бригадних генерала и старјешина на дужности за које је формацијом утврђен чин генерала. ~~предсједник Републике.~~

Друге офицере, подофицире и војнике у Војсци и Министарству одбране распоређује министар одбране или старјешина којег он овласти.

Попуну јединица војним обвезницима, према добијеним бројним распоредима војних обвезника, и попуну материјалних средства из пописа врши Министарство одбране у складу с утврђеним критеријумима и приоритетима попуне које утврђује министар одбране Босне и Херцеговине ~~прописује Влада Републике Српске (у даљњем тексту: Влада).~~

Амандмани омогућавају да држава преузима овлашћење команде од ентитета и чињеницу да би административне функције Министарства одбране биле у складу са државним приоритетима и прописима. У складу са чланом 152 предложеног Закона о одбрани Босне и Херцеговине, министар одбране би био надлежан за постављање официра у чин генерала у Оружаним снагама Босне и Херцеговине; према томе, ентитетски министар одбране би предлагао бригадне генерале и офицере у чину генерала министру одбране Босне и Херцеговине. Остале офицере и подофицире би именовао ентитетски министар одбране.

3. Мобилизација

Члан 21

Мобилизација Војске организује се у складу са планом мобилизације који је израдио министар одбране Босне и Херцеговине ~~развија, а извршава се по мобилизационим плановима ратних јединица.~~

~~Мобилизација Војске може да буде општа и дјеломична, а према начину оглашавања јавна и тајна.~~

~~Општа мобилизација обухвата све ратне јединице, а дјеломична само одређене ратне јединице.~~

Овим амандманима се јасно каже да би државни органи били одговорни за израду планова мобилизације, а свака мобилизација, укључујући и ону за обуку резервног састава, мора да се обави у складу са државним прописима.

Члан 28

~~Предсједник Републике може у резервни састав Војске превести лице које није држављанин Републике Српске, а које је у току службе у Војсци у ратном стању или за вријеме непосредне ратне опасности стекло чин војног старјешине. То лице се води у евиденцији као војни старјешина са почасним чином.~~

Брисање ове одредбе назначава да би само држављани државе Босне и Херцеговине били у могућности да служе у Оружаним снагама Босне и Херцеговине.

Члан 31

~~Права и дужности овлашћених службених лица органа унутрашњих послова у Војсци врше овлашћена лица органа безбједности и војне полиције.~~

~~Овлашћена лица на служби у органима безбједности и војној полицији могу, у вршењу послова безбједности, односно војне полиције, употријебити оружје и друга средства принуде под условима који су Законом прописани за овлашћена службена лица органа унутрашњих послова.~~

~~Министар одбране одређује која се лица сматрају овлашћеним лицима органа безбједности и војне полиције и начин на који се тим лицима издаје посебна службена легитимација.~~

Тренутно важећи Закон о одбрани Републике Српске дефинише војне снаге на начин да су у њих укључене и полицијске снаге. Као што је назначено у амандманима на тај закон, полицијске снаге би се брисале из дефиниције оружаних снага. Не би више била "лица органа унутрашњих послова" у Војсци ентитета нити у Оружаним снагама Босне и Херцеговине. Лица која се баве унутрашњим пословима су под надлежношћу Министарства унутрашњих послова. Према томе, овај члан би се требао брисати.

Члан 44

~~Предсједник Републике може ванредно унаприједити официре у чин генерала, на приједлог министра одбране.~~

~~Министар одбране може ванредно унаприједити подофицира и официра у непосредно виши чин, закључно до чина пуковника, на приједлог начелника Генералштаба.~~

~~Услови и начин ванредног унапређења лица из става 1 овог члана уређују се прописом министра одбране Босне и Херцеговине.~~

Према Закону о одбрани Босне и Херцеговине, државни органи би утврдили стандарде за унапређење, који ће бити примјењиви на све припаднике Оружаних снага Босне и Херцеговине, а генерале би унапређивало, постављало и смјењивало Предсједништво Босне и Херцеговине. Према томе, овај члан би се требао брисати.

Члан 136

~~Правилном о војној дисциплини које доноси предсједник Републике прописује се поступак и надлежност за расправљање о дисциплинским повредама, о изрицању дисциплинских мјера и казни, њиховом извршењу и евиденцији, као и организацији, саставу и раду војних дисциплинских судова и органа надлежних за расправљање о преступима резервних официра и резервних подофицира учињеним ван службе.~~

Правила о војној дисциплини која су на снази у вријеме усвајања ове допуне остаће на снази до усвајања нових правила од стране министра одбране Босне и Херцеговине.

Правила о војној дисциплини која усвоји министар одбране Босне и Херцеговине поништиће сва претходна правила о војној дисциплини, као и све одредбе овог Закона које су у супротности с овим новим правилом.

Предложени Закон о одбрани Босне и Херцеговине обезбјеђује да би државни органи установили правило војне дисциплине, тако да се утврди јединствен систем, који ће се користити за све припаднике Оружаних снага Босне и Херцеговине.

Члан 223

~~О упућивању на служење војног рока регрута који стално живи у иностранству, регрута који поред држављанства Републике Српске има и страног држављанство и регрута који је служио војни рок у иностранству, а који захтијева да служи војни рок у Војсци, одлучује министар одбране.~~

Обавеза служења војног рока за држављане Босне и Херцеговине који имају двојно држављанство, а живе у иностранству, требала би бити утврђена међународним споразумима и државним законима. Штавише, предложени Закон о одбрани Босне и Херцеговине каже да свако ко је служио у оружаним снагама друге државе не може да служи у Оружаним снагама Босне и Херцеговине. Према томе, овај члан би требало брисати.

3. Резервни састав Војске

Члан 234

Обавезе лица у резервном саставу Војске (у даљњем тексту: резервни састав) настају од дана отпуштања са служења војног рока, односно од дана кад је обавеза служења војног рока регулисана на други начин и трају до краја календарске године у којој војни обвезник мушкарац навршава 55 година живота.

Обавезе лица у резервном саставу настају за жене почетком календарске године у којој навршавају 19 година живота и трају до краја календарске године у којој навршавају 45 година живота.

~~У случају непосредне ратне опасности и за вријеме ратног стања, председник Републике може да продужи трајање обавеза лица у резервном саставу за резервне подофицире и резервне официре и после истека рокова из ставова 1 и 2 овог члана.~~

~~Председник Републике може, у случају непосредне ратне опасности и за вријеме ратне опасности и ратног стања, наредити да се војници којима је истекао војни рок по овом закону непосредно након одслужења војног рока задрже у Војсци као лица у резервном саставу.~~

Према супремацији државе за питања у области одбране, последње двије тачке првобитног члана би требало брисати због тога што би, у случају рата или ванредног стања, само државни органи били у могућности да продуже трајање обавеза лица у резервном саставу.

VII. РАСПОЛАГАЊЕ И УПРАВЉАЊЕ СРЕДСТВИМА И МАТЕРИЈАЛНО И ФИНАНСИЈСКО ПОСЛОВАЊЕ У ВОЈСЦИ

Члан 255

Средствима Републике која се у Министарству одбране и у Војсци користе за потребе Војске, у складу са овим законом, располажу и управљају Влада, министар одбране и лица и старјешине у Министарству одбране и у Војсци које овласти министар одбране.

Средствима за потребе Војске, у смислу овог закона, сматрају се новчана средства, непокретна и покретна имовина и имовинска права.

Средства за потребе Војске су транспарентна и управљање тим средствима је предмет демократског надзора Народне скупштине.

Последњи параграф је предложен да би се испунио захтјев за успостављањем пуне демократске контроле и транспарентности Оружаних снага Босне и Херцеговине.

Члан 261

Војна земљишта и објекти стамбеног фонда Војске уписују се у јавне књиге по општим прописима.

Министар одбране има комплетну и прецизну инвентурну листу свих некретнина које су у посједу Војске те комплетну и тачну евиденцију свих трансакција некретнина, у које су укључене некретнине које посједује Војска.

У складу са принципима демократске контроле и транспарентности, одредба о комплетној и прецизној инвентарној листи је предложена. То би допринијело и ефикасности у управљању и контроли средстава.

Члан 268

За изградњу или адаптацију постојећих објеката у објекте од посебног интереса за одбрану државе, може се вршити експропријација или пренос права привременог коришћења некретнина под општим условима одређеним Законом.

Постојање интереса из става 1 овог члана утврђује министар одбране Босне и Херцеговине Влада, на приједлог министра одбране.

~~*Ако се за вријеме ратног стања, непосредне ратне опасности или ванредног стања утврди да је то неопходно због хитности радова, Влада може да одлучи да се некретнина над којом се врши експропријација или за коју се врши пренос права привременог коришћења, ради изградње или адаптације објеката из става 1 овог члана, преда у посјед, односно на привремено коришћење и прије правоснажности акта о експропријацији, односно преносу права привременог коришћења.*~~

У складу са супремацијом државе за питања у области одбране, амандмани на овај члан јасно кажу да Република Српска не би могла да дјелује сама у преносу експропријације некретнина чак ни у периоду рата. У миру, министар одбране би одобравао приједлог министра одбране Републике Српске.

Члан 272

Извоз и увоз наоружања и војне опреме врше се у складу са државним и ентитетским законима.

~~Законом из става 1 овог члана обављање одређених послова у вези са извозом и увозом наоружања и војне опреме може се пренијети на министра одбране.~~

Ови амандмани појашњавају да би увоз и извоз наоружања и опреме били регулисани државним као и ентитеским законима.

7.3. Реформе одбране Федерације Босне и Херцеговине

Овај дио приказује одабране амандмане на Устав и Закон о одбрани Федерације Босне и Херцеговине. Ови амандмани се тичу оних одредаба које су у супротности са предложеним Законом о одбрани Босне и Херцеговине, као и са Концептом и мандатом Комисије за реформу одбране. Међутим, Комисија схвата да ће бити потребне даљње анализе и амандмани, посебно према областима гдје су одређене одредбе у супротности са европским стандардима о људским правима и другим државним законима. Комисија схвата да многе од ових области су изван домена и надлежности њеног мандата, и охрабрује даљње расправе током фазе парламентарног усвајања ових амандмана.

7.3.1. Амандмани на Устав Федерације Босне и Херцеговине

У даљњем тексту слиједи анализа одредаба Устава Федерације Босне и Херцеговине (ФБиХ) које се односе на команду и контролу Оружаних снага Босне и Херцеговине на нивоу државе Босне и Херцеговине (БиХ). Одредбе Устава које могу да буду у супротности са Концептом Комисије наведене су и на њих су предложени амандмани. Циљ је био да се измијене све одредбе које представљају ризик од мијешања или препреку могућности државе да очува суверенитет, територијални интегритет, политичку независност и међународни субјективитет државе. Ово укључује потпуно провођење команде и контроле над Оружаним снагама Босне и Херцеговине на државном нивоу у сваком тренутку, како је одређено у Концепту.

Објашњење

У складу с Уставом Босне и Херцеговине, држава је надлежна да очува свој суверенитет, територијални интегритет, политичку независност и међународни субјективитет. Овим се захтијева да држава има пуну команду и контролу над Оружаним снагама Босне и Херцеговине, чији је дио Војска Федерације Босне и Херцеговине.

Члан III 5 Устава Босне и Херцеговине наводи да ће држава преузети надлежности од ентитета да би вршила потпуну команду и контролу Оружаних снага Босне и Херцеговине. Амандмани на овај устав су сачињени са тим циљем.

Штавише, ови амандмани замјењују "прелазне" амандмане на овај устав, у вези са потребом да се надлежност предсједника ентитета за команду и контролу над Војском Федерације Босне и Херцеговине пренесе на бошњачког и хрватског члана Предсједништва Босне и Херцеговине.

Одлука Парламента Федерације БиХ - ПФ број 01/02-03-442/02, од 27. јуна 2002. године, делегира сва питања одбране институцијама Предсједништва, парламента и Савјета министара Босне и Херцеговине. Амандмани на овај Устав су сачињени са тим циљем.

Сврха уставних и прелазних одредаба и закључака Парламента била је да се потврди одређени ниво команде и контроле над Војском Федерације Босне и Херцеговине на државном нивоу. Међутим, ово је створило забуну у вези са врховном командом и никада није појашњено како бошњачки и хрватски чланови Предсједништва Босне и Херцеговине врше команду над војском ентитета. Амандмани који су овдје предложени разјасниће ову забуну.

Анализа одјељак по одјељак

НАДЛЕЖНОСТИ ФБиХ У ВОЈНИМ И ОДБРАМБЕНИМ ПИТАЊИМА

Члан III 1

Федерација ће имати искључиву надлежност за:

~~...(а) организовање и вођење одбране Федерације и заштиту њене територије, укључујући оснивање заједничке команде свих~~

~~војних снага у Федерацији, контролу над војном производњом и закључивање војних споразума у складу с Уставом Босне и Херцеговине; те сарадњу са Сталним комитетом за војна питања и Савјетом министара, те другим институцијама на државном нивоу одговорним за војна и одбрамбена питања.~~

Члан III 1 даје Федерацији Босне и Херцеговине овлашћење за организовање и вођење одбране на њеној територији. Да би се обезбиједила једна команда и контрола Оружаних снага на државном нивоу, што је услов за Партнерство за мир, ову одговорност мора да преузме држава. Према томе, супротне одредбе члана III 1 би требало брисати. Овлашћење за контролу војне производње, такође, треба брисати; други државни и ентитетски закони ће регулисати војну производњу. Остатак реченице члана III 1 тренутно даје овлашћење ентитету да закључује уговоре у складу са Уставом Босне и Херцеговине, те ово овлашћење би требало остати. На крају, члан III 1 налаже Федерацији да сарађује са СКВП-ом и Савјетом министара. Ради појашњења, амандман признаје стварање других институција на државном нивоу са одговорностима за војна и одбрамбена питања.

НАДЛЕЖНОСТИ ПРЕДСЈЕДНИКА ФБИХ У ВОЈНИМ И ОДБРАМБЕНИМ ПИТАЊИМА

Члан IV Б.3.7(а)(ii)

Предсједник Федерације БиХ надлежан је за:.

(i)...

~~-(ii) "вршење функције врховног команданта оружаних снага Федерације, у складу са одредбама о цивилној команди у члану В.5.(а) Устава Босне и Херцеговине." {Амандман LXXXVIII на Устав Федерације Босне и Херцеговине ("Службени лист ФБиХ", 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02)}~~

(промијенити следеће ставове по редослиједу)

Члан IV Б 3.7(а) (ii) тренутно додјељује овлашћење за команду и контролу војних снага предсједнику ентитета. Овој одредби претходиле су прелазне одредбе, садржане у Одјељку IX, члан 11(2), како је измијењено, и Закључак Парламента Федерације ПФ број 01/02-03-442/02 од 27. јуна 2002. године. Штавише, у складу са чланом III 5.а Устава Босне и Херцеговине, држава преузима одговорност за одбрану. Устав

160

Федерације Босне и Херцеговине би требало да буде одговарајуће измијењен.

Члан IV Б 3.8

Предсједник Федерације, у сагласности са потпредсједником Федерације, ... именује офицере у армији. Именовање захтијева прихватање већином гласова сваког дома парламента Федерације под условом да прихватање именовања за чланове заједничке команде армије одобри Дом народа већином гласова делегата Бошњака и делегата Хрвата. Ова одредба се, такође, односи на именовање дипломате у мисијама. Именовање захтијева прихватање већином гласова сваког Дома Парламента Федерације.

Члан IV Б 3.8 даје овлашћење предсједнику ентитета, у сагласности са потпредсједником Федерације, да именује офицере у оружаним снагама. Сада када држава преузима команду и контролу над оружаним снагама, слиједи да би државни органи требало да регулишу именовања. Предсједник ентитета више не би имао независну улогу у војним и одбрамбеним питањима.

Амандман, такође, одражава четири одлуке Уставног суда Босне и Херцеговине у случају 5/98 одлуке Уставног суда од 28., 29. и 30. јануара 2000. године ("Службене новине Босне и Херцеговине" број 11/00 од 17. априла 2000. године), 18. и 19. фебруара 2000. године ("Службене новине Босне и Херцеговине" број 17/00 од 30. јуна 2000. године), 30. јуна и 1. јула 2000. године ("Службене новине Босне и Херцеговине" број 23/00 од 14. септембра 2000. године) и 18. и 19. августа 2000. године ("Службене новине Босне и Херцеговине" број 36/00 од 31. децембра 2000. године) и Одлуку Високог представника о амандманима на Устав Федерације од 19. априла 2002. године, према којој се успостављају два потпредсједника.

Усвајање процедуре о именовањима дипломата у мисијама од Парламентарне скупштине, такође, одражава Одлуку Уставног суда о конститутивности народа.

НАДЛЕЖНОСТ ЗА МЕЃУНАРОДНЕ ОДНОСЕ ФЕДЕРАЦИЈЕ

Члан VII 1

Међународни односи Федерације морају да буду у складу са међународним субјективитетом, територијалним интегритетом и континуитетом Босне и Херцеговине, у складу са чланом III Устава Босне и Херцеговине.

Члан VII 1 тренутно налаже да међународни односи Федерације Босне и Херцеговине морају да буду у складу са међународним субјективитетом, територијалним интегритетом и континуитетом државе. Међутим, овај члан не веже директно наведена овлашћења за Устав Босне и Херцеговине и оставља простор за могуће нејасноће, те дозвољава субјективно тумачење ријечи "међународни субјективитет, територијални интегритет и континуитет Босне и Херцеговине". Предлаже се да се ове нејасноће отклоне наводећи члан III Устава Босне и Херцеговине.

Члан VII 4(1)

(1) Споразуме са државама и међународним организацијама потписује и ратификује, у име Федерације, предсједник Федерације. Они ступају на снагу у Федерацији само ако их одобри парламент Федерације, уз претходну сагласност Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, осим ако ~~Парламент Федерације односно~~ Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине није својим законом предвидјела да за такве врсте међународних споразума није потребна таква сагласност.

Члан VII 4(1) тренутно дозвољава предсједнику ентитета да потписује и ратификује споразуме са међународним организацијама. Ти споразуми ступају на снагу у ФБиХ само ако их одобри парламентарна скупштина ентитета, уз претходно одобрење Парламентарне скупштине на државном нивоу, осим ако Парламент Федерације или Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине не одреди да за такву врсту споразума није потребна таква сагласност. Овлашћење парламентарне скупштине ентитета да одређује да ли ови међународни споразуми захтијевају сагласност Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине даје ентитету овлашћење над државом. Такво овлашћење би се требало брисати. Због тога би ово овлашћење Парламентарне скупштине Федерације Босне и Херцеговине требало брисати.

НАДЛЕЖНОСТ ЗАКОНОДАВНИХ ОРГАНА ФБИХ ЗА ВОЈНА И ОДБРАМБЕНА ПИТАЊА

~~Члан IV A.20(1)(e)~~

(1) Поред осталих надлежности утврђених у овом Уставу, Парламент Федерације БиХ надлежан је за:

~~(e) давање сагласности за сваку употребу војне силе од стране Федерације, која мора да буде у складу са међународним правом.~~

Члан IV A 20(1)(e) тренутно налаже да законодавни органи могу да одобре употребу војних снага у Федерацији Босне и Херцеговине. Ово овлашћење преузима држава и стога би овај дио требало брисати.

7.3.2. Амандмани на Закон о одбрани Федерације Босне и Херцеговине

Објашњење

Сљедећи текст садржи анализу одредаба Закона о одбрани Федерације Босне и Херцеговине. Одредбе које могу да буду у супротности са супремацијом државе за војна питања, као и Концептом Комисије, утврђене су и на њих су предложени амандмани. Амандмани су предложени на све одредбе које представљају ризик од мијешања или сметњу потпуном провођењу команде и контроле над Оружаним снагама Босне и Херцеговине на државном нивоу, у сваком тренутку, како је одређено Концептом.

Као што је наведено у члану 1, овај закон дефинише систем одбране Федерације Босне и Херцеговине и права и дужности органа ентитета по питањима безбједности и одбране.

Главна сврха амандмана на овај Закон је да се обезбиједи усклађеност са супремацијом државе. Слиједи да одредбе овог закона морају да одражавају да ће држава преузети одговорности Федерације Босне и Херцеговине, које су неопходне да би се заштитио њен суверенитет, територијални интегритет, политичка независност и међународни субјективитет. Држава Босна и Херцеговина ће, путем Предсједништва,

главнокомандујућег Оружаним снагама Босне и Херцеговине, тиме преузети одговорност и овлашћење за одбрану Федерације Босне и Херцеговине као дио укупне територије државе. Амандмани, такође, одражавају да ће Федерација Босне и Херцеговине имати дужност и одговорност да брани суверенитет, територијални интегритет, политичку независност државе Босне и Херцеговине, а не само тог ентитета.

Ово би омогућило држави да има пуну надлежност у одбрани путем јединственог ланца командовања, што је основни предуслов за ваљану кандидатуру за Партнерство за мир. Федерација Босне и Херцеговине би, међутим, имала специфичну и интегралну улогу у оквиру административног ланца командовања и тиме би задржала специфичне одговорности које се тичу администрације Војске Федерације Босне и Херцеговине.

Измијењени Закон о одбрани појаснио би да би Војска Федерације Босне и Херцеговине била дио Оружаних снага Босне и Херцеговине и да би, у складу са концептом јединствене команде и контроле, примала оперативна наређења само од државних институција.

Сљедећа анализа одјељак по одјељак само наглашава најважније или суштинске амандмане. Постоје додатни амандмани кроз текст Закона, али су по природи уреднички или једноставно усклађују остале одредбе са главним промјенама које су овдје анализирани.

На крају, додани су чланови 226–228 који наводе да би министар одбране Федерације Босне и Херцеговине сарађивао са државним министром одбране у развијању јединственог система за персонал Оружаних снага Босне и Херцеговине и јединствене политике за снаге резервног састава и војну дисциплину и правосуђе.

Анализа одјељак по одјељак

I – Основне одредбе

Члан 2

Припрему војске врши министар одбране као дио административног ланца командовања Оружаних снага Босне и Херцеговине. Министар одбране нема овлашћење оперативног командовања над војском, нити било којим дијелом Оружаних снага Босне и Херцеговине.

Одбрамбени систем Федерације, јединствен је облик формирања и припремања Војске Федерације, федералних министарстава и других органа федералне управе (у даљњем тексту: органа Федерације) и правних лица у сврху обезбјеђења благовременог и организованог одвраћања и спречавања могућег напада и других опасности за Босну и Херцеговину Федерацију.

Војска Федерације је саставни дио Оружаних снага Босне и Херцеговине и основни носилац оружаног облика отпора.

Оружани отпор чини јединство са ненаоружаним облицима отпора.

Члан 2 дефинише сврху одбрамбеног система Федерације Босне и Херцеговине. Првобитно је овај члан дефинисао војску као орган са главном одговорношћу за одбрану ентитета. Амандмани појашњавају да би Војска Федерације Босне и Херцеговине постала саставни дио Оружаних снага Босне и Херцеговине и дјелује у одбрани цијеле државе, под командом и контролом Предсједништва Босне и Херцеговине. Амандмани, такође, појашњавају да министар одбране ентитета не би био у оперативном ланцу командовања Војском.

Члан 3

Ратно стање или ванредно стање означава проглашење ратног или ванредног стања у складу са Законом о одбрани Босне и Херцеговине.

Војска Федерације, органи Федерације и правна лица у миру обављају припрему људских снага и материјалних средстава за одбрану Босне и Херцеговине у Федерацији у ратном стању, елементарној непогоди или ванредном стању непосредној ратној опасности или ванредним околностима, те за учешће у активностима изван земље на испуњавању међународних споразума и обавеза, као што су операције подршке миру.

~~Под ванредним околностима сматра се стање у којем су због оружаног, терористичког или другог насилног дјеловања доведени у питање слобода, границе и правни поредак, односно општа безбједност народа и материјалних добара.~~

Члан 3 наставља с описом сврхе одбрамбеног система Федерације Босне и Херцеговине. Првобитно, овај члан је наводио само одбрану ентитета и имплицирао да војска има искључиву надлежност за одбрану. Амандмани одражавају да би дужност Федерације Босне и Херцеговине била да брани цијелу територију државе, а не само ентитета.

Члан 4

У складу са Законом о одбрани Босне и Херцеговине и упутствима које изда министар одбране Босне и Херцеговине, предсједник Федерације може допустити краткотрајну употребу војних јединица за помоћ цивилним властима у случају природних катастрофа и несрећа на територији ентитета.

У случају ~~ванредног стања директне ратне опасности~~, Војска Федерације, органи Федерације, кантони и општине и правна лица, у складу са својим овлашћењима, предузимају прописане мјере.

У случају оружаног напада на државу Босну и Херцеговину или њен дио Федерацију, Војска Федерације, органи Федерације, кантони, општине и правна лица имају право и дужност ~~одмах отпочети с оружаном борбом и другим облицима отпора против нападача да реагују на одговарајући начин~~, у складу са ~~одредбама овог закона~~ Законом о одбрани Босне и Херцеговине, директивама, прописима и наредбама министра одбране Босне и Херцеговине и заједничком безбједносном и одбрамбеном политиком Босне и Херцеговине.

Сва обука, мобилизација, размјештај и употреба Војске Федерације врши се у складу са Законом о одбрани Босне и Херцеговине, директивама, прописима и наређењима министра одбране Босне и Херцеговине и јединственом безбједносном и одбрамбеном политиком Босне и Херцеговине.

Министар одбране Босне и Херцеговине одобрава размјештај или употребу свих дијелова Војске Федерације за све операције или обуку изван земље.

~~Оружана борба и други облици отпора настављају се на свим дијеловима територије Федерације, коју би привремено заузео нападач.~~

Одређени одбрамбени поступци и активности проводе се, у складу са овим законом, у ратном стању и ванредном стању и ванредним околностима.

Члан 4 описује овлашћења за вријеме рата или ванредног стања. Првобитно, овај члан је наводио да сви органи ентитета имају овлашћење и дужност да одговоре на ванредно стање и да војска има овлашћење и дужност да брани ентитет против оружаног напада. Члан имплицира да би власти ентитета саме одлучиле када постоји пријетња за ентитет. Амандмани појашњавају да би Војска Федерације Босне и Херцеговине имала дужност да брани цијелу државу, а не само ентитет. У извршавању дужности, војска би била под оперативном командом Предсједништва Босне и Херцеговине. Све активности ентитета за вријеме ратног или ванредног стања биле би у складу са упутствима државних органа, како

је одређено предложеним Законом о одбрани Босне и Херцеговине. Амандмани овом члану додају и ново овлашћење предсједника ентитета да одобрава краткотрајну употребу војних јединица за подршку цивилним властима у дјеловању приликом природних катастрофа или несрећа.

III – ПРАВА И ДУЖНОСТИ ОРГАНА ФЕДЕРАЦИЈЕ

I – Федерација

Члан 20

Федерација, радећи у складу са Законом о одбрани Босне и Херцеговине, директивама, прописима и наредбама министра одбране Босне и Херцеговине и заједничком безбједном и одбрамбеном политиком Босне и Херцеговине, у области одбране:

- Организује систем одбране;
- ~~води отпором~~ Пружа подршку оперативној команди у рату;
- Планира припреме за одбрану и доноси План одбране Федерације, који је дио плана за одбрану Босне и Херцеговине;
- Организује и припрема ~~и руководи оружаним снагама~~ Војску Федерације;
- Успоставља Заједничку команду (штаб) Војске Федерације;
- ~~врши надгледање војне производње;~~
- Склапа војне споразуме и уговоре;
- Организује и извршава војне обавезе, као и послове попуне и мобилизације ~~Оружаних—снага~~ Војске Федерације, предузећа и других правних лица;
- Организује и припрема систем заштите и спасавања, односно цивилну заштиту;
- Организује и припрема службу осматрања и обавјештавања;
- Организује и припрема везе и криптозаштиту органа Федерације, кантона и општина;
- Обезбјеђује остваривање права и обавеза грађана;
- Организује и обезбјеђује припреме ~~државних~~ органа Федерације, предузећа и других правних лица за рад и функционисање у рату;
- Организује обучавање за одбрану;
- Организује и проводи инспекцијско надгледање у области одбране;
- Стара се о обезбјеђењу материјалних резерви за потребе одбране;

- Стара се о уређењу територија за потребе одбране;
- Стара се о организовању производње и промета наоружања и војне опреме и других предмета и опреме од значаја за одбрану;
- Стара се о организовању и обезбјеђењу материјалних и финансијских средстава за потребе одбране;
- Организује извођење основних геодетских и фотограметријских радова, мјерење и авиоснимање земљишта, израду основне географске карте Федерације и географског материјала од значаја за одбрану;
- Организује и проводи обавјештајне послове у области одбране;
- Организује провођење мјера безбједности у области одбране;
- Врши и друга права и дужности у области одбране утврђене федералним законом.

Члан 20 утврђује одговорности и овлашћења Федерације Босне и Херцеговине у области одбране. Првобитни члан даје пуну одговорност и овлашћење ентитету. У складу са супремацијом државе за питања одбране, амандмани појашњавају да би ентитет био потчињен држави и да би све активности ентитета у области одбране биле у складу са законима и прописима државе и њених институција.

Члан 22

~~Овај закон признаје одредбе Устава Босне и Херцеговине договорене у Дејтону, које кажу: "Сваки члан Предсједништва ће, по природи своје функције, имати овлашћења цивилног командовања над оружаним снагама... Све оружане снаге у Босни и Херцеговини ће дјеловати у складу са суверенитетом и територијалним интегритетом Босне и Херцеговине."~~

~~У раздобљу до избора чланова Предсједништва БиХ са подручја Федерације, предсједник Предсједништва РБиХ (из реда бошњачког народа) и предсједник Федерације БиХ (из реда хрватског народа) имају следећа права и обавезе:~~

Предсједништво Босне и Херцеговине ће имати команду и контролу над Војском Федерације.

Сви органи и институције Федерације ће поштовати, када врше дужност у питањима у вези са одбраном, одредбе Закона о одбрани Босне и Херцеговине, директиве, прописе и наредбе министра одбране Босне и Херцеговине и заједничку безбједносну и одбрамбену политику Босне и Херцеговине.

- ~~— одлучују о употреби војне силе Федерације, односно њених компоненти;~~
- ~~— доносе концепцијско-доктринарне документе за изградњу система одбране у Федерацији, на приједлог Владе Федерације;~~
- ~~— доносе План одбране Федерације и друге акте којима утврђује мјере за организовање и провођење припрема за одбрану;~~
- ~~— наређују завођење ванредних околности на територији Федерације или њеним појединим дијеловима;~~
- ~~— наређују провођење мјера приправности и других потребних мјера на отклањању узрока и последица ванредних околности;~~
- ~~— наређују мобилизацију Војске Федерације;~~
- ~~— именују офицере у Војсци Федерације, у складу са Уставом Федерације;~~
- ~~— именују лица на дужност у војнодипломатским мисијама, у складу са Уставом Федерације;~~
- ~~— обезбјеђују јединство и цјеловитост система одбране Федерације;~~
- ~~— разматрају питања од општег значаја за одбрану Федерације;~~
- ~~— утврђују смјернице о садржају и начину израде планова одбране Федерације, кантона и општина;~~
- ~~— утврђују план организације, развоја и опремања Војске Федерације;~~
- ~~— по савјету премијера, могу да откажу међународне уговоре или споразуме уколико им то допушта међународно право, а дужни су тако поступити када то захтијева парламент Федерације;~~
- ~~— одлучују о организовању и извођењу мобилизационих и других вјежби Војске Федерације, цивилне заштите, службе присмотре и обавјештавања, јединица везе и криптозаштите органа Федерације, кантона и општина, предузећа и других правних лица;~~
- ~~— утврђују и додјељују признања из области одбране;~~
- ~~— врше и друге послове у области одбране из својих овлашћења. Права и дужности из претходног става врше се сагласно. Након избора чланова Предсједништва, посебним законом уредиће се овлашћења и одговорност чланова Предсједништва БиХ и предсједника и потпредсједника Федерације у области одбране. Закон из претходног става донијеће у року не дужем од три мјесеца од дана доношења овог закона.~~

Члан 22 наставља с описом одговорности и овлашћења Федерације Босне и Херцеговине у области одбране. Првобитни члан је био прелазне природе, док се не успостави и изабере Предсједништво Босне и Херцеговине, како је предвиђено анексима III и IV Дејтонског мировног споразума. У међувремену, члан је додјеливао сву команду и контролу над војском ентитета у миру и рату предсједавајућем Предсједништва Републике Босне и Херцеговине (из реда бошњачког народа) и предсједнику Федерације Босне и Херцеговине (из реда хрватског народа). Амандмани би ажурирали, поједноставили и разјаснили одговорности и овлашћења ентитета ради усклађености са супремацијом државе за питања одбране и принципима одређеним у Концепту Комисије за реформу одбране. Све конкретне одговорности и овлашћења су брисана ради примјене овог измијењеног члана. Ове функције би постале одговорност Предсједништва Босне и Херцеговине као врховних команданата Оружаних снага Босне и Херцеговине. Умјесто тога убачене су одредбе које наводе да би Војска Федерације Босне и Херцеговине била под командом и контролом Предсједништва Босне и Херцеговине и да би сви органи и институције Федерације дјеловали у складу са државним законима и директивама.

6. Органи Федерације

а) Министарство одбране

Члан 29

За вршење штабних послова у Министарству одбране оснива се Заједничка команда Војске Федерације (у даљњем тексту: Заједничка команда).

Организацију, надлежност и критеријуме за попуну Заједничке команде, на приједлог министра одбране, прописује Предсједништво Босне и Херцеговине у складу са Законом о одбрани Босне и Херцеговине и јединственом безбједносном и одбрамбеном политиком Босне и Херцеговине. ~~прописује носιοци власти из члана 22, који именује све офицере у Заједничкој команди у складу са одредбом члана В, дијела 6/8, Устава Федерације.~~

Заједничку команду води командант, који има свога замјеника. Командант и замјеник команданта Заједничке команде и не могу да буду из реда истог конститутивног народа.

Организацију Војске Федерације утврђује Предсједништво Босне и Херцеговине ~~носиоци власти из члана 22 на приједлог министра, у складу са Законом о одбрани Босне и Херцеговине, директивама, прописима и наређењима министра одбране Босне~~

и Херцеговине и са заједничком безбједносном и одбрамбеном политиком Босне и Херцеговине.

Члан 29 успоставља Заједничку команду Војске Федерације Босне и Херцеговине. Првобитно је Заједничка команда требало да буде организована и попуњена или под сопственом надлежношћу или под надлежношћу ентитета. Амандмани одражавају супремацију државе у дијелу у којем би одређивање Заједничке команде вршио министар одбране Босне и Херцеговине.

IV – ОРУЖАНЕ СНАГЕ ВОЈСКА ФЕДЕРАЦИЈЕ

1. Заједничке одредбе

Члан 36

~~Оружане снаге Војска Федерације је облик организовања и припремања свих држављана за одбрану. Оружане снаге Војска Федерације може, уз услове предвиђене Законом о одбрани Босне и Херцеговине, и према упутствима које изда министар одбране Босне и Херцеговине у вези са заједничком безбједносном и одбрамбеном политиком Босне и Херцеговине и овим Законом, обављати и одређене задатке у ванредним околностима, у случајевима елементарних непогода и других несрећа.~~

~~Припадник оружаних снага Војске Федерације је сваки држављанин који организовано и у складу са преузетим међународним обавезама, са оружјем или на други начин, учествује у отпору против непријатеља.~~

Члан 36 дефинише Војску Федерације Босне и Херцеговине. Амандмани одражавају супремацију државе и придржавају се принципа који су одређени у Концепту Комисије за реформу одбране. Слједи да ће "одређене дужности" које обавља Војска Федерације Босне и Херцеговине у хитним случајевима сада бити у складу са Законом и директивама државе.

Члан 37

~~Оружане снаге Војску Федерације чине: Војска Федерације, а у рату и полиција (активни и резервни састав), јединице на територији Федерације, које се, у складу с овим законом стављају под команду Војске Федерације. Војска Федерације састоје од јединица Армије Републике БиХ и Хрватског вијећа~~

одбране закључно са нивоом корпуса и зборног подручја, а чине је мирнодопски и ратни састави.

~~Мирнодопски састав чине лица на служби у Војсци Федерације, војници који служе војни рок и професионални састав.~~

Ратни састав Војске Федерације, поред лица из става 3 овог члана чине и лица распоређена у ратне јединице које се формирају по територијалном и производном принципу, са задацима и формацијом утврђеном посебним прописима, које доноси министар одбране. носиоци власти из члана 22.

Члан 37 наставља дефиницију Војске. Првобитно је он дефинисао полицију као дио војске током рата. Такође, идентификује бошњачку и хрватску компоненту војске у складу са ратним називима који су се од тада промијенили. Амандмани разјашњавају да снаге полиције више не би биле дио војске чак ни у рату, јер би оне остале под контролом Министарства унутрашњих послова Босне и Херцеговине, а војска би била под надзором министра одбране, под врховном влашћу државе.

Члан 38

~~Припадници ~~оружаних~~ снага Војске се увијек и под свим околностима, при извођењу борбених дјеловања, придржавају правила међународног хуманитарног права, у складу са правним прописима Федерације и преузетим међународним обавезама Босне и Херцеговине.~~

Члан 38 објашњава дужности припадника Војске Федерације Босне и Херцеговине. Првобитно је он наводио да припадници Војске морају поштовати прописе ентитета. Амандмани појашњавају да би припадници Војске Федерације Босне и Херцеговине морали поштовати прописе и обавезе државе Босне и Херцеговине, а не само законе ентитета.

Члан 39

Војска Федерације организује се и припрема у миру као јединствена ударна одбрамбена сила Босне и Херцеговине у Федерацији, способна да благовремено спријечи сваког изненадног непријатеља или отклони другу опасност за ~~Федерацију~~ Босну и Херцеговину, да се у случају напада успјешно супротстави првом удару нападача и тиме омогући своју мобилизацију и активирање, те да успјешно води оружану борбу против непријатеља, под командом и контролом Предсједништва Босне и Херцеговине.

Војска Федерације се припрема и оспособљава за вођење свих облика оружане борбе.

Војска Федерације организује се у штабове, команде, јединице и установе.

Члан 39 анализира организовање и припрему Војске Федерације Босне и Херцеговине за одбрану. Он је првобитно наводио да војска има одговорност да брани само ентитет и да има своја овлашћења за дјеловање по питањима одбране. У складу са супремацијом државе, амандмани појашњавају да би Војска Федерације Босне и Херцеговине била одговорна за одбрану цијеле државе, а не само ентитета. Слично томе, амандмани, такође, наводе да би војска била под командом и контролом Предсједништва Босне и Херцеговине.

Члан 43

~~Укупну величину и бројчани састав Војске Федерације одређује носиоци власти из члана 22 министар одбране, у складу са државним Законом о одбрани, директивама, прописима и наредбама министра одбране Босне и Херцеговине и заједничком одбрамбеном и безбједносном политиком Босне и Херцеговине. План мобилизационог развоја обухвата мобилизацију оружаних снага.~~

~~За вријеме ратног стања, носиоци власти из члана 22 могу да нареду употребу полиције за извођење одређених ратних дјеловања.~~

~~За вријеме извршавања задатака из става 3. 2 овог члана, полиција се ставља под команду Војске Федерације. Актом носилаца власти из члана 22 министра одбране утврђује се број и врста станица и јединица и задатака на којима ће станице и јединице бити употријебљене, вријеме ангажовања тих станица и јединица и друга питања значајна за дјелотворно извршавање ових задатака.~~

Члан 43 описује ко има овлашћење да одређује састав Војске. Првобитно, овај члан се уопште позивао на органе ентитета. Амандмани јасно кажу ко би имао ово овлашћење – министар одбране, у складу са државним законима и наредбама. Амандмани јасно кажу и то да полицијске снаге не би више биле дио Војске, ни у миру ни у рату.

Члан 46

~~Носиоци власти из члана 22 у провођењу права и дужности утврђених Уставом Федерације, овим и другим федералним законима.~~

Министар одбране, у складу са Законом о одбрани Босне и Херцеговине, директивама, прописима и наређењима министра одбране Босне и Херцеговине и заједничком безбједносном и одбрамбеном политиком Босне и Херцеговине издаје директиве, прописе и наредбе за:

- Утврђивање основних принципа планова развоја Војске Федерације;
- Реструктурисање и реформу у циљу усклађености са новим одбрамбеним структурама Босне и Херцеговине;
- Обезбјеђење подршке у провођењу оперативне команде;
- Утврђивање основних начела организације Војске Федерације и система вођења и командовања Војском Федерације, као надгледање провођења утврђене политике вођења и командовања Војском Федерације;
- Доношење плана употребе и употребу Војске Федерације, у складу са ~~Уставу~~ Федерације принципима команде и контроле Предсједништва Босне и Херцеговине;
- Издавање смјерница за предузимање мјера приправности и мобилизацију Војске Федерације;
- Утврђивање начела кадровске политике у Војсци Федерације;
- Утврђивање политике наоружавања и опремања Војске Федерације;
- Утврђивање војнотериторијалне подјеле Федерације;
- Прописивање општих и основних правила за Војску Федерације, а доноси и прописе о школовању, васпитању и образовању у Војсци Федерације, о војној дисциплини и друге прописе предвиђене овим законом;
- ~~представљање Војске Федерације у Федерацији и изван ње;~~
- ~~командовање Војском Федерације, у складу са Уставом Федерације и овим и другим федералним законима;~~
- Указе о унапређењу у чинове Војске Федерације, тј. унапређења у прве официрске чинове и унапређења официра;
- Предлагање бригадних генерала Војске Федерације за постављање и унапређење;
- ~~именовање и разрјешавање дужности команданата у складу са посебним федералним законом.~~

~~У обављању послова из својих овлашћења носиоци власти из члана 22 доноси смјернице, упутства, команде, одлуке, правила и друге акте.~~

~~Носиоци власти из члана 22 могу, из своје надлежности, на министра одбране пренијети вођење и командовање Војском Федерације.~~

Члан 46 утврђује одговорности министра одбране Федерације Босне и Херцеговине, у складу са Законом и политиком државе Босне и Херцеговине. Првобитно су овим чланом све функције, одговорности и овлашћења за одбрану дати органима ентитета. Амандмани појашњавају овлашћења и функције које би остајале у ентитету, те оне које би преузели државни органи у складу са супремацијом државе за питања у области одбране и у складу са Концептом. У случају када првобитни члан даје ове функције вођству ентитета, амандмани јасно кажу да би главна одговорност била на министру одбране који дјелује у складу са ланцем командовања и државним законима и политикама. Амандманима су из овог закона избрисане оне функције које се односе на оперативну команду и контролу Војске Федерације Босне и Херцеговине. У складу са предложеним Законом о одбрани Босне и Херцеговине, амандманима на овај члан прецизирано је да би министар одбране номиновао бригадне генерале ентитета за постављање и унапређење.

4. Мобилизација Војске Федерације

Члан 52

Сва мобилизација Војске Федерације обављаће се у складу са Законом о одбрани Босне и Херцеговине, директивама, прописима и наредбама министра одбране Босне и Херцеговине и заједничком одбрамбеном и безбједносном политиком Босне и Херцеговине.

~~Мобилизација Војске Федерације или њених појединих дијелова изводи се у случају оружаног напада, директне ратне опасности и ванредних околности.~~

~~У миру се проводи пробна мобилизација ради провјере мобилизационе и борбене готовости.~~

Мобилизацијом Војска Федерације прелази из мирнодопске организације и стања на ратну организацију и стање спремности за борбена дјеловања према Плану употребе.

Мобилизација се проводи по плановима донесеним у складу са јединственим системом мобилизације, који утврђује ~~носиоци власти из члана 22~~ министар одбране Босне и Херцеговине.

Мобилизација Војске Федерације по обиму може бити општа и дјеломична, а по начину вршења јавна или тајна.

Општа мобилизација обухвата све ратне јединице Војске Федерације, а дјеломична одређене ратне јединице Војске Федерације.

Члан 52 се бави питањем мобилизације Војске. Првобитно, овим чланом су дате све одговорности и овлашћење за мобилизацију Војсци или властима ентитета. Као што је наглашено на другим мјестима, само Предсједништво Босне и Херцеговине би могло да нареди мобилизацију у сврхе које нису у склопу рутинске обуке и за ограничену помоћ цивилним властима у случају природних катастрофа и несрећа. Извршење наређења за мобилизацију би остала надлежност ентитета, али амандмани јасно кажу да би се мобилизација проводила само у складу са Законом о одбрани Босне и Херцеговине и прописима министра одбране.

5. Приправност Војске Федерације

Члан 57

Приправност Војске Федерације обухвата предузимање мјера повећане борбене спремности, мобилизационе, организационе, безбједносне, политичке и друге мјере и поступке, који су потребни ради спречавања и отклањања опасности од изненадног напада и других опасности, те ради повећања спремности команде, штаба, јединица и установа за вођење борбених задатака, у складу са чланом 4 овог Закона.

~~Носиоци власти из члана 22 налагају Приправност Војске Федерације и дијелова Војске Федерације, у случају непосредне ратне опасности и у ванредним околностима, наређује Предсједништво Босне и Херцеговине и надлежни органи и институције према Закону о одбрани Босне и Херцеговине.~~

Члан 57 се бави питањем приправности и мобилизације Војске. Првобитно, овим чланом су дате све одговорности и овлашћења за приправност и мобилизацију Војсци или властима ентитета. Органи ентитета ће задржати надлежност за приправност Војске да би она била спремна да обавља мисије које јој зада Предсједништво или министар одбране Босне и Херцеговине у миру или рату. Али, као што је наглашено на другим мјестима, само Предсједништво Босне и Херцеговине би могло да одреди постојање опасности по државу и једино оно може Оружаним

снагама дати инструкције да одговоре на ратно или ванредно стање. Извршење наредби за прелаз из мирнодопске организације на ратну организацију би остала надлежност ентитета, али амандмани јасно кажу да би почетне наредбе за мобилизацију дошле путем оперативног ланца командовања и да би моле бити проведене само у складу са Законом о одбрани Босне и Херцеговине и прописима министра одбране.

6. Учешће Војске Федерације у случајевима елементарних непогода и других несрећа

Члан 58

Наредба за употребу команде, штаба, јединица и установа Војске Федерације, на дијелу подручја угроженог елементарном непогодом или другом несрећом, за чије је отклањање нужна помоћ Војске Федерације, може да нареди ~~министар одбране~~ предсједник Федерације.

У складу са државним Законом о одбрани, и упутствима која је издао министар одбране, предсједник Федерације може да одобри краткорочну употребу војних јединица као помоћ цивилним органима власти у одговору на природне или друге катастрофе, које могу да буду савладане једино уз помоћ Војске. Учешће Војске Федерације на заштити и спашавању од природних и других катастрофа се наређује када формације и друге снаге цивилне заштите нису у могућности да уклоне опасност која пријети становништву и материјалним добрима, односно елиминишу посљедице тих катастрофа.

Команде за учешће команди, штабова, формација и институција Војске Федерације, у складу са параграфом 1 и 2, биће у складу са Законом о одбрани Босне и Херцеговине, директивама, прописима и наредбама министра одбране Босне и Херцеговине и заједничкој безбједносној и одбрамбеној политици Босне и Херцеговине.

Члан 58 говори о употреби Војске у помоћи цивилним органима власти у случају елементарних непогода или других несрећа. Првобитно, овај члан је дао то овлашћење министру одбране Федерације Босне и Херцеговине, али препорука Комисије за реформе одбране је да то овлашћење да предсједнику ентитета. Међутим, амандмани јасно кажу да би предсједник ентитета ово овлашћење примјењивао у складу са Законом о одбрани Босне и Херцеговине и наређењима министра одбране.

Комисија за реформе одбране схвата да ће бити потребно донијети додатне амандмане на овај Закон да би он био у складу са недавно усвојеним законима и онима који чекају на усвајање у одговарајућим областима. На примјер, одредбе садржане у овом закону које се односе на производњу и извоз војног оружја и материјала биће потребно ускладити са државним законом о увозу и извозу оружја, те постојећим државним и ентитетским законима о производњи оружја.

Можда ће требати урадити амандмане на овај закон да би он одразио недавно усвојени Закон о цивилној заштити Федерације Босне и Херцеговине, а одредбе о кажњавању би требало да одразе усвајање државног Кривичног закона и одговарајуће промјене у кривичним законима ентитета.

Комисија за реформе одбране препознаје потребу за даљњом допуном овог закона, која се тиче битних питања изван мандата Комисије. Процес допуне овог закона, према препорукама Комисије, био би добра прилика за власти ентитета да изврше детаљан преглед цијелог закона.

7.3.3. Амандмани на Закон о Војсци Федерације Босне и Херцеговине

Не постоји јединствен Закон о Војсци Федерације Босне и Херцеговине. Као што је разматрано у одјељку 5 овог извјештаја, бошњачка и хрватска компонента Војске Федерације Босне и Херцеговине користе два закона који су усвојени прије Вашингтонског споразума. Бошњачка компонента користи Закон о служби у Војсци Републике Босне и Херцеговине а хрватска компонента користи Закон о служби у Хрватском вијећу одбране.

Комисија за реформу одбране настојала је да помогне у развоју јединственог закона. Процес је покренуо интензивне преговоре и потребно је ријешити још само неколико питања, Комисија се нада да ће израдити коначни нацрт Закона о војсци који ће се представити парламентима, али није био благовремено завршен да се уврсти у овај извјештај.

7.4. Парламентарна демократска контрола над оружаним снагама

7.4.1 Принципи и методе парламентарне контроле и надзора

Цивилна демократска контрола и надзор над оружаним снагама централни је организациони принцип у државама у којима су методе вршења власти у складу са европско-атлантском праксом. Цивилни органи власти, и у сфери извршне и законодавне власти, учествују у управљању и надзору над војним структурама. Носиоци власти, без обзира на то да ли су изабрани или именовани, врше своје дужности у оквиру транспарентног, демократског процеса и одговорни су јавности.

Евроатлантски парламенти имају важне одговорности у процесима цивилног демократског надзора, укључујући и овлашћење за објаву ратног стања, доношење и измјене Закона о одбрани, надзор над величином и структуром оружаних снага, одобравање именовања и разрјешења кључног особља, утврђивање нивоа расхода и одобравање буџета за одбрану. Међутим, ефектна демократска контрола и надзор над одбраном у Босни и Херцеговини мањкава је у неколико аспеката, иако три парламента која функционишу у Босни и Херцеговини (Парламентарна скупштина БиХ, Парламент Федерације Босне и Херцеговине и Народна скупштина Републике Српске) дијеле многе од истих одговорности.

Мора се рјешавати неколико питања која се односе на демократски парламентарни надзор, будући да Босна и Херцеговина припрема кандидатуру за чланство у програму НАТО-а под називом: Партнерство за мир. На примјер, Парламентарна скупштина БиХ скоро да није имала никаква овлашћења у погледу надзора одбрамбених активности, јер је то примарно било у надлежности ентитета. То значи да закони о одбрани

које су израдили ентитетски парламенти одражавају политику, стандарде и процедуре различитих влада и нису конзистентни. То, такође, значи да не постоји јединствен буџет за одбрану у Босни и Херцеговини, а именовања високих цивилних и војних представника власти одобравали су и над њима вршили надзор различити парламенти.

Ограничена овлашћења и одговорност за питања одбране на државном нивоу нису једино подручје парламентарног надзора за које је потребна реформа. Потешкоће у обезбјеђењу информација или учешће владиних функционера у парламентарним расправама, недостатак ефектних контрола буџета и надзора над расходима за одбрану, као и недовољно развијени односи између институција одбране и парламентарних комисија питања су од заједничког интереса и за државни и за ентитетске парламенте. Овакво стање, узевши генерално, покреће кључна питања која се односе на адекватност демократске парламентарне контроле и надзора, транспарентност буџета и јавне одговорности за питања одбране.

Успостављање демократске контроле над оружаним снагама једна је од кључних обавеза Босне и Херцеговине као државе која је чланица ОЕБС-а, у складу са ОЕБС-овим Кодексом понашања о војно-политичким питањима. Она је исто тако и предуслов за чланство у програму НАТО-а под називом Партнерство за мир и елеменат ОХР-овог мандата који је дат Комисији за реформу одбране. Према томе, измјене неких овлашћења и праксе парламената неопходне су и на државном и на ентитетским нивоима уколико Босна и Херцеговине жели да испуни обавезе према ОЕБС-у и да се представи као кредибилан кандидат за Партнерство за мир.

Улоге парламента у реформи одбране

Одбрамбена реформа има важне импликације за три парламента који дјелују у Босни и Херцеговини.

- Препоруке Комисије за реформу одбране у одбрамбеној реформи у неколико би аспеката промијениле постојеће уставне, правне,

буџетске и надзорне активности у којима учествују државни и ентитетски парламенти.

- Као што је речено, јачање могућности државног и ентитетских парламената у погледу вршења демократског надзора над питањима одбране, укључујући и комисијски ниво, сам по себи је важан елеменат одбрамбене реформе.
- Парламенти ће дијелити одговорност за ревизију и одобравање приједлога Комисије за реформу одбране за реформу структура одбране, те ће узети учешћа у одобравању планова и програма за провођење одбрамбене реформе и будућег надзора војних структура које су у фази промјена.
- Као представници грађана, парламенти су мјесто гдје се јавност може информисати у погледу важности вршења одбрамбене реформе, побољшати познавање питања одбране са којима су суочени политички лидери и изразити мишљење о питањима одбране.

Принципи парламентарне реформе у области одбране

Препоруке Комисије за реформу одбране за парламентарне реформе у складу су са принципима демократске цивилне контроле над оружаним снагама, транспарентношћу у планирању одбране и утврђивању буџета, као и са потребом да политички органи на демократски начин успоставе фискална ограничења за одбрану. Поред тога, Комисија је примијенила три друга принципа у изради Приједлога за одговорности парламентарних органа:

- У циљу остварења државне контроле над оружаним снагама на нивоу који је конзистентан са чланством у Партнерству за мир, закони о одбрани и прописи које доноси Државна Парламентарна скупштина требало би да буду врховни прописи и закони за област одбране, а постојећи ентитетски закони би се, у области нових државних надлежности, требали мијењати на такав начин да се ускладе са државним законима.

- Како државна и ентитетске владе имају надлежности у одбрани, општи надзор структура одбране и активности би се требао дијелити и координисати између државног и ентитетског нивоа парламената. У исто вријеме, јер ће државни закони бити врховни у области одбране, Државна Парламентарна скупштина би требало да има овлашћење за надзор свих одбрамбених активности у Босни и Херцеговини.
- Одговорности државног и ентитетских парламената морају се ускладити, а парламенти морају функционисати унутар ограничења која постоје за одговарајуће владине органе, посебно у погледу конкретних надлежности када се од парламената тражи гласање, нпр., приликом усвајања или предлагања буџета. Свако удупљавање или паралелизам треба избјегавати. У циљу промовисања јасноће и ефикасности у демократском процесу, парламенти не би требало да дуплицирају рад оног другог парламента.

Демократске методе парламентарног надзора

Потреба за успостављањем демократске цивилне контроле над Оружаним снагама Босне и Херцеговине на државном и ентитетском нивоу изискује присуство и употребу основних метода ефикасног парламентарног надзора. У ове методе спадају јавне расправе, које проводе парламентарне комисије, надлежне за надзор у области одбране, и учешће владиних функционера у овим расправама, подношење питања из области одбране функционерима, у писаној или усменој форми, од чланова парламента, истраживање, израда и измјена предложених закона о одбрани и буџетима. Ове методе су универзалне у парламентарном демократском надзору и треба их примјењивати у државном и ентитетским парламентима, иако ће ови парламенти имати различите надлежности у погледу промјена које је препоручила Комисија за реформу одбране у вези са одбрамбеним надлежностима на нивоу државе и ентитета.

Парламенти би, такође, требало да обезбиједе својим комисијама (или одборима) за одбрану овлашћења која су конзистентна са вршењем ефикасног надзора, какво је, нпр., овлашћење за захтијевање сједница и расправа отворених или затворених за јавност. Расправе би обично

требало да буду отворене за јавност, осим у случају када Комисија утврди да је због заштите повјерљивих информација потребно одржати расправу која је затворена за јавност. Комисије би, такође, требало да буду овлашћене да траже присуство било којег цивилног или војног представника власти ако је то потребно за конкретну сједницу, те исто тако да траже помоћ јавних ревизора или невладиних експерата.

Никакве информације не би требало да се ускраћују парламентарним комисијама по основу повјерљивости. Чланови парламента и експертно особље требали би да имају све неопходне безбједносне дозволе и приступ повјерљивим документима, као и обавезу поштовања повјерљивости. Све одлуке, мишљења и препоруке Комисије које не подлијежу безбједносној заштити требало би да буду доступне јавности.

У дијеловима који слиједе дате су препоруке којима се дефинишу парламентарне одговорности за одбрану на нивоу државе и ентитета и утврђују надлежности и могућности потребне оним парламентарним комисијама које се старају за питања одбране. Одјељак 7.5 овог извјештаја описује ревидирани процес путем којег државни и ентитетски парламенти израђују и одобравају своје дијелове укупног буџета за одбрану Босне и Херцеговине.

7.4.2 Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине

Закључци и препоруке Комисије за реформу одбране

У складу са јачањем државних надлежности за одбрану, које су потребне за успостављање команде и контроле над оружаним снагама на државном нивоу, како је наведено у претходним поглављима, Комисија за реформу одбране препоручује слjedeће одредбе за предложени Закон о одбрани Босне и Херцеговине, на основу којих Државна Парламентарна скупштина има:

- Искључиву надлежност за проглашење ратног стања и ратификовање ванредног стања у држави, на захтјев Предсједништва Босне и херцеговине;

- Надлежност законитог надзора над Оружаним снагама Босне и Херцеговине и свим институцијама на државном нивоу;
- Примарну надлежност за доношење и усвајање закона којима се регулише организација, финансирање, кадровско оспособљавање, обука, опремање, распоређивање и ангажовање Оружаних снага Босне и Херцеговине;
- Надлежност потврђивања кандидата за мјесто министра одбране и замјеника, начелника и замјеника начелника Заједничког штаба и генерала Оружаних снага Босне и Херцеговине;
- Надлежност за ревизију, истрагу и извјештавање о било којим питањима одбране или војске, те координисање надзора и истрага са ентитетским парламентима и
- Надлежност за утврђивање поступака који су потребни за чување државних тајни у току истрага.

О правном језику и даљњој анализи која иде у прилог овим одговорностима расправљано је раније у односу на предложени Закон о одбрани Босне и Херцеговине. Поред ових нових одговорности, државна Парламентарна скупштина и даље би имала постојеће надлежности за усвајање буџета за институције одбране и активности унутар њених надлежности, укључујући додатне буџете за непредвиђене војне операције, те ратификовање споразума, укључујући споразуме о одбрани.

Нова комисија за питања одбране у Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине

Пословник о раду оба дома Парламентарне скупштине тренутно не предвиђа сталну комисију која би се бавила питањима искључиво у области одбране. Међутим, ад хоц комисије, које тренутно настоје да израде приједлоге за измјене и допуне Пословника о раду у сваком Дому, разматрају питање оснивања сталних комисија за питања одбране.

Ad hoc комисија оба Дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине је у склопу нацрта одлуке препоручила оснивање заједничке комисије за безбједносну политику и надзор и контролу Агенције за информације и заштиту.

Поред тога, према члану 3.1.26 Пословника, Представнички дом, такође, може да оснује *ad hoc* или истражне комисије које могу привремено да ангажују стручњаке у циљу рјешавања великог низа питања, укључујући питања у вези са одбраном и безбједношћу.

Налази и препоруке Комисије за реформу одбране

Додатне надлежности у области одбране које су предложене за државу Босну и Херцеговину и њену Парламентарну скупштину захтијевају сталну парламентарну комисију, која ће извјештавати Парламентарну скупштину и обављати своје послове у области одбране. С обзиром на величину Парламентарне скупштине, Комисија препоручује заједничку комисију за одбрану и безбједност, која ће се састојати од посланика из Дома народа и Представничког дома. Пословник о раду оба дома државне Парламентарне скупштине треба се измијенити и допунити како слиједи у циљу оснивања ове заједничке комисије.

Предложене измјене и допуне Пословника о раду

[Убацити сљедеће дијелове на одговарајућа мјеста у Пословнику]

Члан X

- 1. Комисија за одбрану и безбједност домовима доставља своје мишљење, приједлоге и извјештаје, те обавља друге законодавне послове, како је то утврђено Пословником о раду оба дома. Комисија, такође, доноси одлуке о питањима која су оба дома пренијела у њену надлежност.*
- 2. Комисија се састоји од 6 (12) чланова, од чега се 1/2 бира из Представничког дома а 1/2 из Дома народа, при чему се 2/3 бирају са подручја Федерације БиХ а 1/3 из Републике Српске.*
- 3. Предсједавајући оба дома сазивају прву сједницу Комисије.*
- 4. Комисија бира предсједника и првог и другог замјеника предсједника међу својим члановима, који се бирају из сва три конститутивна народа, при чему предсједник и први замјеник не могу да буду чланови истог Дома.*

5. Комисија може да тражи привремену помоћ стручњака, који би био ангажован путем Секретаријата Парламентарне скупштине БиХ.
6. Кворум за рад Комисије састоји се од просте већине (1/2+1), укључујући најмање 1/2 чланова Комисије из сваког Дома.
7. Комисија одлучује простом већином, уз услов да већина обухвата најмање једну трећину чланова из сваког Дома.
8. Комисија доставља извјештаје о свом раду и једном и другом Дому по потреби а најмање једанпут годишње.
9. Комисија у свом раду примјењује опште одредбе Пословника о раду домова, које регулишу рад комисија.
10. Заједничка комисија има сљедеће надлежности и одговорности у области одбране и безбједности:
 - a. Структуру и снагу у људству Оружаних снага Босне и Херцеговине;
 - b. Кадровску политику, укључујући регрутовање, плату и накнаде, образовање и обуку војних снага;
 - c. Опремање војске, набавку и рад војне индустрије, материјалну помоћ, уговоре и активности са страним компанијама које пружају услуге одбрамбеним институцијама на комерцијалној основи, те увоз и извоз оружја;
 - d. Борбену спремност, војне вјежбе и операције, укључујући извршење међународних обавеза и међународне операције подршке миру;
 - e. Професионално понашање и етичке стандарде за цивилно и војно особље;
 - f. Оцјену и извјештај, најмање једанпут годишње, о раду извршних органа БиХ у области одбране;
 - g. Достављање мишљења, процјена и препорука Дому народа и Представничком дому о оцјени извјештаја и информација у области одбране;
 - h. Прегледање и предлагање закона у склопу надлежности Комисије;
 - i. Прегледање и достављање мишљења и препорука и измјена и допуна на Нацрт и Приједлог буџета за одбрану;
 - j. Преглед извјештаја о финансијској и буџетској имплементацији, који ће извршити ревизори;
 - k. Достављање мишљења Парламентарној скупштини БиХ о одобрењу за ратификацију међународних уговора у области одбране и преглед извјештаја о имплементацији међународних уговора;

l. Достављање мишљења о потврђивању цивилних и војних функционера, које предложи Предсједништво БиХ за именовање на више позиције како је то утврђено Законом о одбрани;

m. Сарадњу са парламентарним комисијама ентитета, других држава, као и са међународним организацијама и другим одбрамбеним органима.

7.4.3 Надлежност ентитетских парламената

Као што је наведено у претходним поглављима, повећање надлежности на државном нивоу у вези са одбраном треба се рефлектовати и у промјенама ентитетских устава и закона о одбрани. Надлежност ентитетских парламената нужно би се промијенила у три шире области: међународна питања, као што је објава рата и употреба силе; припрема и надзор провођења Закона о одбрани, прописа и буџета; те одобрење именовања одређених функционера.

Како се надлежност за објаву рата и употребу Оружаних снага БиХ пребацује са ентитетског на државни ниво, парламент ентитета више неће бити обавезан да обезбјеђује парламентарну сагласност и надзор у овој области. Поред тога, мада би ентитетски парламенти и даље имали законску одговорност за израду Закона о одбрани и буџета, те надзор над одбрамбеним питањима у склопу ентитетских надлежности за одбрану, ове активности би сада биле усклађене са одбрамбеном политиком, законима, прописима и стандардима утврђеним на нивоу државе.

Ове промјене се рефлектују у опису надлежности ентитета, које су претходно предложене за Закон о одбрани Босне и Херцеговине у одјелку 7.1 овог извјештаја.

7.4.4. Парламентарна скупштина Федерације Босне и Херцеговине

У сљедећим дијеловима су кратко представљени амандмани на Устав, Закон о одбрани и Пословник о раду парламента, који утичу на функцију надзора парламента над одбраном у Федерацији Босне и Херцеговине.

Измјене и допуне Устава Федерације Босне и Херцеговине

Предложене измјене и допуне Устава измијениле би надлежност парламента у вези са давањем одобрења за употребу силе, одобрењем међународних уговора и споразума и одобрењем именовања официра и дипломатског особља.

Одобрење за употребу силе

Члан IV A 20(1)(e) тренутно предвиђа да је парламент надлежан за давање сагласности за употребу војне силе од стране ентитета. Предложени амандман би утицао на ову одредбу и ослободио би ентитетски Парламент дужности да одобрава употребу оружаних снага. Ово је у складу са другим предложеним измјенама и допунама за одстрањивање предсједника ентитета из ланца команде и пренос оперативне команде и контроле над оружаним снагама на државни ниво. Овај амандман је неопходан у циљу испуњавања захтјева НАТО-а за Партнерство за мир и директиве ОХР-а да Босна и Херцеговина успостави оперативну контролу над оружаним снагама на државном нивоу.

Предложени амандман:

Члан IV A 20(1)(e) се брише.

~~(1) Поред осталих надлежности утврђених у овом Уставу, Парламент Федерације надлежан је и за:~~

~~(e) давање сагласности за употребу војне силе од стране Федерације, која мора да буде у складу са међународним правом.~~

Међународни уговори и споразуми

Члан VII 4 (1) тренутно предвиђа да или "Парламент Федерације или Парламентарна скупштина БиХ" може да одреди у закону да одређени типови међународних уговора и споразума не требају одобрење парламента да би ступили на снагу. Онако како је написан, садашњи текст, који дозвољава да оба парламента донесу такву одлуку, не би био у складу са директивом ОХР-а да институције на државном нивоу одлучују

о питањима која се односе на представљање и учествовање државе у међународним активностима. Предложени амандман утврдио би да је одбацивање потребе за одобрењем међународних уговора или споразума од стране парламента искључиво право Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине.

Предложени амандман:

Члан VII 4

(1) Споразуме са државама и међународним организацијама потписује и ратификује у име Федерације предсједник Федерације. Они ступају на снагу у Федерацији само ако их одобри Парламент Федерације уз претходну сагласност Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, осим ако ~~Парламент Федерације, односно~~ Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине није својим законом предвидјела да за такве врсте међународних споразума није потребна сагласност те врсте.

Одобрење војних и сродних номинација од стране парламента

Члан IV Б 3.8 описује процес којим извршне власти именују официре у оружаним снагама ентитета и чланове Заједничке команде и којим их парламент одобрава. Овај дио представља једну од неколико уставних одредаба којима се подржава ентитетска контрола над њеном војском. Задржавање овог процеса у Федерацији Босне и Херцеговине би било у супротности са захтјевом НАТО-а за Партнерство за мир и директивом ОХР-а да институције на државном нивоу преузму демократски парламентарни надзор и контролу над Оружаним снагама Босне и Херцеговине. То би, такође, било у супротности са циљем шире политике, а то је формирање јединствене државне структуре војног особља. Предложеним амандманом избрисале би се референце на надлежност ентитетског Парламента за давање одобрења за номиновање официра у војсци и чланова Заједничке команде, те извршиле промјене у циљу усклађивања преосталог текста у вези са дипломатским особљем.

Предложени амандман:

Члан IV Б.3.8

~~Предсједник Федерације у сагласности са потпредсједником Федерације, ... именује официре у оружаним снагама. Именовање захтијева прихватање већином гласова сваког Дома Парламента Федерације под условом да прихватање именовања за чланове Заједничке команде војних снага одобри Дом народа већином гласова делегата Бошњака и делегата Хрвата. Ова одредба се, такође, односи на именовање дипломатског особља у мисије. Предсједник у сагласности са потпредсједницима именује дипломатско особље у мисије. Именовања захтијевају одобрење већином гласова сваког Дома Парламента Федерације.~~

Амандмани на Закон о одбрани Федерације Босне и Херцеговине

Закон о одбрани (члан 21) прописује надлежности ентитетске Парламентарне скупштине у области одбране, укључујући поновно формулисање уставних надлежности за одобравање употребе силе и именовања у Заједничку команду.

Анализа предложених измјена и допуна

Измјене и допуне су нужне у погледу надлежности парламента из члана 21 како би се испунили захтјеви за Партнерство за мир и директива ОХР-а да државне институције врше демократску парламентарну контролу и надзор над оружаним снагама и одбрамбеним структурама у Босни и Херцеговини, те да држава представља себе у међународним споразумима и организацијама у вези са одбраном. Предложене измјене и допуне јасно би назначиле да одбрамбене активности у ентитету над којима надзор врши ентитетска Парламентарна скупштина подлијежу предложеном Закону о одбрани Босне и Херцеговине. Надзор парламента у области одбране у ентитету би, према томе, дао подршку организационим и материјалним потребама Оружаних снага Босне и Херцеговине према заједничкој безбједносној и одбрамбеној политици; а надзор би се вршио заједно са државном Парламентарном скупштином.

Поред тога, предложене измјене би у члану 21 избрисале референце на надлежности ентитетског Парламента за одобрење употребе силе,

именовање чланова Заједничке команде, те одобрење споразума са другим државама и међународним организацијама. Као што је објашњено у претходном тексту, ове промјене је потребно извршити у циљу испуњавања услова за чланство у програму НАТО-а под називом Партнерство за мир и захтјева ОХР-а да институције на државном нивоу преузму оперативну команду и контролу над Оружаним снагама Босне и Херцеговине.

Предложени амандмани:

Члан 21

Парламент Федерације, на основу Устава Босне и Херцеговине, Закона о одбрани Босне и Херцеговине, заједничке безбједносне и одбрамбене политике Босне и Херцеговине, Устава Федерације, овог и других закона Федерације, у области одбране:

- *Регулише систем одбране Федерације;*
- *Разматра стање безбједности и одбрамбене припреме у Федерацији и усваја мјере за организовање развоја и јачања одбрамбеног система Босне и Херцеговине у Федерацији;*
- *Одређује начин организовања материјалних резерви за вријеме ратног стања у Федерацији Босни и Херцеговини;*
- *Доноси свој план одбране;*
- ~~*даје сагласност на свако коришћење војне силе Федерације, што мора да буде у складу са међународним правом и овим законом;*~~
- ~~*одобрава именовање чланова Заједничке команде;*~~
- ~~*одобрава споразуме са државама и међународним организацијама у складу са одредбама Устава Босне и Херцеговине и Федерације Босне и Херцеговине;*~~
- *Врши надзор над свим питањима у области одбране у Федерацији, у сарадњи са Парламентарном скупштином Босне и Херцеговине, а обавља и друге послове у области одбране који су у оквиру његове надлежности.*

Предложене измјене и допуне Пословника Комисије за одбрану Парламента Федерације БиХ

Комисија Дома народа за одбрану, безбједност и контролу законитости рада служби за заштиту уставног поретка Федерације БиХ

Према члану 67 Пословника Дома народа, Комисија је надлежна за активности Дома у области одбране, као што је одобрење потреба ентитетске Војске, закључивање војних споразума и предлагање закона и подзаконских аката којима се регулише област одбране у ентитету. Чланом 67 се од ентитетских званичника надлежних за заштиту уставног поретка и од других органа власти ентитета, такође, захтијева да Комисији ставе на располагање све релевантне податке и информације.

Анализа предложених амандмана

Предложене измјене и допуне надлежности Комисије одражавају уставне и правне промјене надлежности парламента Федерације за област одбране, као што је то горе наведено. У складу са испуњавањем услова за пријем у програм НАТО-а под називом Партнерство за мир и захтјева ОХР-а да институције на државном нивоу преузму оперативну команду и контролу над Оружаним снагама Босне и Херцеговине, предложени државни Закон о одбрани (као што је описано у Одјелу 7.1. овог извјештаја) биће највиши законски акт за област одбране. Законодавне и надзорне функције које обавља Дом народа и његова Комисија за одбрану морају из тог разлога да буду у складу са одбрамбеном политиком, законима, стандардима и процедурама које је успоставила држава. Предложени амандман би уградио општу одредбу, која би одражавала ту промјену.

Уз то, више не би постојала потреба да Комисија закључује или одобрава војне споразуме, што би било у складу са преносом ове надлежности на државне институције. Предложеним амандманом се брише ова одредба.

Предложени амандмани:

Члан 67

Комисија за одбрану, безбједност и контролу законитости рада служби за заштиту уставног поретка у Федерацији разматра питања система политике у области одбране и безбједности у оквиру права и дужности Дома народа и, с тим у вези, даје мишљења и приједлоге Дому народа и предлаже мјере за организовање и развој одбране и безбједности Федерације, заштиту њене територије, финансирање Војске Федерације, стање припрема за одбрану и обезбјеђење материјалних потреба за те припреме, давање сагласности за сваку употребу Војске Федерације, ~~закључивање војних споразума~~ у складу са Уставом Босне и Херцеговине, затим за сузбијање тероризма, међукантоналног криминала, неовлашћене трговине дрогом, организованог криминала, те израђује нацрте и приједлоге закона и других општих аката којима се регулишу области одбране и безбједности Федерације, након чега даје мишљења и приједлоге Дому народа.

Давање сагласности за потребе организовања, попуне састава, обуке, опремања и финансирања Војске Федерације и предлагање закона и подзаконских аката којима се регулише област одбране врши се у складу са Законом о одбрани Босне и Херцеговине, директивама, прописима и наређењима министра одбране Босне и Херцеговине и у складу са заједничком безбједносном и одбрамбеном политиком Босне и Херцеговине.

Комисија остварује надзор над законитошћу рада служби за заштиту уставног поретка Федерације, са становишта поштовања Уставом Федерације и законом утврђених права човјека и грађанина.

Званичник који управља федералним органом управе и у чији дјелокруг спадају послови заштите уставног поретка Федерације дужан је Комисији дати на увид све податке и пружити сва обавјештења од значаја за њен рад.

Органи Федерације дужни су Комисији доставити на увид све податке и пружити све информације од значаја за заштиту уставног поретка Федерације.

Када Дом народа одлучи да о одређеном питању проведе истрагу, Комисија у ту сврху обавља припремне радње.

Комисија за одбрану и безбједност Представничког дома

Према члану 58 Пословника Представничког дома, Комисија за одбрану и безбједност одговара Дому за разматрање политике и система одбране и безбједности ентитета. Надлежности у области одбране укључују сљедеће: давање мишљења и приједлога о организовању и развоју

одбране; заштиту територије; финансирање; готовост и материјалне потребе; те предлагање закона и подзаконских аката којима се регулише одбрана. Уз то, Комисија има улогу да Дому даје савјете у погледу издавања одобрења за коришћење оружаних снага ентитета и склапање војних споразума у складу са Уставом Босне и Херцеговине.

У циљу подржавања рада Комисије, чланом 58 се од ентитетских званичника надлежних за заштиту уставног поретка, као и од других органа власти ентитета, захтијева да Комисији на располагање ставе све релевантне податке и информације. Комисија је, такође, овлашћена да организује истраге и да затражи свједочење и документацију.

Анализа предложених амандмана

Предложене измјене и допуне надлежности Комисије одражавају уставне и правне промјене надлежности ентитетског Парламента за област одбране, као што је то горе наведено, и сличне су измјенама и допунама припремљеним за Дом народа. У складу са испуњавањем услова за пријем у програм НАТО-а под називом Партнерство за мир и захтјева ОХР-а да институције на државном нивоу преузму оперативну команду и контролу над Оружаним снагама Босне и Херцеговине, предложени државни Закон о одбрани (као што је описано у поглављу 7.1 овог извјештаја) ће бити највиши законски акт за област одбране. Законодавне и надзорне функције које обавља Представнички дом и његова Комисија за одбрану морају из тог разлога да буду у складу са одбрамбеном политиком, законима, стандардима и процедурама које је успоставила држава. Предложени амандман би уградио општу одредбу, са текстом, који би одражавао ту промјену.

Уз то, више не би била потребна функција Комисије у савјетовању Представничког дома о одобравању коришћења оружаних снага и закључивања или одобравања војних споразума, што би било у складу са преносом ове надлежности на државне институције. Предложеним амандманом се брише ова одредба из члана 58.

Предложени амандмани:

Члан 58

Комисија за одбрану и безбједност разматра питања система и политике у области одбране и безбједности у оквиру права и дужности Представничког дома и, с тим у вези, даје мишљења и приједлоге Представничком дому; предлаже мјере за организовање и развој одбране и безбједности Федерације; заштите њене територије; финансирања Војске Федерације; разматра стање припрема за одбрану и обезбјеђење материјалних потреба за те припреме, ~~разматра давање сагласности за сваку могућу употребу војне силе Федерације; разматра закључивање војних споразума у складу са Уставом Босне и Херцеговине;~~ разматра питања сузбијања тероризма, међукантоналног криминала, неовлашћене трговине дрогом, организованог криминала; те разматра нацрте и приједлоге закона и других општих аката којима се регулишу области одбране и безбједности Федерације и, на крају, даје мишљења и приједлоге Представничком дому.

Давање сагласности за потребе организовања, попуне састава, обуке, опремања и финансирања Војске Федерације и предлагање закона и подзаконских аката којима се регулише област одбране врши се у складу са Законом о одбрани Босне и Херцеговине, директивама, прописима и наређењима министра одбране Босне и Херцеговине и у складу са заједничком безбједносном и одбрамбеном политиком Босне и Херцеговине.

Комисија остварује надзор над законитошћу рада служби за заштиту уставног поретка Федерације, са становишта поштовања Уставом Федерације и законом утврђених права човјека и грађанина.

Званичник који управља федералним органом управе и у чију надлежност спадају послови заштите уставног поретка Федерације дужан је да Комисији достави на увид све податке и пружи сва обавјештења од значаја за њен рад. Комисија може да организује истрагу у те сврхе и да затражи свједочења, доказе и документе.

7.4.5. Народна скупштина Републике Српске

Као што смо раније објаснили, значајнији број компетенција државе у области одбране промијениће надлежности ентитетских парламената у три широка подручја: у међународним питањима, као што су објава рата и коришћење силе; у припремању и надзору над законима о одбрани, прописима и буџетима те у давању сагласности на именовања појединих званичника.

Са пребацивањем надлежности за објаву рата и коришћење Оружаних снага Босне и Херцеговине на државни ниво, Народна скупштина више неће морати да обезбиједи скупштинску већину и надзор над овом облашћу. Уз то, док ће Народна скупштина и даље имати законодавну надлежност за израду Закона о одбрани и буџета, као и за надзор над питањима одбране у оквиру надлежности које Република Српска има у области одбране, ове ће активности сада морати да се проводе у складу са одбрамбеном политиком, законима, прописима и стандардима који се утврђују на државном нивоу.

У доље наведеном тексту даје се кратак преглед предложених амандмана на Устав, Закон о одбрани и Пословник Народне скупштине, а који се односе на надзор одбране у Републици Српској.

Предложене измјене и допуне Устава Републике Српске

На основу члана 70 Устава Републике Српске, Народна скупштина има овлашћење да прогласи: ратно стање у случају оружаног напада на ентитет; непосредну ратну опасност у случају озбиљне пријетње или ванредно стање. Ове одредбе нису у складу са условом за чланство државе у програму НАТО-а под називом Партнерство за мир и захтјевом ОХР-а да институције на државном нивоу преузму надлежност за заштиту њеног суверенитета и територијалног интегритета и за успостављање команде и контроле над Оружаним снагама Босне и Херцеговине. Предложеним амандманом се брише члан 70.

Предложени амандман: члан 70 се брише.

Измјењени члан 70

Народна скупштина, у складу са законом, проглашава:

1. ратно стање у случају оружаног напада на Републику;

2. непосредну ратну опасност у случају озбиљне ратне пријетње;

~~3. ванредно стање за Републику или дио Републике, уколико су угрожени безбједност, људска права и слободе и нормално функционисање уставних институција.~~

Предложене измјене и допуне Закона о одбрани Републике Српске

Члан 16 Закона о одбрани Републике Српске дефинише надлежност Народне скупштине у питањима одбране. Ове надлежности обухватају и слједеће: организовање одбрамбеног система и утврђивање политике, разматрање нивоа одбрамбених припрема и утврђивање њихове организације, развоја и јачања; усвајање планова одбрамбеног развоја у оквиру плана развоја ентитета; одређивање обезбјеђења материјалних резерви и извора финансирања за одбрану у току рата.

Анализа предложених амандмана

Потребно је извршити измјене члана 16 у циљу поштовања услова за чланство БиХ у програму НАТО-а под називом Партнерство за мир и захтјева ОХР-а да државни органи и закони имају највиши ауторитет, односно снагу у области одбране. Предложени амандман на Одјељак (1) представља општу допуну, којом се јасно каже да се одбрамбене активности Народне скупштине проводе у складу са Законом о одбрани, директивама, прописима и заједничком безбједносном и одбрамбеном политиком Босне и Херцеговине. Уз то, у предложеним амандманима се напомиње да и Парламентарна скупштина на државном нивоу врши надзор над одбраном.

Преузимањем надлежности за укупну одбрану Босне и Херцеговине, државне институције ће постати надлежне за утврђивање услова за мобилисање резервног састава војних снага. Из тог разлога, предложеним амандманом се, такође, брише став (4).

Предложени амандмани:

Члан 16

У области одбране, Народна скупштина:

1. Организује систем одбране и утврђује политику у области одбране према Закону о одбрани Босне и Херцеговине и у складу са директивама, прописима и наредбама министра одбране Босне и Херцеговине и са заједничком безбједносном и одбрамбеном политиком Босне и Херцеговине;
2. Разматра стање приправности за одбрану Републике и утврђује мјере за организацију, развој и јачање одбране;
3. Доноси План за развој одбране у оквиру Републичког развојног плана и
4. ~~утврђује основу за обезбјеђење материјалних резерви и изворе финансирања одбране за вријеме непосредне ратне опасности и ратног стања. Надгледа сва питања у области одбране у Републици Српској заједно са Парламентарном скупштином Босне и Херцеговине, и обавља друге задатке из области одбране према својој надлежности.~~

Приједлог измјена и допуна Пословника Одбора за одбрану Народне скупштине

Пословником Народне скупштине предвиђен је Одбор за надзор и контролу рада органа и институција које раде у области одбране и унутрашњих послова. Према члану 67, Одбор је задужен, између осталог, да: прати рад и развој система одбране, те приправност ентитета за одбрану; предлаже мјере за одбрамбену политику и јачање одбране и да обезбјеђује контролу законитости рада органа и институција у области одбране.

Анализа предложених измјена и допуна

У складу са предложеним промјенама у вези са Законом о одбрани ентитета и Народном скупштином, у акту о оснивању споменутог одбора се захтијева општи свеобухватан амандман, којим ће се јасно истаћи да ће његов оквир за надзор над одбраном бити у складу са законима о одбрани, директивама, прописима и политиком коју су утврдиле институције на државном нивоу. Поред тога, на основу преузимања одговорности за заштиту њеног суверенитета и територијалног интегритета на нивоу државе, предложеним амандманом би се брисало конкретно позивање на приправност "одбране РС..."

Приједлог амандмана:

Члан 67

Одбор за надзор и контролу рада органа и институција које раде у области одбране и унутрашњих послова:

- Прати ситуацију, функционисање и развој система одбране и система унутрашњих послова;
- Расправља о стању приправности ~~одбране Републике Српске~~ и предлаже мјере за утврђивање политике у области одбране;
- Предлаже мјере у вези са организацијом, развојем и јачањем одбране;
- Расправља о ситуацији и имплементацији политике у области унутрашњих послова и предлаже мјере за успостављање система унутрашњих послова, те утврђује политику у тој области;
- Расправља о питањима производње, промета и превоза оружја, отровних, запаљивих, експлозивних, радиоактивних и других опасних материјала;
- Прати режим преласка граница и контроле путничког саобраћаја преко границе;
- Обезбјеђује контролу законитости рада органа и институција у области одбране и унутрашњих послова;
- Обавјештава Народну скупштину о условима и проблемима у области одбране и унутрашњих послова и предлаже одговорајуће мјере;
- Одобравање захтјева за организовање, попуњавање особљем, обука особља, опремање и финансирање Војске РС-а и предлагање закона и подзаконских аката којима се уређују питања одбране вршиће се у складу са Законом о одбрани Босне и Херцеговине, директивама, прописима и наредбама министра одбране Босне и Херцеговине, као и у складу са заједничком безбједносном и одбрамбеном политиком Босне и Херцеговине.

7.5. Прелазни поступци за израду буџета и финансирање

Контрола нивоа потрошње за одбрану и одобравање буџета за одбрану важна су средства цивилне, демократске и парламентарне контроле над питањима одбране.

Према садашњем уређењу, владе и парламенти ентитета контролишу ове одлуке. Порези се повећавају на локалном нивоу, ентитетска министарства одбране оцјењују услове и подносе захтјеве за буџет, ентитетске владе одређују ниво потрошње за одбрану у контексту укупних ентитетских потреба, а те буџете усвајају ентитетски парламенти. Институције на државном нивоу немају готово никакву улогу о овом процесу. Неколицина активности на државном нивоу у области одбране (као што је СКВП и његов Секретаријат финансирају се путем процедура које резултирају из Дејтонског мировног споразума и члана ВИИИ Устава Босне и Херцеговине и у којима се захтјеви државе за финансирање просљеђују ентитетима, који дијеле ове трошкове, а ентитети дозначавају средства држави.

У смјерницама Партнерства за мир НАТО-а и у мандату који је ОХР дао Комисији за реформу одбране захтијева се демократски парламентарни надзор и контрола на државном нивоу над оружаним снагама, државни надзор над оружаним снагама у цијелој Босни и Херцеговини, и да финансирање одбрамбених структура утврде политички органи у демократском поступку. Обавезе према ОЕБС-у, такође, изискују да Босна и Херцеговина ограничи расходе за војску. У складу са овим захтјевима, Комисија за реформу одбране предложила је доношење новог закона о одбрани Босне и Херцеговине, амандмане на ентитетске уставе и законе и успостављање парламентарне одговорности, чиме би се Закон о одбрани

на државном нивоу учинио врховним актом у области одбране у држави и у оквиру заједничке безбједносне и одбрамбене политике БиХ.

Иако се може очекивати да се финансирање и израда буџета за све активности у области одбране у Босни и Херцеговини пренесу на државу, Комисија за реформу одбране морала је да се суочи са реалношћу да држава тренутно нема довољно средстава да испуни ову обавезу.² Стога је задатак Комисије за реформу одбране да разради поступак за израду буџета који ће бити задовољавајући за чланство у Партнерству за мир и којим ће врховна надлежност државе у овој области бити усклађена са реалном ситуацијом финансирања на нивоу ентитета.

Поред тога, поступак ревидирања буџета требало би да ојача парламентарни надзор над расходима за одбрану. Комисије и одбори би требало да буду обавијештени о удјелу који одбрана има у Нацрту буџета, а требало би да добију и објашњење неопходних промјена прије него што се буџет достави парламентима. Процјена буџета за одбрану достављена парламентима требало би да садржи детаљно планиране трошкове у циљу промовисања објављивања потпуних информација и транспарентности. Комисије и одбори требало би да користе своја овлашћења за измјене и допуне буџета у фази усвајања буџета и да разматрају потребу за додатним средствима током усвајања ребаланса буџета уколико је то потребно за непредвиђене војне операције. Парламентарне комисије би, такође, требало да редовно примају извјештаје о буџету од министарстава одбране и ревизора у циљу помоћи у надзору и одговорности. Било би потребно основати канцеларије за везу између парламената и министарстава одбране, које би побољшале тијесну сарадњу.

Комисија за реформу одбране развила је приступ који комбинује постојеће и нове процедуре да би постигла ове циљеве.

Анализа приједлога за поступак израде буџета / амандмани

Предложени приступ дефинише укупни буџет одбране Босне и Херцеговине као буџет који се састоји од трију дијелова – државног и

² Према ММФ-у, приходи државе у 2003. години износе 51 милион КМ, што чини само 10 процената укупних расхода државе.

буџета двају ентитета. Припрему и надзор над укупним буџетом одбране тијесно би координисале институције државе и два ентитета. Државни и ентитетски парламенти би појединачно усвојили свој дио укупног буџета одбране путем редовних парламентарних поступака. Овај приступ је наведен у члановима 46 и 47 предложеног Закона о одбрани Босне и Херцеговине.

Надлежности државе

Будући да војна структура Босне и Херцеговине у свом саставу има више од једне војске и да их финансирају засебне ентитетске владе, неопходна је централизована координација планирања одбране и израде буџета да би се обезбиједила команда и контрола над оружаним снагама на нивоу државе. Министар одбране би координисао израду укупног буџета за Оружане снаге Босне и Херцеговине с ентитетским министрима одбране уз координацију с министрима финансија. Резултат овакве координације требало би да буде консолидовани државни програм одбране као и укупни ниво расхода за одбрану који су договориле државна и ентитетске владе на политичком нивоу.

У циљу подржавања овог процеса, Комисија за реформу одбране препоручује следеће смјернице за планирање и израду буџета за одбрану у Босни и Херцеговини:

- Финансијско планирање требало би да укључује процјену буџета за текућу годину и за три наредне године и да обезбиједи стабилно финансирање.
- Одговарајући ниво потрошње за одбрану Босне и Херцеговине представља политичку одлуку, која није у оквиру мандата Комисије за реформу одбране. Међутим, у принципу, проценат потрошње за одбрану требало би да буде сличан проценту у другим европским земљама приближно исте величине у односу на бруто национални доходак и требало би да буде пропорционалан економским могућностима Босне и Херцеговине.

- У буџетима би требало да буду обезбијеђене редовне плате за припаднике Оружаних снага БиХ.
- Требало би испуњавати стандарде за конкретна смањења оружаних снага.
- Средства би требало да буду довољна за финансирање нових надлежности државе.

Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине ће бити у потпуности информисана о укупном буџету за одбрану БиХ и усвајала би дио укупног буџета којим се финансирају институције и активности у области одбране на државном нивоу.

Надлежност ентитета

Ентитети би били надлежни за финансирање, провођење и надзор над укупним плановима одбране и буџетима за Оружане снаге Босне и Херцеговине, који се координишу и о којима је постигнут договор на политичком нивоу. Ентитетски парламенти би разматрали и усвајали ентитетске буџете за одбрану у оквиру редовне парламентарне процедуре, са појачаним процедурама надзора, како је описано у претходном тексту.

С обзиром на садашњу ситуацију у Босни и Херцеговини, овим поступком се успоставља равнотежа између потребе да се успостави врховна надлежност државних институција у области одбране са реалном ситуацијом финансирања од стране ентитета. Изузетно централизована координација на нивоу државе комбинована са дјелотворном ентитетском имплементацијом договорених планова и буџета за одбрану од кључне су важности да би се показало да држава врши команду и контролу над оружаним снагама. Појачане парламентарне процедуре су, такође, неопходне да би се обезбиједило да се ниво потрошње за одбрану утврди у демократском процесу и да би се побољшала транспарентност и надзор над расходима у области одбране.

Ове промјене су неопходне ради испуњавања директиве ОХР-а и смјерница НАТО-а за програм Партнерство за мир. Текст којим би се

испуниле обавезе које се тичу буџета предложен је за нови Закон о одбрани Босне и Херцеговине у дијелу 7.1. овог извјештаја.

Провођење

Препоручено јачање парламентарног надзора над одбраном и промјене у поступку израде буџета за одбрану у Босни и Херцеговини изискиваће увођење нових или ревидираних процедура, заједничког система информисања, обуку особља и друге конкретне иницијативе. Особље Министарства одбране и парламената на државном и ентитетском нивоу треба да учествује у овим иницијативама, од којих ће за многе бити потребна подршка међународне заједнице. Детаљнији план и програм за овај посао изложен је у дијелу 9 овог извјештаја.

8. Остала питања у области одбране

У овом дијелу се анализирају два низа питања у реформи одбране: смањење трошкова одбране и побољшање и усклађивање политике за особље.

Сви се слажу да су трошкови на одбрану превелики. Једно од обећања за одбрану и безбједност Босне и Херцеговине јесте и да ће се "обезбиједити професионалне, модерне и приуштиве оружане снаге". Испуњење дијела овог обећања који се односи на приуштивост захтијеваће знатна смањења у потрошњи на одбрану. Мандат који је високи представник дао Комисији за реформу одбране, такође, анализира управо ово питање. високи представник је наложио Комисији да формулише реформе којима ће се омогућити "да финансирање одбране буде у оквиру фискалних ограничења која на демократски начин успоставе политичке власти".

Да би била приуштива, одбрамбена структура Босне и Херцеговине мораће се смањити у бројним главним областима. Комисија је разматрала смањења у шест области: активни састав, резервни састав, војни рок, сједишта министарства одбране и теренски штабови, локације за складиштење оружја и вишак имовине, укључујући количине у пословањима. Питања у многим овим областима била су или се анализирају у процесима који су претходили успостављању Комисије. Она се настојала надоградити на претходни рад. Узимајући у обзир расположивост и тачност финансијских података, анализа трошкова на којој Комисија заснива своје препоруке није дорађена или поуздана како би се жељело.

8.1. Смањење активног састава

У 2002. години, Оружане снаге Босне и Херцеговине су смањене за око 33 посто, а око 13. 000 професионалних војника је отпуштено. У то вријеме на ово се гледало као на прву фазу у низу фаза демобилизације. Комисија за реформе одбране схвата да ће демобилизација бити главни елемент будућих реформи у области одбране и Комисија предлаже додатно смањење Оружаних снага на 12/000 професионалних војника. Овај број би служио као «плафон» за све професионалне војнике без обзира на распоред, укључујући и оне у државним и ентитетским цивилним и војним сједиштима. Међутим, процес демобилизације и шеме финансирања које би могле да буду потребне да би се овај процес олакшао морају се наставити и након овог извјештаја. То је високи представник и предвидио у својој одлуци од 2. априла 2003. године; командант СФОР-а и Заједничка војна комисија задужени су да "обезбјеђују усвајање далекосежних реформи структура Оружаних снага до 1. јануара 2004. године да би им се омогућило да раде у оквиру додијељеног буџета."

Тих 12.000 војника било би подијељено између Федерације Босне и Херцеговине и Републике Српске у омјеру 2:1 утврђеном у Одбрамбеној политици. Комисија предлаже да ентитетска министарства одбране предузму ово смањење снага што је прије могуће.

Међутим, Комисија за реформе одбране схвата да ће смањење војног људства захтијевати исплату отпремнина и друге облике помоћи. Финансирање и на локалном и на међународном нивоу ће бити потребно да би се задовољиле ове потребе. Комисија апелује на међународну заједницу да пружи помоћ и да као приоритет утврди нивое међународне помоћи отпуштеним војницима.

8.2. Смањење снага резервног састава

Босна и Херцеговина тренутно држи 240.000 људи у резервном саставу. Према европским стандардима, то су велике снаге. Веће су него резервне снаге Пољске, која има десет пута више становника него Босна и Херцеговина. Отприлике 7 посто становништва Босне и Херцеговине је

206

регистровано у резервном саставу, у поређењу са мање од 1 посто у осталим земљама попут Шведске, Данске и Словеније.

Слично томе, омјер активног професионалног састава у Босни и Херцеговини, наспрам укупној величини оружаних снага је мали у поређењу са омјером у другим европским земљама: активни професионални састав је отприлике 5 посто укупне величине, у поређењу са око 20 посто за земље попут Шведске, Данске и Словеније.

Међутим, снаге резервног састава су снаге на папиру јер се оне не организују нити обучавају за одговорности мобилизације. Трошкови снага у резервном саставу односе се на одржавање оружја и муниције, коју ће користити резервни састав када се мобилизује, и на вођење администрације и евиденције. Међутим, јасно је да трошкови администрације, углавном, произлазе из великог броја теренских штабова. Централизацијом се могу смањити трошкови који се тичу резервног састава.

Комисија за реформу одбране вјерује да Босна и Херцеговина нема војне потребе за снагама у резервном саставу постојеће величине и предлаже да снаге резервног састава броје не више од 60.000 људи, узимајући у обзир структуре других снага у региону.

8.3. Војни рок

Како је објашњено у дијелу 5.5, тренутна величина Оружаних снага Босне и Херцеговине је превелика да би је држава могла економски одржавати. Теоретски, војни рок у Федерацији Босне и Херцеговине кошта 56 милиона КМ или 21 проценат ентитетског буџета за одбрану, а 15,3 милиона у Републици Српској или 17 процената ентитетског буџета за одбрану.

Ови трошкови су теоретски јер додијељене исплате, које чине укупне трошкове на војни рок, нису плаћене до износа предвиђеног буџетом. (Како је наведено у дијелу 5.5, Босна и Херцеговина нема систем финансија и процесе буџета који су потребни да се произведу адекватни,

поуздани и транспарентни сажети расхода за одбрану. Стога је тешко процијенити тачан износ за војни рок.)

Ентитетска министарства одбране не могу да приуште њихове тренутне програме за војни рок. Надаље, имајући у виду предложених 75 процената смањења у резервним снагама, потреба за обученим регрутима за попуну у резерви је умањена. Комисија препоручује да се прилив регрута за војни рок смањи за 50 процената и да се период за обуку регрута скрати са шест на четири мјесеца.

ПРЕЛИМИНАРНЕ истраге наводе да би се модернизацијом могло доћи до дјелотворнијег процеса евиденције. Такође би било могуће централизовати већину администрације. Централизација програма регрутације довела би до знатних уштеда будући да је велики проценат тренутно запослених у ентитетским министарствима одбране посвећен одржавању система регрутације и евиденције снага у резервном саставу. Сљедећи дио детаљније описује смањења у командама и теренским штабовима.

8.4. Смањење особља у командама и на терену

Иако се обавило смањење снага у Босни и Херцеговини, упоређива смањења особља у министарствима одбране тек треба да услиједе. Цивилно особље у ентитетским министарствима одбране такође се мора смањити да би се дошло до ефикасне и избалансиране организације одбране. Морају се примијенити три основна принципа на будуће одбрамбене структуре: оне морају да буду компатибилне са НАТО-ом, треба унаприједити дјелотворност и минимизирати институционални вишак. Према стандардима НАТО-а, команде не би требало да прелазе два посто укупног бројног стања војника пријављених при командама.

Ситуација посебно није избалансирана у Босни и Херцеговини. Ради поређења, особља министарстава одбране других земаља у просјеку имају омјер војника наспрам особља министарства од отприлике 30:1. Поређења ради, у Републици Српској омјер је 11:1, а у Федерацији Босне и Херцеговине 10:1. У Федерацији Босне и Херцеговине, 379 лица је у сједишту Министарства одбране, а 949 лица је запослено у теренским

канцеларијама. Многи од њих раде на дужностима у вези са војним роком, као што су ручно похрањивање података у евиденције о регрутима, и на информацијама о резервним снагама. У Републици Српској, 466 лица ради у теренским канцеларијама, а 122 у сједишту. Многи од њих, такође, раде на задацима у вези са војним роком и резервним снагама. Министарство одбране Федерације Босне и Херцеговине има осамдесет девет теренских локација, а Република Српска одржава седамдесет једну теренску локацију. Ово је приказано на табели:

	Укупно у МО	Сједиште МО	МО-терен	Локације на терену
ВРС	588	122	466	71
ВФБиХ	1328	379	949	89

Комисија за реформу одбране вјерује да би комплетна рационализација теренског особља у оба министарства произвела значајне уштеде у особљу.

Модел Републике Словачке, који је коришћен као дио словачког плана активности за чланство у НАТО-у, дозвољава да Министарство одбране (укључујући агенције за подршку) броји до 9,8 посто укупног бројног стања војске у току периода транзиције до стандардног модела НАТО-а. За Републику Српску, ово би значило укупно 393 лица у особљу Министарства одбране. Ово би било 33 процента смањења тренутног нивоа особља. У Министарству одбране Федерације Босне и Херцеговине, број особља, према моделу Републике Словачке, би био 786 лица или 41 проценат смањења.

Комисија препоручује да би свако Министарство одбране ентитета требало да покрене почетно смањење особља за 25 процената. Ово смањење би се требало постићи до краја 2003. године или што је прије могуће, али не касније од 30.јуна 2004.године. Комисија вјерује да ће бити могућа даљња смањења, али утврђивање оваквих могућности ће изискивати разматрање пуних импликација одобрених реформи одбране.

Посебну пажњу треба посветити одређивању обима посла правне службе у различитим институцијама и структурама на начин да се обезбиједи довољан капацитет правног особља да би се носило са правним изазовима у скорије вријеме. То ће захтијевати много више радне снаге од онога што је предвиђено.

Комисија за реформу одбране вјерује да ће Министарство одбране на државном нивоу у почетку бити попуњено са не више од 100 професионалних лица (појединце који нису у професионалној цивилној служби, као што су особље за чишћење, физичко обезбјеђење и особље у кафе-кухињи, требало би додати овом броју). Око 70 посто распоређених професионалних лица требало би да буду цивили.

Заједнички штаб Босне и Херцеговине и Оперативна команда у почетку би требало да буду попуњени са не више од 50 посто нивоа попуње Секретаријата. Генералштаб Војске Републике Српске и Заједничка команда Војске Федерације БиХ у сједишту не би требало да буду већи од два посто укупне структуре активних снага у складу са стандардом НАТО-а.

8.5. Консолидација локација за складиштење оружја

Локације за складиштење оружја су војне локације које садрже оружје и војну опрему. Ове локације се дијеле на борбене и ресурсне и укључују, али нису ограничене на: касарне, војне аеродроме, складишта муниције, објекте за одржавање, локације за комуникације, војне школе итд. Локације за складиштење муниције су тренутно највећа брига јер је доста постојеће муниције у лошем стању, а вишак се складишти преблизу цивилног становништва.

У 1999. години у Босни и Херцеговини је постојало 540 локација за складиштење оружја, а до краја 2002. године тај број се смањио на 130. Међутим, како се број локација смањивао, количина оружја и муниције на преосталим локацијама се повећавала. То је довело до слабих и ризичних услова за складиштење. У 2003. години, СФОР је спецификовао прихватљиве безбједносне стандарде за складиштење. Поштовање ових стандарда је довело до повећања броја локација за складиштење оружја

са 130 на 166. Крајња ситуација је неодржива јер се број локација мора смањити да би се смањили трошкови, а стандарди се морају побољшати ради смањења ризика за јавност и војно особље.

Даљња разматрања наводе да нема довољно снага за чување овако великог броја локација. Пошто војске ентитета немају софистицирану опрему за надгледање, мора се користити велики број људства за чување ових локација за складиштење. Ове дужности тренутно обавља велики број регрута.

Учињени су напори, од стране СФОР-а и ентитета, да се смање количине опреме у посједу почевши од уништавања неперспективног оружја и муниције. У априлу 2003. године, Канцеларија Високог представника (ОХР) је наложила смањење локација за складиштење оружја на мање од десет у цијелој земљи. У јуну 2003. године, експлозија у Рабићима код Дервенте доказала је велику опасност локација за складиштење муниције.

У провођењу налога ОХР-а, СФОР је радио, у сарадњи са државним и ентитетским званичницима, на остварењу плана за смањење локација за складиштење оружја до краја 2003. године. На основу процјене СФОР-а, ове би локације могле да се састоје од:

- Локација за складиштење оружја, које садрже све оружје и опрему коју користи резервни састав у случају мобилизације.
- Локација за складиштење муниције које садрже муницију потребну у сврху обуке и операција, које би, такође, остале.
- Локација за складиштење муниције које садрже ратне резерве муниције, које би се, такође, могле користити за опскрбу других складишта муниције која се користе у сврху обуке или операција.

Такође се може размотрити комбиновање функција локација за складиштење оружја да би се превазишли проблеми који се тичу логистике, расподјеле јединица и других специфичних околности и детаља.

У Војсци Републике Српске (ВРС), већина муниције, мина и експлозивних направа је расподијељена на деветнаест локација за складиштење

муниције. План је да се затвори једанаест локација до краја године, али је и преосталих 8 још увијек превише. ВРС још увијек није представила никакав план за смањење броја локација за складиштење оружја, али је тражила помоћ СФОР-а.

Војска Федерације Босне и Херцеговине (ВФБиХ) планира да затвори девет локација до априла 2004. године, што значи да ће око петнаест локација за складиштење оружја остати активно. Постоје планови да се затвори још девет локација до јуна 2005. године. Војска Федерације предвиђа да ће преостати четири локације за складиштење муниције и двије локације за складиштење оружја. Ово би значило да би Војсци Републике Српске биле дозвољене само три локације за складиштење оружја ако се испоштује налог ОХР-а. Међутим, треба уважити да однос снага између ФБиХ и РС-а у омјеру 2:1, који се примјењује на снаге и опрему, није нужно примијенити на број локација за складиштење, иако је јасно да постоји веза.

Горе описани ентитетски планови остају само нацрти планова у вријеме писања овог извјештаја. Ентитети достављају планове СФОР-у, а СФОР ће потом извршити инспекцију свих локација за складиштење муниције да би утврдио да ли су ти планови оствариви и реални. Намјера СФОР-а је да у октобру уради свој извјештај о инспекцији у Републици Српској, а извјештај о локацијама у Федерацији Босне и Херцеговине до јануара 2004. године. Уништавање муниције ће вјероватно требати да претходи смањењу локација.

Тешко је утврдити колико би времена било потребно да се постигне жељени једноцифрени број локација за складиштење оружја/муниције. Ниједна од постојећих локација за складиштење муниције не испуњава НАТО стандарде, а многе не испуњавају минимум безбједносних стандарда. Потребна ће бити финансијска средства да би се изградили нови објекти или да се побољшају постојећи услови за складиштење. Врло је могуће да ће смањење локација за складиштење муниције ићи спорије од очекиваног због великог вишка муниције и ограничених капацитета постојећих локација. Због тога ће бити потребно финансирати побољшање неколико локација да би се постигли стандарди пуне

безбједности током прелазног периода смањења у циљу спречавања даљњих несрећа.

Трошкови потребни за побољшање локације, да ли за стандарде безбједности или пуне НАТО стандарде, зависе од сваке појединачне локације и још увијек се не зна за које локације је потребно побољшање. Побољшање сваке локације врло лако може да буде скупо; трошкови у вези са безбједношћу и развојем инфраструктуре би били међу највишим. Поред тога, треба узети у обзир могућност да су све локације са муницијом минирале и свака локација би морала да буде провјерена; зна се да су неке локације минирале у знатном степену.

Укупна тренутна количина муниције је 25.200 тона за бошњачку компоненту ВФБиХ, 46.000 тона за хрватску компоненту ВФБиХ и 66.500 тона за ВРС – укупно 137.760 тона.

Затварање многих локација за складиштење оружја, такође, покреће питање одлагања вишка тешког оружја. СФОР и међународна заједница ће наставити надгледати овај процес да би се ускладили локације за складиштење оружја / муниције.

За омогућавање смањења муниције, ентитетима ће требати асистенција у утврђивању које залихе муниције је потребно уништити. Иако ће се неке залихе утврдити након што коначна структура Оружаних снага Босне и Херцеговине буде позната, за остатак ће бити потребна техничка помоћ у форми лабораторијске опреме и образовања.

Ентитетима су потребна средства за обављање тестирања њихових покретних сила да би се уврдили парцеле које треба затворити. Неуспјех у утврђивању овога може имати катастрофалне посљедице, посебно под овим условима. Према студији албанских оружаних снага из 1999.године, трошкови лабораторије за високо извођење течне кроматографије (ХПЛЦ) су отприлике 91.000 евра, са 11.000 евра у годишњим трошковима функционисања опреме.

Ентитети морају да знају како да управљају својом муницијом у складу са стандардима НАТО-а. Од њих се не може очекивати да тумаче серије компликованих стандарда НАТО-а без образовања. За обуку особља ентитетске војске ће бити потребно отприлике 180.000 евра.

Комисија за реформу одбране наводи да су ентитети и СФОР до сада посвећивали пажњу овом питању. Комисија препоручује гашење девет локација и подстиче убрзан процес који је оријентисан на безбједност да би се уништили или одстранили сви вишкови муниције и опреме.

8.6. Ослобађање од вишкова

Оба ентитетска министарства одбране чине напоре да се ослободе вишкова пословања и имовине. Ослобађање од тих пословања и имовине даје другим владиним институцијама средства за њихово функционисање и смањује финансијски терет министарствима одбране.

У вези са војном имовином, ВРС планира прерасподјелу јединица војске у оквиру тринаест гарнизона и два гарнизонска центра до краја 2003. године. У овом процесу биће затворено двадесет девет локација. Сви објекти који нису имовина Министарства одбране Републике Српске чуваће се док се не донесе коначна одлука о њиховом будућем статусу. Федерација Босне и Херцеговине је одредила тридесет пет локација које ће бити затворене, што оставља двадесет шест локација за ВФБиХ. Министарство одбране ће донијети одлуку о статусу затворене инфраструктуре.

Комисија за реформу одбране предлаже да се напори за ослобађање од вишка имовине и пословања убрзају и да министарства и војске повећају напоре за ослобађање вишка удјела у пословањима. То је питање које ће надлежни органи детаљније размотрити.

8.7. Питања политике за особље

У складу са предложеним Законом о одбрани Босне и Херцеговине (члан 81), министар одбране ће именовати заједничку комисију за процјену система управљања особљем и дати препоруке за стварање јединственог система.

Овај дио представља препоруке, које се тичу питања људства, конкретно за развој јединственог система управљања особљем за одбрамбене

институције и структуре. Оне се не требају сматрати коначном листом, те Комисија за реформе одбране предлаже да будући министар одбране, заједно са заједничком комисијом, детаљније испита ово и друга питања.

8.7.1 Систем управљања особљем

Као дио програма Опреми и обучи за ВФБиХ, МПРИ је израдио комплетан систем управљања војним особљем, направљен према ономе који се користи у Војсци САД-а. ВФБиХ су достављене верзије комплетних процедура и прописа за тај систем на локалним језицима, а предложени систем је сличан ономе који користе војне снаге других држава НАТО-а.

Осим ограничене употребе, примарно на нивоу Министарства одбране, ВФБиХ још није примијенила систем управљања особљем по стандардима Војске САД-а. Усљед разних разлога, заједнички Закон о служби у Војсци / Служби, који би садржавао те одредбе, никад није усвојен. Међутим, израда таквог система такође би захтијевала амандмане на постојеће законе о одбрани и запошљавању.

Систем управљања особљем Војске Републике Српске је организован раније и заснован је на систему за особље Војске Југославије, али је усклађен са законима и прописима Републике Српске. Закон о одбрани, Закон о Војсци и Правило службе ВРС-а чине постојећи систем.

Главне разлике између система управљања особљем двају ентитета:

- а. Подофицирски кор: Иако мора прећи дуг пут, ВФБиХ је започела процес изградње професионалног подофицирског кора. Подофицирски кор у ВРС-у је заснован на принципима старе Војске Југославије, тј. подофицири имају малу улогу. Као посљедица тога, ВРС има офицере који изводе многе послове додијелене подофицирима у ВФБиХ. Међутим, ВРС је заинтересована за то да се развије подофицирски кор.

- b. Структура чинова: Структура војних чинова између ВФБиХ и ВРС је различита. Структуре чинова би требало да буду усклађене.
- c. Стопе плата, накнада и дневница: Постоје значајне разлике у платама и бенефицијама између ВФБиХ и ВРС-а. Наиме, особље ВФБиХ прима знатно више новца него особље ВРС-а.
- d. Друге разлике: Постоје и друге разлике између двају система који су тренутно у употреби, те између сваког од ових система и система управљања особљем по стандарду Војске САД-а, а који још није усвојен у Федерацији Босне и Херцеговине. Препорука Комисије за реформе одбране је да се додатно испита ово питање када се успостави заједничка комисија у складу са чланом 81 предложеног Закона о одбрани Босне и Херцеговине.

Приликом разматрања недостатака постојећег(их) система, императив је да систем особља задовољава следеће критеријуме:

- Да се једнако примјењује унутар Оружаних снага Босне и Херцеговине;
- Да је једноставан за разумијевање и управљање;
- Да пружа отворено и транспарентно руковођење свим војним особљем и цивилним особљем запосленим на подршци одбране;
- Да елиминише разлике у платама, бенефицијама и накнадама између ентитетског војног особља;
- Да је заснован на принципима компетентног обављања дужности, оцјени и резултатима и
- Да је усклађен у постизању заједничких чинова и функција подофицирског кора.

Све стране су свјесне бенефиција које се могу извући из постојања једног система управљања особљем, а који би се примјењивао на све војно особље у Оружаним снагама Босне и Херцеговине. ВРС није против

имплементације система управљања персоналом по стандарду Војске САД-а, али није спремна да га прихвати као оптимални систем док не буде имала прилику да га детаљно прегледа.

Комисија за реформу одбране предлаже да ВФБиХ и ВРС испитају систем по стандарду Војске САД-а, тј. да оцијене да ли он испуњава захтјеве и (ако је оцјена генерално гледано позитивна) да идентификују које дијелове система треба модификовати. Треба израдити план провођења, који ће ступањем на снагу обезбиједити да је договорени систем примијењен.

8.7.2 Ситуација с алтернативном службом

Закони који регулишу алтернативну службу због приговора савјести постоје у оба ентитета, али нису у потпуности усклађени. Постоје одредбе које нуде двије алтернативе за обавезу служења војног рока: алтернативна служба може да се обавља у војним јединицама без ношења оружја или у правним органима изван оружаних снага које одреди Министарство одбране.

Трајање алтернативне службе је три мјесеца дуже од трајања војног рока у Федерацији Босне и Херцеговине и шест мјесеци дуже од трајања војног рока у Републици Српској. Како је наведено, ове као и остале одредбе требају се ускладити између ентитета, у складу са међународним обавезама Босне и Херцеговине као што су стандарди Савјета Европе и обавезе након прикључења, који одређују да се закони о приговору савјести и алтернативном служењу војног рока требају усвојити у року од три године након прикључења.

Ситуација у Републици Српској

Тренутно, четири правна органа су потписала уговоре са Министарством одбране да примају лица у алтернативну службу у њиховим институцијама. Министарство одбране тренутно преговара са још два правна органа и покушава заинтересовати друге институције.

Пет лица тренутно служи алтернативну службу (један у музеју у Приједору, четири у "Каритасу" у Бањој Луци, а два треба да почну служити у Институцији за инвалиде у Бањој Луци).

Само једно лице служи по приговору савјести, без ношења оружја, у Војсци Републике Српске.

Процес провођења алтернативне службе управо је почео у Републици Српској и Министарство одбране сматра да су успјели у представљању предности овог питања за друштво. Министарство одбране очекује да ће убудуће више лица поднијети захтјев за алтернативну службу.

Министарство одбране мора сносити трошкове за лица у алтернативној служби који се односе на плате, одјећу и обућу. Орган у којем се обавља служба има обавезу да покрије све остале трошкове (превоз, смјештај и храну). Административне трошкове подношења захтјева сноси Министарство одбране.

Ситуација у Федерацији Босне и Херцеговине

Провођење алтернативне службе је у Федерацији Босне и Херцеговине било спорије. Међутим, интересовање за алтернативну службу је много веће него у Републици Српској.

Тренутно постоји 600 захтјева за алтернативну службу, од којих је 500 прошло кроз процедуру. Предвиђа се да ће први контингент почети службу до краја године. Сви достављени захтјеви односе се на алтернативну службу изван оружаних снага.

Министарство одбране је дужно да у августу потпише уговоре са четрдесет правних органа и да одреди јединице за алтернативно служење. Министарство је за регруте прикупило информације које се тичу могућности алтернативног служења.

Министарство одбране је обавезно да покрије трошкове плата и здравствене заштите за лица у алтернативној служби изван оружаних снага. Правни органи у којима се обавља служба имају обавезу да сnose све остале трошкове (опрема, превоз, смјештај и храна).

Административни трошкови подношења захтјева и попутни административни трошкови су подијељени између комисије под надлежношћу Министарства правде и Министарства одбране.

8.7.3 Сукоб интереса

Етичко понашање

Спречавање сукоба интереса владиних запосленика је подскуп ширег питања етичког понашања ових службеника. Стандарди етичког понашања, како су их осмислиле многе владе, садрже правила и прописе који регулишу етичка питања која се примјењују на владине запосленике и која су сачињена да би се обезбиједило да владини запосленици обављају послове Владе ефикасно, објективно и без неприкладног утицаја.

Већина држава НАТО-а, ако не и све, имају законе, директиве, прописе и/или смјернице које анализирају етичко понашање војног особља и цивилног особља које обавља дужности на позицијама које се односе на одбрану. Многи од ових прописа су прилично детаљни. На примјер, Заједнички етички правилник Министарства одбране САД-а садржан је на отприлике 130 страница. Он даје шире тумачење етичког понашања особља Министарства одбране, а говори и о специфичним захтјевима у оквиру тих смјерница. Оружане снаге Њемачке имају сличне правилнике и смјернице.

Закони који регулишу етичко понашање јавних запосленика на нивоу државе

Етичко понашање јавних запосленика на државном нивоу у Босни и Херцеговини, укључујући сукоб интереса, регулисано је разним постојећим законима. Ови закони су објављени у службеним листовима оба ентитета и све стране су их прихватиле као описивање смјерница за избјегавање сукоба интереса јавних запосленика. Осим тога, Упутства команданта СФОР-а Странама – документ о имплементацији његових овлашћења на основу споразума – обухвата сукоб интереса за официре у

чину генерала и за остале припаднике Оружаних снага Босне и Херцеговине. Такође се примјењује на цивиле које одреди командант СФОР-а, а који су еквивалентни са официрима у чину генерала. Међутим, позиција '(ентитетског) министра одбране' је искључена из ових одредаба.

Пензионисано / разријешено особље

Док је питање спречавања сукоба интереса за активно војно особље и цивилне запосленике више или мање усмјерено и обухваћено постојећим законима, нека питања која се тичу сукоба интереса пензионисаног, те бившег војног и цивилног особља, нису анализирана.

- ***Утицај након пензионисања:*** Евидентно је да официр на активној војној дужности не би требало да користи свој чин или положај да би извукао корист за приватне активности у којима он или она има интерес, нпр., не би требало да склопи уговор за посао између предузећа које је његово власништво и владине институције. Слиједи да тај исти официр, када оде у пензију, не би требало да буде у могућности да употреби своју бившу канцеларију да би обезбиједио такав уговор у сличним околностима.
- ***Временско ограничење:*** Комисија за реформе одбране препоручује да се установи оргграничење за пензионисано особље, које прописује да они не могу тражити послове у вези са одбраном док не истекне одређени период. Препорука Комисије је да надлежни органи додатно размотре ово питање.
- ***Ограничења за разријешено особље:*** Питање је да ли би се временско ограничење требало примјењивати само на особље које је пензионисано из војне службе или би се, такође, требало примјењивати на особље које је напустило војну службу прије пензионисања? Ограничење би се требало примјењивати и на једне и на друге, али можда на различите начине, посебно узимајући у обзир да је ли ријеч о бившем подофициру или официру или о обичном војнику.
- ***Примјена на цивилно особље:*** Да ли би се временско ограничење требало примјењивати на цивилно особље? Таква ограничења би се

требала примјењивати на цивиле који обављају дужности у вези са одбраном, али би надлежни органи требало да испитају на који се ниво таквих цивила то треба да односи и да ли би требала постојати различита ограничења према нивоу тих запослених.

У смислу испитаних опција, Комисија за реформу одбране предлаже да се размотре сљедећа питања у оквиру свих рјешења:

1. Четрнаесто поглавље Упутства команданта СФОР-а се користи као основа за промјене закона, тако да се његове одредбе наставе примјењивати, чак и након одласка СФОР-а из државе.
2. Закони који су написани или модификовани да би се односили на сукобе интереса примјењују се на активно и пензионисано војно особље и цивилне запосленике који обављају дужности које се односе на одбрану.
3. Такви закони, који се примјењују и на војно и на цивилно особље које обавља дужности које се односе на одбрану, требало би да обухватају барем сљедеће области:
 - а. **Финансијски интереси:** Ниједан запосленик, војни или цивилни, из било које одбрамбене институције и структуре неће користити свој положај или чин да би утицао на било какву одлуку која резултира или би могла да буде опажена да резултира финансијском добити за појединца или било кога у његовој или њеној породици или било којој организацији у којој појединац служи као званичник, директор, повјереник или запосленик.
 - б. **Накнада извана:** Ниједан запосленик, војни или цивилни, из било које институције и структуре одбрамбеног система, неће примати накнаду из другог извора осим Владе Босне и Херцеговине или ентитета за обављање његових или њених званичних дужности.
 - с. **Представничке активности:** Ниједан бивши запосленик, војни или цивилни, из било које одбрамбене институције и

структуре, без обзира на то да ли је пензионисан из владине службе или само разријешен, неће представљати друго лице или организацију пред државном Владом или ентитетима са намјером да утичу на доношење одлука у одређеним питањима, укључујући организације у којима су он / она били ангажовани као дио његових / њених званичних дужности док су обављали послове као владини запосленици. Ово ће ограничење остати на снази за период од једне године, који почиње даном разрјешавања појединца са дужности у институцији.

d. Употреба званичних информација: Ниједан запосленик, војни или цивилни, из било које одбрамбене институције и структуре, неће откривати тајне и сличне информације које појединац добије у току обављања званичне дужности или као резултат запослења у Влади, посебно у случајевима када би откривање таквих информација могло резултирати финансијском добити или омогућавањем финансијске добити за запосленика или било кога ко је повезан с њим.

Питања

Потребно је додатно истраживање да би се верификовало да ли се 14 поглавље *Упутства команданта СФОР-а Странама* примјењује и на више цивилне званичнике у одбрани, јер је тренутно нејасно у којим се случајевима наведено поглавље примјењује.

Такође је потребно одредити дужину периода након пензионисања у којем би се требало примјењивати на војно особље спречавање сукоба интереса.

Такође је потребно проучавање да би се одредило да ли тренутни закони који се примјењују на цивилне владине запосленике обухватају све одредбе које се налазе у 14 поглављу *Упутства команданта СФОР-а Странама*.

Примање пуне плате на другим пословима

Питање је да ли би пензионисани војни официр или пензионисани цивилни званичник требало да буде у могућности да прима пензију од Владе а да истовремено прима и пуну плату на другим пословима.

Правила САД-а

Већина држава НАТО-а има правила или законе који регулишу ову тему. У САД-у правила су следећа:

1. Други посао у влади

- a. **Пензионисано војно особље:** Раније су постојала ограничења за пензионисано војно особље да зарађују плату на новом државном послу након пензионисања уз истовремено примање пензије од првог посла. Посљедњих година, међутим, ово је ограничење укинато. Сада, са неким изузецима, већина пензионисаног војног особља може да обавља послове за Владу и да прима и своју пуну пензију и своју пуну цивилну плату Владе.
- b. **Пензионисани цивилни званичници:** Постоје ограничења за цивилне запосленике Владе САД-а који примају пуну пензију док настављају да раде за Владу.

2. Други посао у приватном сектору

- a. **Пензионисано војно особље:** У САД-у, не постоје ограничења за пензионисано војно особље, офицере или подофицере, што се тиче примања њихових пуних пензија док су запослени у приватном сектору.
- b. **Пензионисани цивилни званичници:** Не постоје ограничења за владино пензионисано цивилно особље што се тиче примања њихових пуних владиних пензија док су запослени у приватном сектору.

Правила БиХ

У Босни и Херцеговини, ниједан бивши запосленик Владе, војни или цивилни, не може да прима плату у владином или приватном сектору, а у исто вријеме да прима владину пензију. Ово ограничење је резултат тренутне економске ситуације у држави, гдје нема довољно плаћених послова за све.

Ово веома важно питање имаће дубоке посљедице на професионализацију система одбране Босне и Херцеговине и можда би требало да буде тема разматрања за надлежне органе током израде заједничког система особља.

Питања која треба ријешити убудуће укључују:

Током разраде заједничког система особља треба проучити однос између дужине времена потребног за војно пензионисање у Босни и Херцеговини (тренутно четрдесет година службе) и забране даљњег запошљавања. Ако се број година проведених у служби потребних за пензионисање смањи, постојаће већа потреба за флексибилношћу ограничења за запошљавање након пензионисања.

Други фактори који захтијевају додатно проучавање су, нпр., да ли би тренутна ограничења у Босни и Херцеговини требало једнако да се примјењују на пензионисане подофицире и на пензионисане војнике (оне чија је пензија знатно мања од пензија пензионисаних официра).

Приватне активности

Уопште, у већини држава НАТО-а војно особље је слободно да се ангажује у разним активностима у своје слободно вријеме, без униформе, и изван посла. Ово, евидентно, није случај у Босни и Херцеговини пошто, наводно, постоје строга ограничења о таквим стварима као што је други посао за војно особље док није на дужности. Међутим, чак и у државама НАТО-а, због карактера војске, одређене активности нису прикладне за

ангажовање војног особља без обзира на то да ли је оно на дужности и/или у униформи.

1. Уопште, постоје активности које могу да проузрокују да општа јавност изгуби повјерење у војску као институцију достојну јавног поштовања.
2. Осим тога, забрањене активности укључују и оне које могу да допринесу деградацији реда и дисциплине у војсци.
3. Активности свих у војсци морају се позитивно одражавати на војску 24 часа дневно, седам дана у седмици.

У БиХ постоје ограничења за врсте политичке активности у којима владини запосленици могу да буду ангажовани. Војном особљу нису дозвољене никакве политичке активности осим права на гласање као и сваком другом грађанину. Цивилно особље је обухваћено постојећим Законом о цивилној служби и, уопште, не може активно да учествује у раду политичких странака.

Комисија за реформу одбране предлаже да се ова питања додатно размотре у сврху писања или модификовања Закона да би се специфицирало да припадник оружаних снага у активној служби може да учествује у приватним активностима. То би требало укључити оне активности за које он / она остварују плату, све док те активности нису дио његових или њених свакодневних војних дужности, те док се не одражавају негативно на оружане снаге као институцију.

9. Провођење

Узимајући у обзир важност ефикасне имплементације успјешног програма реформе, овај дио обрађује значајне процесе провођења.

9.1. Реформе одбране на државном нивоу

Министарство одбране

Министарство одбране на државном нивоу је на врху нове организације одбране Босне и Херцеговине. Његово пуно успостављање и 'стављање на ноге' је од изузетног значаја. Министарство мора да буде у стању да обавља своју интегралну улогу у оквиру одбране, како је предвиђено предложеним Законом о одбрани Босне и Херцеговине.

У надоградњи постојећих и изградњи будућих структура требало би да се искористи што је могуће више постојећих ресурса. Требало би узети у обзир постојеће ангажмане, обавезе и обећања у вези са побољшањем одбрамбених институција на државном нивоу. Ови фактори су узети у обзир приликом претходног реструктурисања, а неке од тих функција би се требале поново појавити у новим структурама, због чега би их требало идентификовати што прије током процеса провођења.

Оснивање Министарства не би требало да угрози, нити смије да буде сметња испуњавању постојећих ангажмана и обавеза. Такође, не би требало опструисати нити одгађати обећања која је Босна и Херцеговина дала за мулти и билатералне сарадње.

Министарства би требало да сачињава отприлике сто људи. Процес запошљавања особља мора да буде проведен на начин да се обезбиједи највиши ниво професионализма и стручности. Процедуре за

запошљавање би требало да буду у складу са постојећим законима и прописима, попут процеса запошљавања у државној служби путем Агенције за државну службу и кроз транспарентне процедуре запошљавања, укључујући комисије за одабир војног људства и помоћног особља. У руководећем особљу треба да буду заступљени конститутивни народи.

Да би се обезбиједила коректност, једнакост и досљедност, у складу са потребом заједничког система за особље, све особље на државном нивоу би требало да буде плаћено и да има право на надокнаде према државним стандардима и државном буџету.

Такође, главне вјештине морају да буду развијене да би се испуниле мисије и задаци утврђени у предложеном државном Закону о одбрани. Требало би обезбиједити обуку људства и његово образовање о мисијама и задацима у смислу обавеза према УН-у, ОЕБС-у, Партнерству за мир/НАТО-у и обавезама према Европској унији.

Велики приоритет је обезбиједити да су Оружане снаге Босне и Херцеговине и њене одбрамбене структуре интероперабилне, компатибилне и да функционишу као цјелина. Главни циљ је усклађивање у свим областима. У исто вријеме, не може се занемарити интероперабилност и компатибилност са међународним стандардима, прије свега стандардима Партнерства за мир/НАТО-а. У том смислу, битно је извршити детаљну функционалну анализу постојећих ентитетских министарстава одбране, Генералштаба ВРС-а и Заједничке команде ВФБиХ, користећи измијењене надлежности прописане предложеним Законом о одбрани Босне и Херцеговине.

Државни буџет (краткорочни за текућу / сљедећу годину и прихваћена процјена за четири године према Одлуци са састанка СКВП-а одржаног 8. маја 2003. године) ће бити на располагању (такође и за нове структуре) прије почетка провођења.

У мају 2003. године, СКВП је усвојио сет од четири правилника о раду. Они предвиђају Секретаријат СКВП-а као професионални штаб за планирање и рад генералног секретара СКВП-а; тиме би се требала обезбиједити почетна основа за особље и стварање Министарства одбране

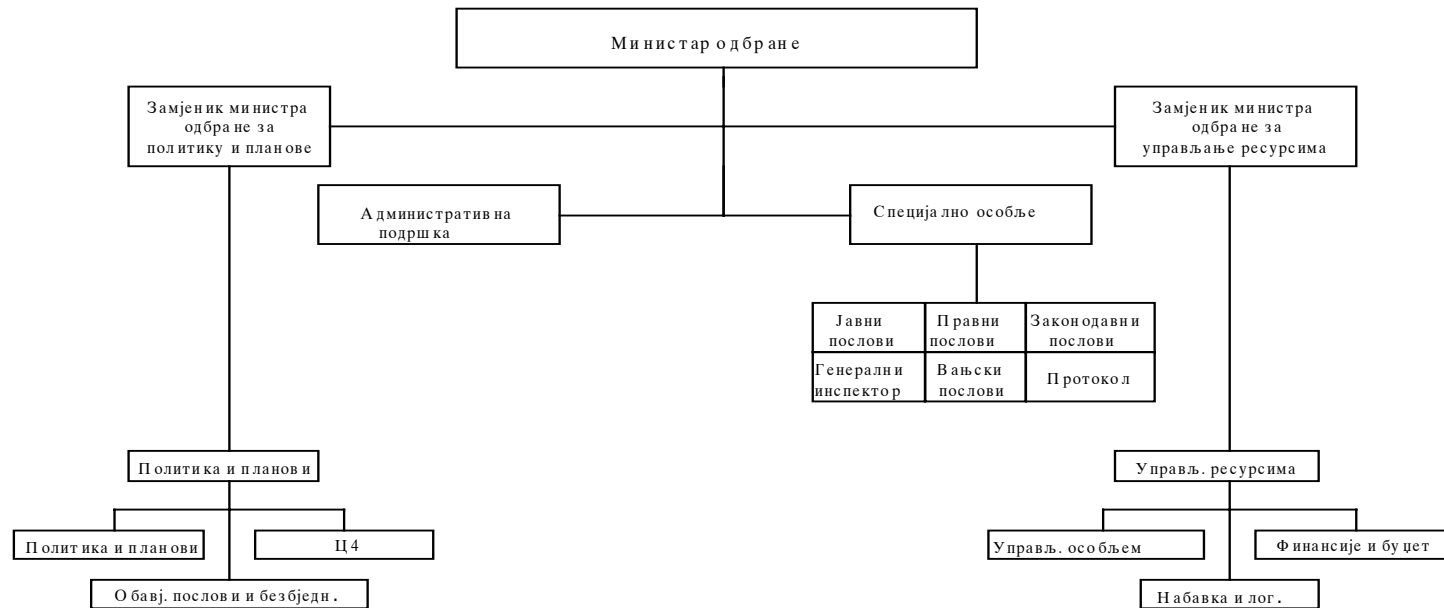
Босне и Херцеговине. Барем на почетку, ови правилници о раду ће представљати основу нових структура.

Секретаријат СКВП-а, како је предвиђено, тренутно у својој структури има 88 позиција, као комбинација углавном цивилног особља (64 позиције) и позиција Главног штаба (24 позиције). Тренутно договорени планови предвиђају остварење од 50 одсто горе поменуте структуре до октобра 2003. године, те 100% остварење горе поменуте структуре најкасније у јануару 2004. године. Постојећи буџет, међутим, омогућава запошљавање само до 50 одсто цивилног особља унутар буџетских ограничења. СКВП је планирао да се изврши ребаланс буџета за Секретаријат СКВП-а до јула 2003. године, чиме би се омогућила надоградња до 100% у 2003. години. Према тренутно важећем плану, предвиђено је да овај процес почне најраније у септембру 2003. године.

Тренутни Секретаријат СКВП-а има ограничене оперативне капацитете и требао би 'да стане на ноге' што је могуће прије да би био у стању да у потпуности функционише као орган на државном нивоу. Овај орган мора да буде способан да помогне министру одбране у извршавању задатака предвиђених предложеним Законом о одбрани Босне и Херцеговине.

Потпуно успостављено Министарство требало би да буде способно да се носи са већином типичних задатака, а његова структура мора да одражава одбрамбене потребе државе. Комисија за реформе одбране предлаже структуру илустровану на сљедећој страни:

Предложена структура Министарства одбране Босне и Херцеговине



Наведена структура приказује да Министарство одбране мора да има капацитете да би пружило помоћ министру одбране у провођењу одлука и команди, а требало би и да обезбиједи функције подршке у стварању и одржавању одбрамбених капацитета Босне и Херцеговине.

Министарство одбране мора да пружи техничку, стратешку, оперативну и административну експертизу министру одбране у обављању административних послова, у изради, прегледу, ажурирању заједничке одбрамбене и безбједносне политике и у свим пословима потребним за обезбјеђење дјелотворности државе Босне и Херцеговине у питањима из области одбране.

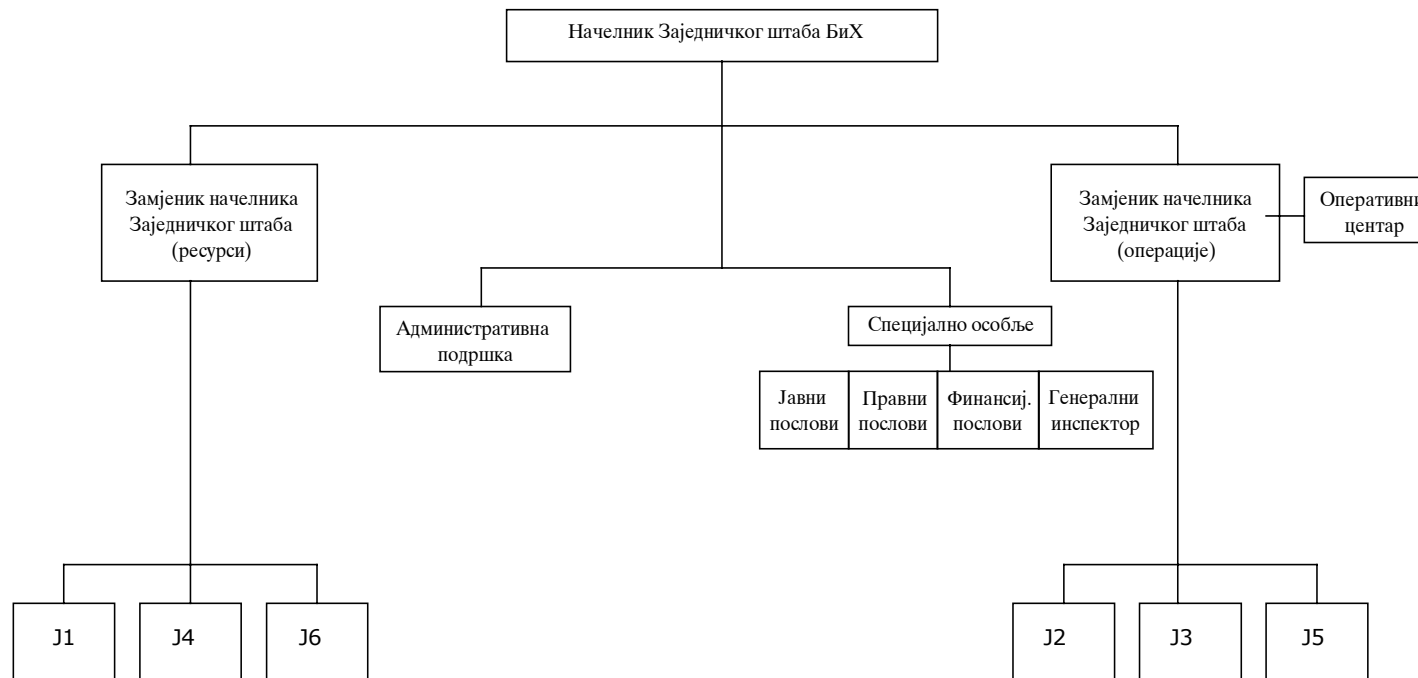
Заједнички штаб Босне и Херцеговине

Заједнички штаб је у саставу Министарства одбране. Он служи као један од основних средстава цивилног надзора будући да су начелник Штаба, његови замјеници и командант оперативне команде под контролом цивилног министра одбране Босне и Херцеговине.

Планови за Заједнички штаб требало би да буду готови до краја 2003. године. Комисија предлаже да се Заједнички штаб успостави са око 50 људи. Та бројка не укључује службе за општу подршку, тј. особље или објекте за стражу, кухињу, чишћење или складишта.

Заједнички штаб би требало да буде способан за извршавање, надзор и контролу операција, а његова структура мора да одражава те задатке. Требало би да буде у складу са стандардима НАТО-а, а Комисија за реформу одбране предлаже структуру која је приказана на следећој страници као примјер могућих опција:

Предложена структура Заједничког штаба Босне и Херцеговине



Заједничком штабу је потребна надлежност за команду, контролу и управљање Оружаним снагама Босне и Херцеговине, као и за војну стратегију, планове и захтјеве. Заједнички штаб мора да има капацитет да проведе одлуке министра одбране на државном нивоу, те одлуке које долазе од Предсједништва као врховног команданта Оружаних снага Босне и Херцеговине.

Као саставни дио ових функција, Заједнички штаб мора да буде способан да се бави свим питањима која се тичу људских ресурса (војних и цивилних), што укључује приправност људства, персоналне службе и капацитет за управљање командом – J1 (како је приказано горе). Мора да има капацитет да би се бавио питањима која се тичу војно- обавјештајних послова, контраобавјештајних послова и безбједносних послова – J2. Заједнички штаб мора да буде способан да проведе команде које се тичу операција и планова, развоја снага, модернизације и обуке – J3. Требало би да има способност координације логистичке интеграције набавке, одржавања, транспорта и услуга за команду – J4, што је примарна веза између јединица за подршку, команданта и остатка Заједничког штаба. Мора да буде способан да процијени утицај цивилно-војних операција и да појача и одржи односе између војних снага и цивилних органа власти – J5. Команда Заједничког штаба мора да има капацитет да обезбиједи комуникације, укључујући управљање технологијом базираном на информатичким системима и комуникацијама – J6.

У саставу предложене структуре Заједничког штаба налази се Центар за операције, који је комуникациони центар и соба за праћење ситуације. Центар би радио 24 часа дневно уз минималан број особља, нпр. 2-3 дежурна официра, у нормалним околностима, уз додатну поуну из других канцеларија за вјежбе и ванредне ситуације. Уколико буде потребно, касније се може проширити. То би омогућило извршавање, надзор и контролу операција на државном нивоу 24 часа дневно. Центар за операције требао би стајати на располагању за комуникацију међу свим органима на државном и ентитетском нивоу који доносе одлуке, посебно за хитне потребе и у кризним ситуацијама. Ти органи би, на примјер, могли бити органи у оперативном и административном ланцу командовања, укључујући Предсједништво, министра одбране, Заједнички

штаб, министре одбране ентитета, и ентитетски Генералштаб/Заједничку команду.

Људство

Након одобрења нових структура, припреме за стварање могу да почну примјеном двају различитих приступа у складу са постојећим законима и прописима:

1. Биће идентификоване функције и људство из постојећег Секретаријата СКВП-а, које ће се пребацити на нове позиције.
2. Требају се идентификовати нове / додатне функције и објавити конкурси за посао за почетак процедура запошљавања (требало би да буду узете у разматрање одвојене категорије за државне службенике, и помоћно особље).

Након што средства буду стављена на располагање и након што буде донијета одлука о успостављању нове структуре, расположиво особље се једноставно може пребацити на нове позиције, а додатно / ново особље, које би требало да је већ прошло процедуру запошљавања, може се запослити.

У случајевима гдје нема довољно квалификованог људства, требало би да постоје курсеви за образовање и обуку као припрема за процедуре запошљавања и стварна склапања уговора / постављења.

Објекти и опрема

Објекти

Министарство одбране и Заједнички штаб Босне и Херцеговине, укључујући Центар за операције, који им је додијељен, требало би да буду смјештени на истој локацији. Под истом локацијом подразумијева се да буду у једној згради / објекту, једном комплексу са више зграда или у различитим зградама уз раздаљину која се може прећи пјешке. То ће омогућити лакшу комуникацију, координацију и кооперативне радне односе.

Иако се преферира да цивилни Секретаријат министарства, Заједнички штаб и Центар за операције буду на истој локацији, ако је потребна раздвојеност због ограниченог простора, Центар за операције би требало да остане при Заједничком штабу.

Највише би одговарало ако би објекат био у главном граду, близу других државних институција. Објекти у којима се тренутно налазе Секретаријат СКВП-а и Министарство одбране Федерације Босне и Херцеговине су кандидати за смјештај цивилног Секретаријата министарства, Заједничког штаба и Центра за операције.

У мају 2003. године, СКВП је донио одлуку да се обезбиједи адекватне просторије, опрема и особље за Секретаријат СКВП-а. Усвојени планови за Секретаријат СКВП-а предвиђају смјештај на горња два, потпуно реновирана, спрата зграде од три спрата, плус додатне нуспросторије као што су подрум и околина са гаражом итд., која се налази у Сарајеву, Трг Аустрије, Бистрик. Реновирање два спрата обухватило је уградњу мреже за модерну информациону технологију, што је коштало неколико стотина хиљада КМ. Војна мисија за везу РС-а при Министарству одбране ФБиХ, успостављена према Анексу 1 Б, члану II Дејтонског споразума, те Канцеларија за везу Кантона Сарајево при Министарству одбране ФБиХ тренутно заузимају први спрат. Ако је потребно више простора, приземље нуди простор за проширење. Након формирања Заједничког штаба ентитети могу да одустану од оснивања војних мисија за везу једних према другима и тиме би се овај простор дао на располагање. Центар за операције би се могао смјестити у подруму или у другој згради. Можда ће постојати потреба, а и препорука је, да се нађу нове просторије за смјештај Канцеларије за везу Кантона Сарајево при Министарству одбране ФБиХ, који тренутно обавља административне дужности у вези са регрутацијом и другим питањима.

Опрема

Опрема у постојећим структурама састоји се од мање количине висококвалитетног канцеларијског намјештаја и компјутерске опреме за руководеће особље, уз додатну канцеларијску и компјутерску опрему доброг квалитета за отприлике 15 људи. Не постоји систем телефонске централе, LAN нити WAN, услед недостатка терминала и вањских линија.

Као резултат претходних преговора, Сједињене Америчке Државе су се понудиле да обезбиједе нову канцеларијску опрему и модеран информатички систем (телефонски систем и компјутерски терминали за мрежну конфигурацију) за отприлике пуни састав од 90 људи, укључујући и нешто додатних линија. Опрема ће бити обезбијеђена према условима стране војне продаје уз очекивану испоруку у три пошиљке након одобрења и склапања уговора. Цијена понуде износи више стотина хиљада КМ.

Треба узети у обзир бројне факторе за попуну особљем, као што су пружање модерног компјутерског система, опскрба канцеларијском опремом, развијање основних сталних оперативних процедура и докумената за политику за стандардизацију политика Оружаних снага Босне и Херцеговине.

Прелазна управна канцеларија (ПУК)

Ефикасно руковођење за координисано провођење захтијева релативно малу, централно усмјерену и надгледану управну организацију са одговарајућим овлашћењима. За прелазни процес потребна је Прелазна управна канцеларија (ПУК). Овај ПУК мора уживати потпуно повјерење највишег руководства у Босни и Херцеговини и приступ њему. У крајњој линији, он би требао да подноси извјештај Предсједништву Босне и Херцеговине и да има овлашћење да даје задатке већим агенцијама које раде на свим прелазним корацима на државним и ентитетским нивоима. Улога ПУК-а је да надзире прелазни процес од почетка до краја, да утврди проблематичне дијелове и да редовно обавјештава босанскохерцеговачко руководство. У вези с овим, ПУК би требало да развије детаљан План провођења да би олакшао свој рад. Постојеће структуре управљања требале би се користити када је то могуће. План провођења требало би да буде у складу са евроатлантским стандардима, Концептом Комисије за реформу одбране, предложеним Законом о одбрани на државном нивоу и дијаграмом ланца командовања за 2003. годину. Када се донесу све одлуке, ПУК ће бити у могућности да развије детаљан План провођења, који ће прелазни процес извести до краја.

Водећи принцип процеса провођења је усклађеност с евроатлантским стандардима. Нове структуре морају да одражавају надлежности прописане Државним Законом о одбрани, посебно супремацију државе за питања одбране, демократски цивилни надзор Оружаних снага и интероперабилност и компатибилност структура одбране широм Босне и Херцеговине.

Провођење би требало да буде надгледано уз коришћење консензуса Комисије за реформу одбране, укључујући заступљеност државе, ентитета и међународне заједнице.

Важно је запамтити да ће потпуна имплементација трајати неколико година и током тог времена ће захтијевати прилагођавања.

Структура управљања и разматрања

Структура ПУК-а може да буде слична оној коју има садашња Управна група за одбрану и безбједност. Њом би требали копредсједавати представник међународне заједнице и локално лице, које је признати стручњак са високим интегритетом и стручношћу, а групу чине представници међународне заједнице и Босне и Херцеговине. Локални копредсједавајући не мора неопходно да буде министар одбране на државном нивоу, јер би ово могло да донесе непотребан терет одговорности на исто лице и да га спријечи да обавља министарске дужности.

Структура ПУК-а могла би да се подијели на радне групе по потреби, а требало би да укључује представнике свих конститутивних народа са државног и ентитетских нивоа.

Током засједања, ПУК би могли чинити копредсједавајући и два представника Радне групе (један међународни, један локални), који ће подносити извјештај за сваку од радних група. Представници који подносе извјештај заузврат би имали своје мреже контаката на државном и ентитетским нивоима. ПУК би укупно имао 8–10 чланова особља. Мали број посматрача би се могао позвати да присуствује мјесечним састанцима.

Иако би канцеларија НАТО-а, која је лоцирана у Сарајеву, могла да буде пожељан извор савјета и помоћи, представник НАТО-а, распоређен у Сарајево, као интегрални дио напора провођења би, у том случају, био непотребан. Без обзира на то, представник НАТО-а би се могао позивати да присуствује мјесечним састанцима ПУК-а као посматрач.

У ишчекивању чланства у Партнерству за мир, државна Влада и Министарство одбране би, ипак, требало да планирају ојачано присуство војног аташеа у Бриселу, као и офицере за везу при сједишту НАТО-а, одјељењу Партнерства за мир при школи НАТО-а (СХАПЕ) и сједишту Савезних снага "Југ" (AFSOUTH) у Напуљу. За питања која су више политичке природе, Министарство вањских послова требало би да успостави своје везе при сједишту НАТО-а. Чланство у Партнерству за мир захтијеваће што ближе координацију између Министарства одбране и Министарства вањских послова. Одговорност је на државној Влади да обезбиједи да сва релевантна министарства између себе успоставе процедуре координације као и везе при сједишту НАТО-а.

Када ПУК почне потпуно функционисати, током времена, учесници из међународне заједнице требало би да се повуку и, од тог момента, то би постала Прелазна управна канцеларија Босне и Херцеговине. ПУК ће тада бити интегрални дио Министарства одбране, који подноси извјештај министру.

Током прелазног процеса провођења, ПУК мора да обезбиједи да се пажња константно посвећује интероперабилности у најширем смислу. Интероперабилност се не би требала ограничити само на системе комуникација, хардвере и софтвере итд. за државну команду и систем контроле између државног и ентитетских нивоа. Интероперабилност, такође, значи: савладан енглески језик (заједнички језик у НАТО-у); познавање европско-атлантских система планирања одбране за национално планирање одбране; познавање терминологије НАТО-а (скраћеница, чинова и величине јединица) и системе планирања одбране с циљем спремности за учешће у Партнерству за мир и у вјежбама НАТО-а и операцијама подршке миру.

Операције подршке миру

Комисија препоручује да би Босна и Херцеговина требало да траже начине како да допринесе међународној безбједности, посебно путем раног размјештаја снага у мисије подршке миру. Ово би демонстрирало залагање за извршавање реформе у области одбране, чак и након чланства у Партнерству за мир и помогло би у процесу развијања заједничких пракси за Оружане снаге. Једна могућност, која се тиче наведеног, успостављање је Транспортне јединице на државном нивоу за међународне операције подршке миру. Дана 8. маја 2003. године, СКВП је потврдио раније одлуке за стварање овакве јединице, која би учествовала у операцијама подршке миру и која би била спремна до октобра 2003. године. Комисија препоручује да се ова јединица успостави што је прије могуће.

Центар за обуку за операције подршке миру

У мају 2003. године, СКВП је одлучио да усвоји приједлог Министарства одбране Велике Британије за успостављање Центра за обуку за операције подршке миру (ЦООПМ). Велика Британија, такође, дјелује као водећа нација за конзорцијум партнера спремних да финансирају успостављање објеката и да подрже пројекат даљњим финансирањем, кадром и савјетима.

Центар ће годишње пружати три курса обуке о принципима, процедурама, планирању и извршавању међународних операција подршке миру. Курсеви ће се креирати за 40 капетана и мајора, отприлике 30 из Босне и Херцеговине и 10 из других заинтересованих земаља чланица УН-а. На курсевима ће подучавати особље с међународног факултета, које обезбјеђују партнерске државе, Босна и Херцеговина и, евентуално, друге земље које су предмет додатних одлука донесених консензусом по основу од случаја до случаја.

Меморандум о разумијевању између Министарства одбране Велике Британије, која дјелује у име партнера, и Босне и Херцеговине је у процесу преговора. Циљ је започети изградњу нових објеката у љето 2003. године, а први курс би почео у љето 2004. године. Због преговора

који се још воде, изградња неће почети према плановима. Због тога ће се и почетак редовних курсева у објектима одгодити. Најмање једна цијела година ће бити потребна за изградњу објекта.

Коришћење привремених објеката не пружа одговарајућу околину за употребу планираних модерних наставних метода. Такође, неће бити једноставно оправдати или пронаћи додатна новчана средства потребна за додатну привремену покретну опрему. Ипак, даљња одгађања би могла да угрозе читав пројекат због правних и фискалних одредаба на страни спонзора. Због тога, Комисија за реформу одбране предлаже:

1. Треба дати подршку било којој опцији за брзо закључивање Меморандума о разумијевању између Босне и Херцеговине и Министарства одбране Велике Британије и Споразума о обављању курсева, тако да би изградња објекта могла почети почетком јесени.
2. Споразум о првом курсу у привременом објекту почео би у јесен 2004. године (средина септембра 2004. године), према разматрању опција са ОЕБС-овим Одјељењем за безбједност и сарадњу и координатором пројекта Велике Британије.
3. Треба припремити планове за потпуно попуњавање мјеста предвиђених за босанскохерцеговачке полазнике курса.
4. Треба покренути одлуке о доприносима мјешавином академског / обучањог особља и особља подршке, у складу са предложеним текстом Меморандума.
5. Треба развити планове за примопредају од партнера, након двије до три године по успјешном успостављању Центра, да би се Центар водио под одговорношћу и вођством Босне и Херцеговине, по могућности са међународним особљем.

Након недавних разговора са новим координатором пројекта, партнери су сада спремни да започну програм у привременом објекту у септембру 2004. године да се не би губило више времена. Међутим, један од предуслова је да преговори направе помак, тако да би изградња објекта могла почети у јесен 2003. године.

Транспортна јединица за међународне операције подршке миру

У мају 2003. године, СКВП је потврдио одлуке које су донесене раније о стварању Транспортне јединице из Босне и Херцеговине за учешће у међународним операцијама подршке миру, а која би била спремна у октобру 2003. године.

У јуну, СКВП је примијетио да би, као командант Транспортне јединице за међународне операције подршке миру, прије требао бити именован војни официр из Босне и Херцеговине него страни војни официр.

Босна и Херцеговина је понудила Влади САД-а да обезбиједи Транспортну јединицу, а Влада САД-а би асистирала у успостављању везе са Централном командом САД-а за размјештај у Пољски сектор у Ираку.

Приједлог за Транспортну јединицу за операције подршке миру уопште је подржан, али се јавила забринутост у вези са приуштивошћу сталне, добро опремљене и обучене јединице, финансирања запослених и покривања војника у случајевима несрећа/жртава. Требала би се размотрити одредба одговарајућег закона и прописа. Засновано на искуству других земаља, претпоставља се да би одговарајућа обука, укључујући језик и доктрине партнера који ће се подржати, трајала око шест мјесеци због постојећих минималних припрема. Корази за разрађивање укључују:

1. Именовање команданта / замјеника команданта;
2. Попуну постојеће/-г (кадра) структуре/-а;
3. Да Радна група са министром одбране и министрима одбране / члановима војске ентитета преговарају о могућностима обуке, о финансирању итд.;
4. Одлуку о запошљавању, укључујући и логистику;
5. Обуку и припрему јединице за распоред;
6. Почетак са водовима ентитета;
7. Мијешани кадар након прве или друге ротације;
8. Одлуку о сталној мирнодопској станици и командама и контроли;

9. Одлуку о статусу сталне јединице на нивоу државе, са именовањем обучених официра, подофицира и војника из министарстава одбране ентитета, због њихове одговорности у административном ланцу командовања.

Деминерска јединица

У мају 2003. године, Оружане снаге Босне и Херцеговине су се договориле о заједничкој обуци за деминирање, а у августу 2003. године, СФОР је предложио формирање деминерске јединице комбиновањем постојећих деминерских тимова из ентитета. Комбинована јединица би могла да буде спремна до краја 2003. године.

Постојећи деминерски тимови чине 25-30 одсто деминерских активности у Босни и Херцеговини, али у потпуности зависе од подршке међународне заједнице. Ова подршка се доста смањује и ако се финансијско стање не промијени, деминирање од стране оружаних снага ће постати неодрживо након истека 2003. године. Укидање деминирања од стране оружаних снага би могло послати негативан сигнал међународној заједници, што би негативно утицало на међународну помоћ за остале активности на деминирању. Резултирајуће успоравање на пословима деминирања би продужило вријеме потребно да Босна и Херцеговина постане мјесто без мина.

СФОР је предложио комбиновање ентитетских деминерских јединица у једну организацију. То ће послати битан сигнал међународној заједници да су Оружане снаге Босне и Херцеговине спремне радити заједно да би се ријешо један од највећих проблема земље. Штавише, слање дијелова ове организације у операције подршке миру даје Босни и Херцеговини јединствен потенцијал.

Сљедећи кораци ће бити потребни за стварање деминерске јединице:

1. Именовање команданта и кључног особља
2. Попуна постојеће структуре

3. Проширење постојеће радне групе за деминирање да би се пружиле неопходне функције подршке за плате и логистику
4. Обука и израда стандардних оперативних процедура
5. Одлука о мирнодопским станицама.

Комисија за реформу одбране подржава приједлог да се споје деминерске јединице ентитетских војски у једну јединицу за побољшану дјелотворност и ефикасност, што ће Босни и Херцеговини обезбиједити јединствен потенцијал за међународне операције подршке миру. Комисија вјерује да ће то обезбиједити идеалну прилику да се НАТО-у и другим организацијама покаже да је Босна и Херцеговина посвећена реформама у области одбране и да би била кредибилан кандидат за Партнерство за мир.

Почасна јединица

У мају 2003. године, СКВП је потврдио Одлуку о оснивању, опремању и обуци почасне јединице, која треба да буде спремна до краја 2003. године.

Иако не постоји изричита војна потреба за почасном јединицом, њена политичка вриједност је велика, почевши од аспекта протокола до повећања толеранције и лојалности, која се показује мјешовитом јединицом са члановима из реда свих конститутивних народа/ грађана. Консензус о овом осјетљивом питању био би најпозитивнији корак у смислу успостављања државних симбола на начин повећања толеранције и лојалности држави. Међутим, Комисија запажа да почасна јединица мора да буде приуштива.

Треба размотрити опције да се јединици додијеле секундарни задаци у сврху подршке у другим областима или да се за почасне функције узму чланови других штабова / јединица, који/-е би били/-е обавезни/-е пружати подршку државном Министарству одбране и Заједничком штабу.

За стварање почасне јединице потребни су сљедећи кораци:

1. Развити Правилник (са примарном и секундарном мисијом);

2. Донијети одлуку о касарни / смјештају;
3. Поставити команданта / замјеника команданта и административно особље;
4. Донијети одлуку о структури јединице, разматрајући три опције:
 - Донијети одлуку о сталној јединици мјешовитих водова / група са особљем из ентитетских министарстава одбране на захтјев, због њихове одговорности у административном ланцу командовања;
 - Донијети одлуку о сталној јединици мјешовитих водова / група, која је рутински додијељена, због њихових дужности у административном ланцу командовања; или
 - Да се почасна јединица, коју дају снаге ентитета, ротира са предсједавајућим Предсједништва.
5. Донијети одлуку да командант / замјеник команданта имају мандат на двије до три године или да се ротирају са предсједавајућим Предсједништва Босне и Херцеговине;
6. Да се јединица опрема и обучава под надлежношћу државе или да се основна обука и опрема пружи из ентитета; а да се у потпуности финансира из државног буџета;
7. Да јединица буде спремна за први наредни значајан догађај.

Прелазне активности

Сљедеће прелазне активности, као дио оквирног плана, илустративне су и нису свеобухватне. Комисија за реформу одбране предлаже да се оне детаљније одреде, односно да се одреди пакет временских рокова и да Прелазна управна канцеларија развије детаљан план имплементације. План имплементације би требао ускладити ове прелазне активности са садашњим планираним активностима Партнерства за мир и у исто вријеме требао би да буде у складу са Концептом Комисије за реформе одбране, предложеним државним Законом о одбрани и дијаграмом ланца

командовања БиХ за 2003. годину. Периодично ажурирање биће потребно ради праћења.

Комисија за реформу одбране предлаже да се предузму сљедећи кораци, који су приказани у листи без утврђеног редослиједа по значају:

Предложени прелазни кораци

- | | |
|---|---|
| 1. Успоставити прелазну управну структуру; | период од 2005. до 2007. године; |
| 2. Успоставити парламентарни Безбједносни / Политички комитет БиХ; | 15. Успоставити Нацрт буџета за одбрану за 2005–2007.; |
| 3. Формализовати државну и ентитетску парламентарну координацију; | 16. Обука за особље Заједничког штаба да би се достигли стандарди НАТО-а / Партнерства за мир; |
| 4. Усвојити законодавство одбране на државном нивоу; | 17. Одредити будуће особље државног Министарства одбране; |
| 5. Усвојити законодавство одбране на ентитетском нивоу у ФБиХ; | 18. Одредити будући Заједнички штаб БиХ; |
| 6. Усвојити законодавство одбране на ентитетском нивоу у РС; | 19. Усвојити Правилник за будуће особље Министарства одбране; |
| 7. Успоставити систем буџета за одбрану на државном и ентитетском нивоу; | 20. Усвојити Правилник за будући Заједнички штаб БиХ; |
| 8. Успоставити систем ревизије одбране на државном и ентитетском нивоу; | 21. Именовати начелника, замјенике начелника Заједничког штаба БиХ и команданта Оперативне команде; |
| 9. Министар одбране, пуноправни члан Савјета министара; | 22. Пребацити Секретаријат СКВП-а / запослити особље Министарства одбране; |
| 10. Попунити садашњи Секретаријат СКВП-а 50%; | 23. Пребацити Секретаријат СКВП-а / запослити особље Заједничког штаба БиХ; |
| 11. Обука особља да би се достигли стандарди НАТО-а / Партнерства за мир; | 24. Пребацити / запослити особље оперативног центра; |
| 12. Попунити садашњи Секретаријат СКВП-а 100%; | 25. Успоставити Ц4 систем на државном нивоу; |
| 13. Израдити Правилник за садашњи Заједнички штаб БиХ; | 26. Донијети одлуку о војној обавјештајној служби; |
| 14. Успоставити буџет за одбрану за 2004. годину и смјернице за | |

27. Провести одлуке о војној обавјештајној служби;
28. Донијети одлуку о прелазној локацији Министарства одбране;
29. Донијети одлуку о будућој локацији Министарства одбране;
30. Припремити прелазну инфраструктуру Министарства одбране;
31. Донијети одлуку о конструкцији, локацији и финансирању будућег Министарства одбране;
32. Реструктурисати и смањити ентитетска министарства одбране;
33. Реструктурисати и смањити Генералштаб В РС-а / Заједничку команду ВФ БиХ;
34. Реструктурисати и смањити Оружане снаге;
35. Смањити инфраструктуру Оружаних снага, укључујући мјеста за складиштење муниције и мјеста за складиштење оружја;
36. Донијети одлуку о војном образовању / Вишој државној школи за одбрану;
37. Израдити план обуке за интероперабилност са НАТО-ом / Партнерством за мир;
38. Извршити интероперабилну обуку за НАТО / Партнерство за мир;
39. Размотрити интероперабилни хардвер НАТО-а / Партнерства за мир;
40. Именовати особље за Европско-атлантски савјет за партнерство / Партнерство за мир, НАТО, Брисел;
41. Именовати особље за Одјељење Партнерства за мир, школа НАТО-а (СХАПЕ);
42. Именовати особље за везу при регионалном сједишту НАТО-а;
43. Обезбиједити просторије за канцеларију НАТО-а у Сарајеву;
44. Попунити и обучити Транспортну јединицу за операције подршке миру;
45. Успоставити, опремити и обучити почасну јединицу;
46. Изградити Центар за обуку за операције подршке миру (ЦООПМ);
47. Покренути и водити курсеве обуке, ЦООПМ.

9.2. Провођење ојачаног парламентарног надзора и надзора над буџетом

Провођење препорука Комисије за реформе одбране за побољшани парламентарни надзор и надзор над буџетом за одбрану захтијеваће појединачне и координисане активности државних и ентитетских парламената и министарстава одбране у 2004. години, а и након тога.

Активности на државном нивоу

На државном нивоу, ново Министарство одбране и Парламентарна скупштина ће одредити нове надлежности и укључити ново особље када се у парламентима буду одобравали приједлози за именовања високих војних и цивилних званичника, када нова парламентарна комисија почне са надзором војне структуре и када и Министарство одбране и парламент буду вршили припреме за достављање и разматрање цјелокупног буџета за одбрану за 2005. годину. Министарство одбране и званичници и особље парламента мораће координисати ове активности.

Успостављање Заједничке комисије за одбрану и безбједност у државној Парламентарној скупштини главна је препорука Комисије за реформу одбране за побољшање парламентарног надзора. Потребне активности у вези са овом новом комисијом су наведене испод.

Успоставити Заједничку комисију за одбрану и безбједност у Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине

Потребне активности:

1. Одобрити повељу у Пословнику и именовати чланове;
2. Одредити одговорности за попратне активности;
3. Запослити / укључити стално особље.
4. Обука у надзору над одбраном:
 - Посјете чланова / особља одабраним европским парламентарним комисијама за одбрану;

- Обука / помоћ на лицу мјеста.

5. Треба развити планове / процедуре за:

- Преглед / одобрење министра и његовог замјеника и генерала;
- Надзор и преглед буџета;
- Координацију са јавним ревизорима;
- Чување повјерљивих информација.

6. Изградити базу података Комисије о Оружаним снагама Босне и Херцеговине (укључујући стручну библиотеку).

7. Учествовати у дискусијама са министарствима одбране и другим парламентарним комисијама за развој нових система и процедура за планирање и израду буџета за одбрану.

Временски распоред важних догађаја:

Октобар–децембар 2003:	Преглед препорука Комисије за реформу одбране, укључујући нови Закон о одбрани Босне и Херцеговине.
Јануар 2004:	Подршка парламентарном разматрању / одобрењу именовања за новог министра одбране и начелника Штаба.
Април–мај 2004:	Провести надзор над извршењем буџета за 2004. годину и имплементација реформе.
Јуни–септембар 2004:	Припрема за преглед цјелокупног буџета за 2005. годину.
Септембар–новембар 2004:	Преглед цјелокупног буџета, одобравање буџета за државне институције.

Активности на нивоу ентитета

Активности на нивоу ентитета за јачање парламентарног надзора имале би сличан садржај и временски распоред како је наведено изнад, осим чињенице да парламентарне комисије већ постоје и да за цивилне званичнике и генерале на државном нивоу није потребно одобрење парламената ентитета. Ентитетска министарства одбране и парламентарне комисије, такође, треба да учествују у дискусијама са органима на

државном нивоу у развијању нових система и процедура за планирање, израду буџета и надзор одбране.

Заједничка активност: успостављање везе између Министарства одбране и парламента

Министарства одбране требало би да подрже процес парламентарног надзора стварањем канцеларија за везу са парламентима у сврху координисања заједничких потреба за информације. Парламентарне канцеларије за везу требало би да буду одговорне Канцеларији министра одбране.

Координисане активности

Државно и ентитетска министарства одбране и парламентарне комисије биће укључени у нове процесе са циљем ближе координације и надзора над плановима и буџетима за одбрану. Детаљи ових процеса морају се утврдити тако да улоге и функције министарстава и особља парламента могу да буду одређене у редовном, годишњем циклусу активности, који разумију сви учесници. Осим тога, од кључног је значаја да Министарство и особље парламента користе исти пакет података у раду, укључујући прикладне категорије у сврху планирања одбране и процеса буџета. Све ово особље има заједничку потребу за координацијом како се институције буду приближавале припреми, прегледу и одобравању цјелокупног буџета за одбрану за 2005. годину.

Серијал радионица, сачињених од државног и ентитетских министарстава одбране и парламентарног особља, у којима помажу међународни стручњаци, препоручује се за координисање ових процедура. Током 2004. године, ове радионице би успоставиле нове процедуре за координисање цјелокупног буџета за одбрану и утврдиле јединствене категорије за планирање одбране и развој буџета. Након тога, редовне конференције за одбрану би подржале структурисану координацију државног и ентитетских пословања, за министарства одбране као и за парламентарне комисије. Оквирни Нацрт питања и циљева радионица или конференције:

Радионице за планирање и координацију одбране (4)

1. Треба одредити садржај, распоред, процедуре за координисање на државном нивоу ентитетских планова / буџета за 2005. годину (потребно учешће руководства).

Циљ: договорени, годишњи циклус активности, који описује улоге и функције свих страна

2. Треба договорити / успоставити заједничке категорије буџета за планирање и израду буџета (захтијева војну и техничку групу).

Циљ: идентификовати кључне елементе / захтјеве за систем управљања ресурсима за одбрану. Шнапримјер, компјутеризовано, интегрисано са извршењем буџета и са системом управљања финансијским информацијама.

3. Треба разматрати питања у извршењу буџета за одбрану за 2004. годину.

Циљ: утврдити политику, програм и питања буџета за припрему цјелокупног буџета за одбрану за 2005. годину

4. Треба ријешити кључна питања за програм / буџет за одбрану и разматрати припреме за брифинг Министарству финансија и другим владиним званичницима.

Сталне полугодишње конференције Министарства одбране за:

- преглед извршења буџета;
- дискусију / координацију државних и ентитетских планова / буџета за следећу годину;
- координисање припреме за брифинг владама државе и ентитета.

Сталне полугодишње конференције за копредсједавајуће и особље парламената за:

- дискусију / координисање планова / статуса саслушања и ревизија за надзор / инспекцијских извјештаја

Увођење заједничког система за управљање одбрамбеним ресурсима

Једноставан систем за управљање одбрамбеним ресурсима, који би био прикладан потребама Босне и Херцеговине, требало би да буде успостављен у канцеларијама Министарства одбране и парламената да би се помогло у развоју и употреби заједничке базе података. Систем би требало да буде прикладан потребама планова и буџета за одбрану, цивилних и војних канцеларија и требало би да буде прикладан

финансијским системима попут Система управљања финансијским информацијама. Такав систем би помогао у припреми истовјетних сажетака активности одбране и расхода, који су корисни руководству Босне и Херцеговине и НАТО-а. Такође, подржао би побољшање транспарентности и пружио парламентима и њиховом особљу детаље о буџету, који су потребни за ефикасан надзор.

Увођење таквог система укључивало би процјену садашњег система и потреба, набавку прикладног компјутерског хардвера и софтвера, њихову инсталацију, те вишемјесечну обуку на лицу мјеста (укључујући обуку за подршку система).

9.3. Процјена финансијских ефеката-трошкови и уштеде

Утицај реформе у области одбране на буџет одбране Босне и Херцеговине остаје тежак за предвидјети због два конкурентна тренда. Стално смањење и елиминација вишка особља, опреме, објеката и вишак сједишта би јасно произвели уштеде. У исто вријеме, Босна и Херцеговина има значајно недовољно финансиране области као што су обука, одржавање и логистика. Неколико, ако има и толико, инвестирања се чине у модерну опрему или објекте, и мораће се развити нове способности за Босну и Херцеговину да постане контрибуирајући партнер у Партнерству за мир и НАТО-у. Скупа гледано, ови трендови ће водити ка значајном реструктуисању оружаних снага и укупног буџета одбране Босне и Херцеговине. Уштеде повезане са смањењем величине оружаних снага би лако могле да буду изједначене са трошковима преобликовања и побољшања њених свеукупних способности.

Гледајући у будућност, тензија ће се наставити између циљева смањења расхода одбране до одрживих нивоа досљедњих њеном економском капацитету, и убрзања интеграције Босне и Херцеговине као кредибилног партнера у европско-атлантским безбједносним структурама. Посебно у ближњем року, међународна заједница ће морати дати оцјену о нивоу, фокусу и трајању финансијске, техничке или материјалне подршке коју пружа Оружаним снагама Босне и Херцеговине. Овакве оцјене ће највјероватније утврдити како су ова два циља балансирана: како брзо се смањују расходи одбране и како брзо се војне способности побољшавају.

Овај дио наводи почетне процјене трошкова и уштеда повезаних са реформама одбране препоручених у другим дијеловима извјештаја. Двије широке области реформе укључују стварање новог Министарства одбране, Заједнички штаб и друге могућности на државном нивоу, и реструктуисање оружаних снага ентитета. Комисија за реформу одбране је свјесна да приједлози постоје за друге иницијативе или способности на државном нивоу изнад ових наведених овдје, али се ограничила на оне материје које је нарочито обрадила Комисија. Додатно томе, нису учињене никакве претпоставке у вези са преносом из ресурса ентитета или вањског финансирања.

Комисија за реформу одбране је припремила процјену засновану на подацима које су доставили ОЕБС, локална министарства одбране и други. Процјене су наведене у локалној валути да би се обезбиједило лакше сналажење у односу на свеукупни буџет Босне и Херцеговине, који (укључујући расходе Федерације Босне и Херцеговине и Републике Српске) чини укупно отприлике 352 милиона КМ у 2003³. години. Претпоставља се да би се трошкови и уштеде могли примијенити у 2004. години. Једнократни и годишњи трошкови су приказани као такви.

Процијењени трошкови и уштеде препорука Комисије за реформу одбране

(КМ 000)

Попуна државног Министарства одбране и Заједничког штаба

4.349

Процјене укључују кадровске и друге трошкове за особље Министарства одбране (100 цивила), Заједнички штаб и Оперативну команду (50 војних), и особље Оперативног центра (10 војних). Ови трошкови укључују плате, порезе и бенефиције, плус трошкове путовања, превоза, канцеларијске опреме и других режија.

³ Користио се следећи однос валута: УСД= 1.0; КМ= .58; Евро= 1.16

**Санација, унајмљивање и функционисање објеката
Министарства одбране**

3.816

Процјена је заснована на санацији и коришћењу постојеће зграде СКВП-а, и колокације Министарства одбране, Заједничког штаба и Оперативног центра. Укључује трошкове санације и постављање нових инсталација на приземљу и у подрумским просторијама (1000 КМ), и годишњи трошак унајмљивања, режије и одржавање зграде (2,816 КМ)

Оперативни центар

5.172

Процијењени трошкови система комуникације за подршку команде и контроле на државном нивоу, укључујући увезаност између објеката Предсједништва, Министарства одбране и Заједничког штаба и оперативних јединица у оквиру Босне и Херцеговине и иностранства.

**Успостављање јединица на државном нивоу и система/
активности Министарства одбране**

10.554

Процјена покрива формирање почасне војне јединице за подршку државних функција (259) и трошкове прве године за унапређивање опреме за деминирање (4.752) као пратња премјештају ентитетских јединица за деминирање на државни ниво. Унапређење опреме би помогло у убрзавању деминерских активности у оквиру Босне и Херцеговине и током времена би пружио деминерске способности које би се потенцијално могле користити за међународне операције подршке миру. Комисија одобрава ову способност без обзира да ли функционише у оквиру Министарства одбране.

Успостављање могућности Основног војног образовања (1.600), и представљање кадровског и ресурсног система управљања (450 x 2) би помогло Министарству одбране у развоју и управљању система заједничког образовања, особља и израде буџета.

Чланство у Партнерству за мир би било подржано од Система управљања информацијама Партнерства за мир у Министарству одбране (172); и три

додатна аташеа (по један у Бриселу, Монсу и Напуљу) (540). Успостављање Центра обуке за мировне операције (по почетним процјенама трошкова од 1.680) би помогло у прелазу нових војних мисија у којима НАТО игра битну улогу.

Смањење снага ентитета - 19. 500 на 12.000

-77.063

Смањење од 7.500 професионалних војника би укључивало 5.000 из Војске Федерације Босне и Херцеговине и 2.500 из Војске Републике Српске. Процјена претпоставља да би се ова смањења могла десити до краја 2003. године, и да годишњи трошак сваког војника (16.000 КМ и 9.100 КМ појединачно) је заправо укључен у буџет за само девет мјесеци. Ако је тако, годишње уштеде буџета одбране почевши од јанура 2004. године би укупно износиле 60 милиона КМ за Федерацију Босне и Херцеговине и отприлике 17 милиона КМ за Републику Српску.

Трошкови отпремнине и преквалификације за 7500 професионалних војника

64.700

Према овој процјени, претпоставља се да би сваки од 7500 војника отпуштених из ентитетских војски добио отпремнину у износу од 7000 КМ, што укупно износи 52,5 милиона КМ. ШОтпремнина од 7000 КМ представља средину распона од 4000-10000 КМ, што су опције о којима се тренутно расправља.

Поред тога, према процијењеној бројки претпоставља се да би војници добили прелазну помоћ за преквалификацију према програму попут оног што га води Међународна организација за миграције (ИОМ). Око 62 посто војника који на то имају право се пријавило за помоћ при преквалификацији након отпуштања у 2001. години. За ову процјену, претпоставља се да би 62 посто од 7500 војника аплицирало за помоћ, а да би према програму ИОМ-а било обезбијеђено око 2580 КМ по војнику, што укупно износи 12,2 милиона КМ.

[Трошкови неријешених и нефинансираних апликација из 2001. године, за које није изнесена претпоставка, би повећали ову процијењену бројку за додатних 17,6 милиона КМ.]

Отпремнина и прелазна помоћ су једнократни трошкови.

**Смањење броја регрута за 50 одсто и ограничење служења
војног рока на четири мјесеца - 36.500**

Према *Одбрамбеној политици Босне и Херцеговине*, процијењени број обучених регрута износи 23000 годишње (16800 у Федерацији Босне и Херцеговине и 6200 у Републици Српској), уз војни рок од шест мјесеци. Годишњи трошкови овог програма, укључујући администрацију износе око 71 милион КМ (56 милиона КМ и 15 милиона КМ појединачно). На основу ових претпоставки, смањење годишњег циља на мање од 12000, те смањење трајања војног рока на четири мјесеца би резултирало уштедама у буџету од 27 милиона у Федерацији Босне и Херцеговине и 8,5 милиона у Републици Српској, што је укупно 36,5 милиона КМ. Међутим, тачне бројке је било тешко наћи пошто ентитети не уносе у буџет комплетан износ, нису испунили годишње циљеве и већ су реализовали програме за ранији отпуст. Према томе, горе наведена процијењена бројка би могла да буде превелика у смислу могућих уштеда на основу предложеног смањења у броју регрута и служењу војног рока.

**Смањење особља ентитетских министарстава одбране
за 25 одсто најкасније до јуна 2004. године -1.800**

Укупан број особља у ентитетским министарствима одбране износи око 1919 (1328 у Федерацији Босне и Херцеговине, 588 у Републици Српској). Договорено смањење од 25 посто би, према томе, резултирало у смањењу броја од 332, односно 147 људи. Према процјени се претпоставља да је просјечни годишњи трошак по особи 21800 КМ за 479 људи, уз уштеду за само шест мјесеци у 2004. години. То би резултирало уштедом за шест мјесеци у износу од 5,2 милиона КМ, што је компензација за једнократне отпремнине у износу од 3,4 милиона КМ (479 џ 7000 КМ). Нето уштеда је 1,8 милиона КМ у 2004. години. Међутим, будућа уштеда би износила до 10,4 милиона КМ годишње.

**Смањење резервног састава за 75 одсто
(са 240000 на 60000)**

-30.500

ОЕБС претпоставља да трошкови за особље, обуку и администрацију за снаге од 240000 резервиста износе 37,3 милиона КМ за Федерацију Босне и Херцеговине и 14,9 милиона КМ за Републику Српску. Смањење од 75 посто у величини снага резервног састава би довело до уштеде од 22,4 милиона КМ у Федерацији Босне и Херцеговине и 8,1 милиона КМ у Републици Српској, што укупно износи 30,5 милиона КМ. Међутим, као што је случај и са регрутима, није јасно да ли 240000 активних резервиста тренутно постоји или да ли се редовно обучавају, те да ли постојећи буџети за одбрану узимају у обзир процијењене трошкове за подршку. Према томе, горе наведена процјена би могла преувеличати могуће уштеде на основу предложеног смањења резервног састава.

Сажетак препорука Комисије о процијењеним трошковима и уштедама у 2004. години (у 000 КМ)	
<u>Успостава МО БиХ и државних капацитета</u>	23,891
Попуна МО, Заједничког Штаба, Оперативног центра	4,349
Реновирање, унајмљивање, рад објекта МО	3,816
Оперативни центар	5,172
Успостава државних јединица/активности МО	10,554
<u>Реструктурирање ентитетских оружаних снага</u>	-81,163
Смањење на укупно 12,000 (смањење од 7,500)	-77,063
Отпремнине и прелазна помоћ (7,500 војника)	64,700
Смањење регрутног састава за 50%, скраћење рока на 4 мјесеца	-36,500 *
Смањење особља МО за 25% најкасније до јуна 2004. Године	-5,200
Отпремнине за особље МО	3,400
Смањење резервног састава за 75%, са 240,000 на 60,000	-30,500 *
* Процјена уштеда може бити превелика	

Коришћен је следећи омјер валута: УСД=1.0; КМ=0.58; ЕВРО=1.16

-радни превод-

ОДЛУКА ВИСОКОГ ПРЕДСТАВНИКА

139/03

Користећи се овлашћењима која су високом представнику дата у члану В Анекса 10. (Споразум о имплементацији цивилног дијела Мировног спорауума) Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини, према којем је високи представник коначни ауторитет у земљи у погледу тумачења горе наведеног Споразума о имплементацији цивилног дијела Мировног спорауума; и посебно узевши у обзир члан ИИ 1. (д) истог Споразума према којем високи представник «помаже, када оцијени да је то неопходно, у рјешавању свих проблема који се појаве у вези са имплементацијом цивилног дијела Мировног спорауума»;

Позивајући се на став ЏИ 2 Закључака Конференције за имплементацију мира одржане у Бону 9. и 10. децембра 1997. године, у којем је Савјет за имплементацију мира поздравио намјеру високог представника да искористи свој коначни ауторитет у земљи у вези са тумачењем Споразума о имплементацији цивилног дијела Мировног спорауума, како би помогао у изналажењу рјешења за проблеме у складу са горе наведеним «доношењем обавезујућих одлука, када оцијени да је то неопходно», о одређеним питањима, укључујући и (према тачки (ц) става ЏИ 2) "мјере којима се обезбјеђује имплементација Мировног споразума на цијелом подручју Босне и Херцеговине и њених ентитета»;

С обзиром на члан ИИИ 5. (а) Устава БиХ који предвиђа да ће «Босна и Херцеговина преузети одговорност за», између осталог, ствари «које су потребне за очување суверенитета, територијалног интегритета, политичке независности и међународног субјективитета Босне и Херцеговине.»

Позивајући се на члан В 3. (а) Устава Босне и Херцеговине у складу са којим је Предсједништво Босне и Херцеговине надлежно за вођење спољне политике Босне и Херцеговине.

Позивајући се даље на члан В 3. (ц) Устава БиХ којим се одређује да је Предсједништво Босне и Херцеговине надлежно

за представљање Босне и Херцеговине у међународним институцијама и европским организацијама и институцијама;

Позивајући се на члан В 5. (а) Устава БиХ којим се одређује, између осталог, да «ће сваки члан Предсједништва, по службеној дужности, вршити функцију цивилног команданта оружаних снага» и да «ће све оружане снаге у Босни и Херцеговини функционисати у складу са суверенитетом и територијалним интегритетом Босне и Херцеговине»;

Узимајући у обзир члан В. 5 (б) Устава БиХ којим се регулише да «ће чланови Предсједништва изабрати Стални комитет за војна питања који ће координисати активности оружаних снага у Босни и Херцеговини.»

С обзиром на активности Босне и Херцеговине према Кодексу о политичко-војним аспектима безбједности Организације за безбједност и сарадњу у Европи, укључујући и активности везано за демократску политичку контролу војних снага;

Узимајући у обзир Комунике којим је Управни одбор Савјета за имплементацију мира са сједнице одржане 28. марта 2003. године у вези продаје оружја Ираку коју је извршио Ваздухопловни завод Орао, «нагласио да је, с обзиром на питања системске реформе и политичке одговорности, од кључне важности предузети одговарајуће мјере како би се спријечило да поново дође до такве ситуације» и да «очекује пуну сарадњу свих мјеродавних органа власти у БиХ у смислу испуњавања обавеза које имају према Дејтонско-паришком мировном споразуму и као органи земље чланице Уједињених нација. Управни одбор је такође нагласио потребу за реформом одбране у циљу рјешавања питања која су у супротности са Уставом БиХ и припреме БиХ за интеграцију у евро-атлантске структуре»;

Присјећајући се обећања која су везано за област одбране, 28. јануара 2003. године, у присуству политичких директора Управног одбора Савјета за имплементацију мира дали органи власти Босне и Херцеговине а посебно обећања да «се проведу одбрамбене реформе које ће убрзати интеграцију Босне и Херцеговине у европску породицу те учинити земљу и шири регион дугорочно стабилнијим», као и да «се ојачају оне институције на нивоу државе које врше цивилну команду и контролу над оружаним снагама у Босни и Херцеговини у складу са највишим међународним стандардима».

Имајући на уму горе наведена питања, високи представник доноси сљедећу одлуку:

ОДЛУКА

којом се успоставља Комисија за одбрамбену реформу

Члан 1

Комисија за одбрамбену реформу Босне и Херцеговине (у даљем тексту: «Комисија»), која се овом одлуком успоставља, биће одговорна, у складу с упутама предсједавајућег наведене Комисије, за израду и вршење измјена и допуна закона чије доношење се може тражити од Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине и законодавних тијела Федерације Босне и Херцеговине и Републике Српске, у областима утврђеним у складу са текстом ове одлуке. Комисија ће такође бити надлежна за израду прописа, буде ли то сматрала неопходним ради обезбјеђења провођења тих закона.

Члан 2

Комисија ће разматрати правне мјере неопходне за реформу одбрамбених структура у Босни и Херцеговини, утврдити уставне и законске одредбе које се косе са таквим потребама и предложити законе и друге правне инструменте у складу са сљедећим принципима:

- 1) Одбрамбене структуре у Босни и Херцеговини као и закони којима се те структуре успостављају морају бити усклађени са евро-атлантским стандардима, с циљем да се, као минимум, обезбједи прихватљива кандидатура Босне и Херцеговине за улазак у програм Партнерство за мир.
- 2) Одбрамбене структуре у Босни и Херцеговини као и закони којима се те структуре успостављају морају поштовати и бити у потпуности усклађени са обавезама које је Босна и Херцеговина преузела у склопу политичко-војне димензије Организације за европску безбједност и сарадњу (ОЕБС).
- 3) Демократски цивилни надзор над оружаним снагама у Босни и Херцеговини мора се успоставити како на државном тако и на ентитетском нивоу.
- 4) Команда и контрола на државном нивоу морају бити загарантоване тиме што ће се, поред осталог:

- a. обезбједити да Предсједништво Босне и Херцеговине буде у могућности да у пуној мјери испуњава своју одговорност за заштиту суверенитета и територијалног интегритета Босне и Херцеговине;
 - b. обезбједити да Предсједништво Босне и Херцеговине буде у пуној мјери надлежно за заступање Босне и Херцеговине у међународним и европским организацијама и институцијама у вези с одбрамбеним питањима;
 - c. обезбједити да државни органи власти имају искључиву надлежност да на међународном нивоу размјесте оружане снаге из Босне и Херцеговине (нпр. у доприношењу операцијама мировне подршке);
 - d. обезбједити транспарентност свих одбрамбених структура у Босни и Херцеговини;
 - e. обезбједити да релеванте државне институције буду у могућности да врше надзор над одбрамбеним структурама у цијелој Босни и Херцеговини;
 - f. обезбједити покретање механизма заштите како би се омогућила пуна усклађеност са слиједећим одредбама у члану В.5(а):
 - «Ниједан ентитет неће пријетити силом нити употребљавати силу против другог ентитета»; и
 - «Све оружане снаге у Босни и Херцеговини ће функционисати у складу са суверенитетом и територијалним интегритетом Босне и Херцеговине».
- 5) Међусобна оперативност одбрамбених структура у цијелој Босни и Херцеговини мора бити обезбјеђена.
- 6) Финансирање за одбрамбене структуре у Босни и Херцеговини мора се кретати унутар фискалних граница утврђених од стране политичких органа власти путем демократског процеса.

Члан 3

У складу с принципима наведеним у члану 2. Комисија, поред осталог, припрема:

1. законе на државном нивоу, укључујући и државни закон о одбрани;
2. измјене и допуне на уставе ентитета; и
3. законе на нивоу ентитета, укључујући и измјене и допуне закона.

Члан 4

У састав Комисије ће ући највише дванаест чланова од којих једног именује Високи представник да обавља функцију предсједавајућег.

Чланови Комисије ће бити генерални секретар Сталног комитета за војна питања и замјеници генералног секретара Сталног комитета за војна питања.

Предсједник Републике Српске и предсједник Федерације Босне и Херцеговине ће у Комисију именовати по два цивилна представника. По један представник из сваког од ентитета бит ће ентитетски министар одбране.

У својству специјалног представника Европске уније, Високи представник ће у састав Комисије одредити једног члана из реда свог особља.

Организација земаља сјеверноатлантског савеза (НАТО), Стабилизационе снаге (СФОР), те Организација за безбједност и сарадњу у Европи (ОЕБС) биће позване да именују по једног представника у Комисији.

Члан 5

Сједињене Америчке Државе, Предсједништво Европске уније, Турска у својству представника Организације исламских земаља и Руска Федерација могу именовати по једног сталног посматрача у Комисији.

Предсједавајући такође може ангажовати експерте за пружање стручне помоћи и доказа на састанцима Комисије, буде ли то сматрао неопходним ради испуњења маданта Комисије у складу с одредбама ове одлуке.

Члан 6

Именовања у Комисији потврђује високи представник.

Члан 7

Предсједавајући је надлежан за усмјеравање рада Комисије. Предсједавајући израђује план рада и пословник о раду, те

заказује састанке Комисије, који у складу с потребама могу бити одржавани на локацијама у цијелој Босни и Херцеговини. За одржавање састанака Комисије није потребан посебан кворум.

Члан 8

Предсједавајући може захтијевати формирање радних подгрупа, буде ли то сматрао неопходним ради испуњења мандата Комисије у складу с одредбама ове одлуке.

Члан 9

Комисију ће опслуживати помоћно особље и пружат ће јој се техничка помоћ у складу с оним што накнадно може бити утврђено.

Члан 10

Ова одлука ступа на снагу одмах и одмах се објављује у «Службеном гласнику Босне и Херцеговине».

Сарајево, 8. маја 2003. године
Педи Ешдаун
Високи представник

НАТО

Генерални секретар

Лорд Робертсон оф Порт Еллен

СГ(2002)1215

11. новембар 2002. године

Хтио бих да Вам честитам на избору у Предсједништво Босне и Херцеговине. Желим Вам успјешан рад и обећавам наставак подршке вашем раду од НАТО-а и мене лично.

Откако сам на дужности генералног секретара, видио сам да је Босна и Херцеговина учинила велики напредак. Али још увијек треба доста тога урадити да би ваша земља постала стабилна, модерна и самоодржива држава унутар европско-атлантске заједнице. Недавно сазнање да је технологија израде оружја извезена из БиХ у Ирак, што је кршење резолуција Савјета безбједности Уједињених нација и ваших обавеза према Дејтонском мировном споразуму, јасан је подсјетник да је потребно хитно учинити додатни напредак, посебно на јачању владиних структура на државном нивоу. Афера Орао је показала да ваше одбрамбене институције имају мало одговорности на државном нивоу, што не би требало да буде пракса. Стога би се овим питањем требало позабавити без одлагања.

У јулу 2001. године, као одговор на изјаве ваших претходника да БиХ жели кренути према НАТО-у, одредио сам области у којима је потребно учинити напредак прије разматрања чланства БиХ у Партнерству за мир. Сигуран сам да су Вам те области познате. Иако не представљају листу услова за чланство у Партнерству за мир, оне су кључне области у којима ваша земља мора да направи промјене да би се прикључила Партнерству за мир.

Двије од ових мјера ће бити од посебног значаја за чланице НАТО-а: ефикасна и кредибилна структура команде и контроле оружаних снага на државном нивоу, те испуњење обавеза Босне и Херцеговине према Међународном суду за ратне злочине почињене на простору бивше Југославије, посебно кад је у питању хапшење и изручење овом суду лица оптужених за ратне злочине.

У свјетлу недавних догађаја, хтио бих да ставим нагласак на прво од ових питања. Ваши претходници су направили крупан корак према успостављању јачег одбрамбеног идентитета БиХ. Честитам им на доношењу одлука о реорганизацији Сталног комитета за војна питања (СКВП) и стварању проширеног Секретаријата, који има извршну власт, а на чијем је челу генерални секретар. Те би одлуке требало да буду одмах примијењене.

Међутим, ове мјере представљају само један корак напријед према стварању структуре команде и контроле на државном нивоу. Побољшани механизми координације нису довољни да би се задовољиле чланице НАТО-а, тј. није довољно што је центар гравитације у области одбране пребачен с ентитета на државу. Зато вам треба Министарство за војна питања и Главни штаб на нивоу државе. Краткорочно гледано, сматрам да је проширена улога генералног секретара СКВП-а од суштинског значаја. Као водећи представник за питања у области одбране на државном нивоу у БиХ, генерални секретар би требало да управља министарским нивоом. Такође му се морају дати моћ и овлашћења, потребни за обликовање и вођење процеса реформи, те за извршавање његових осталих одговорности. Мора му се дати подршка у смислу одговарајуће структуре људства да би се обезбиједило да се законска наређења и директиве ваших државних органа команде извршавају.

Сљедеће, подстакао бих вас да искористите политичку транзицију која је у току, те поуке из афере Орао, да би се брзо надоградиле позитивне промјене, које сте већ покренули у вашој одбрамбеној структури, у циљу трансформације нових извршних органа одбране на државном нивоу у Министарство за војна питања и Главни штаб на државном нивоу. То би дало знак међународној заједници да сте предузели активне мјере за трансформацију БиХ у државу модерне европске демократије.

Осим ове кључне области команде и контроле оружаних снага на државном нивоу, и друге мјере које сам претходно нагласио су од изузетног значаја за вашу земљу на путу ка Партнерству за мир. Стога сам од директора НАТО-ове Групе за Балкан затражио да генералном секретару СКВП-а достави више детаља о тим мјерама.

Још једном Вам честитам на именовању и желим Вам све најбоље у суочавању са изазовима који су пред Вама. Радујем се дану када ћете ући у Партнерство за мир и када ће БиХ

заузети своје пуноправно мјесто у породици европских држава.

Ово писмо ћу доставити и лорду Ешдауну, генерал-потпуковнику Варду, амбасадору Клајну и амбасадору Бикрофту.

Чланови Предсједништва: Њ.Е. Мирко Шаровић, Драган Човић и Сулејман Тихић
Предсједништво Босне и Херцеговине
М. Тита 16
71000 Сарајево
Босна и Херцеговина

OSCE
Organization for Security and Co-operation in Europe

**КОДЕКС ПОНАШАЊА О ВОЈНО-ПОЛИТИЧКИМ
АСПЕКТИМА БЕЗБЈЕДНОСТИ**

Будимпешта, 3. децембар 1994. године

Програм за тренутно дјеловање серије, бр. 7

Биљешка: Овај докуменат усвојен је на 91. Пленарном састанку Специјалног комитета
ОЕБС-овог Форума за безбједносну сарадњу у Будимпешти, 3. децембра 1994. године
(референца FCS/Службене новине бр. 94).

DOC. FCS/1/95

3. фебруар 1994. године

Оригинал:енглески

Коригована верзија 21. децембар 1994. године

КОДЕКС ПОНАШАЊА О ВОЈНО-ПОЛИТИЧКИМ АСПЕКТИМА БЕЗБЈЕДНОСТИ

ПРЕАМБУЛА

Државе учеснице Конференције за европску безбједност и сарадњу (КЕСС)

Признавајући потребу за побољшањем сарадње у области безбједности, укључујући пут даљњег подстицаја норми одговорног и кооперативног понашања у области безбједности,

Потврђујући да ништа у овом Кодексу не умањује вриједност и примјењивост сврхе и принципа Повеље Уједињених нација или других одредаба међународног права,

Поновно потврђујући неумањену ваљаност водећих принципа и зајеничких вриједности Хелсиншког завршног акта, Паришке повеље и Хелсиншког документа из 1992. године, а који укључују узајамну одговорност држава једне према другој и влада према својим народима, као и ваљаност других обавеза КЕСС-а,

Усвојиле су сљедећи Кодекс понашања о политичко-војним аспектима безбједности:

I

1. Државе учеснице наглашавају да је пуно поштовање свих принципа КЕСС-а која су укључена у Хелсиншком завршном акту, те провођење, у доброј намјери, свих обавеза преузетих у оквиру КЕСС-а, од темељне важности за стабилност и безбједност, те сходно томе сачињава предмет директне и законске бриге за сваку од њих.
2. Државе учеснице потврђују трајну ваљаност свог свеобухватног концепта безбједности, као што је назначено у Завршном акту, а који ставља у суоднос одржавање мира и поштовање људских права и основних слобода. Концепт повезује економску сарадњу на заштити околине с мирољубивим односима међу државама.
3. Државе остају у увјерењу да је безбједност недјељива и да је безбједност сваке од њих нераздвојиво везана за безбједност свих осталих. Оне неће оснаживати своју безбједност на рачун безбједности других држава. Слиједиће своје интересе безбједности у складу са заједничким напором за унапређивањем безбједности и стабилности у области КЕСС-а, а и шире.
4. Потврђујући своје међусобно поштовање једнакост у суверенитет и индивидуалности као права која су својствена суверенитету и њоме обухваћене државе учеснице ће заснивати своје међусобне безбједносне односе на приступу сарадње. Оне наглашавају да у том погледу кључну улогу има КЕСС. Оне ће наставити да развијају комплементарне и међусобно потпомагајуће институције које укључују европске и трансатлантске организације, мултилатералне

и билатералне обавезе, те разне облике регионалне и подрегионалне сарадње. Државе учеснице ће сарађивати у стварању услова да све безбједоносне мјере буду у складу с принципима КЕСС-а и обавезама овог Кодекса.

5. Оне су чврсто одлучиле да солидарно дјелују у случају да се прекрше правила и обавезе КЕСС-а и омогућиће усаглашене одговоре у случају пријетње безбједности с којом би могле да буду суочене. Оне ће се одмах савјетовати у складу са својим обавезама у оквиру КЕСС-а, с државом чланицом која тражи помоћ у остварену своје индивидуалне или колективне самоодбране. Оне ће заједно размотрити природу пријетње и радње које би могле да буду потребне за одбрану својих заједничких вриједности

II

6. Државе учеснице неће подржавати терористичко дјеловање у било којем облику и предузеће примјерене мјере како би спријечиле и сузбијале тероризам у свим његовим облицима. Оне ће у потпуности сарађивати у сузбијању пријетње од терористичких активности путем провођења међународних инструмената и обавеза о којима су се с тим у вези усагласиле. Оне ће посебно да предузму кораке како би испуниле захтјеве међународних споразума којима су се обавезале да ће судски гонити или изручити терористе.

III

7. Државе учеснице потврђују да су сви приципи Хелсиншког завршног акта од првенствене важности, и према томе ће она бити једнако и безрезервно примјењива, а свако од њих ће се тумачити у контексту с другима.
8. Државе учеснице неће пружити помоћи или помагати државе које су прекршиле своје обавезе за уздржавањем од пријетње или употребе силе против територијалног интегритета или политичке независности било које државе, или које су на било који начин недоследне са Повељом Уједињених нација и Декларацијом о принципима водећих односа између држава учесница садржаним у Хелсиншком завршном акту.

IV

9. Државе учеснице поново потврђују инхерентно право, као што је признато у Повељи Уједињених нација на индивидуалну и колективну самоодбрану.
10. Свака држава учесница, имајући на уму легитимне безбједносне бриге других држава, слободна је да сама одреди своје безбједносне интересе на основу суверене једнакости, те има право да слободно одабере своје безбједносне аранжмане у складу са међународним правом и обавезама садржаним у принципима и циљевима КЕСС-а.

11. Државе учеснице имају суверено право да буду, односно да не буду чланице међународних организација, као и да буду, односно да не буду страна у билатералним или мултилатералним уговорима, укључујући уговоре о савезима; оне исто тако имају право да промијене свој статус у овом погледу, што подлијеже релевантним споразумима и процедурама. Свака држава учесница, у овом погледу, поштоваће права свих осталих.
12. Свака држава учесница издржаваће само онолико војних капацитета који су у сразмјери с њиховим индивидуалним или колективним легитимним потребама безбједности, узевши у обзир своје обавезе у складу са међународним правом.
13. Свака држава учесница одредиће своје војне капацитете на основу националног демократског поступка, имајући на уму легитимну безбједносну бригу осталих држава, као и потребу за пружањем доприноса међународној безбједности и стабилности. Ниједна држава учесница неће покушати да успостави војну надмоћ над неком другом државом учесницом.
14. Држава учесница може да постави своје оружане снаге на територији друге државе учеснице, у складу са њиховим међусобно слободно договореним споразумом, као и у складу са међународним правом.

V

15. Државе учеснице провешће у доброј намјери сваку од својих обавеза у области контроле наоружања, разоружања и изградње повјерења и безбједности као значајног елемента њихове недјeljиве безбједности.
16. С намјером побољшања безбједности и стабилности на подручју КЕСС-а, државе учеснице потврђују да ће слиједити своје обавезе у контроли наоружања, разоружања, мјерама изградње повјерења и безбједности.

VI

17. Државе учеснице обавезују се на сарадњу, укључујући и да кроз развој здравих економских услова, као и услова околине, избјегну напетости које могу довести до сукоба. Извори таквих напетости укључују нарушавање људских права и основних слобода, као и других обавеза у оквиру људске димензије, изражавања агресивног национализма, расизма, шовинизма, ксенофобије и антисемитизма, који исто тако угрожавају безбједност.
18. Државе учеснице наглашавају важност, како раног откривања могућих сукоба, тако и њихових удружених напора у области спречавања сукоба, поступања у кризним ситуацијама и мирног рјешавања спорова.
19. У случају оружаног сукоба оне ће настојати да омогуће ефикасно обустављање непријатељства и настојаће да створе услове који погодују политичком рјешењу сукоба. Оне ће сарађивати у подршци хуманитарне помоћи, како би олакшала патње цивилног

становништва, укључујући олакшање кретања особља и средстава намијењених за такве задатке.

VII

20. Државе учеснице сматрају демократски политички надзор војних, паравојних (и снага унутрашње безбједности, као и обавјештајних служби) и полиције неодвојивим дијелом стабилности и безбједности. Оне ће и надаље помагати интеграцију својих оружаних снага с цивилним друштвом као важним изразом демократије.
21. Свака држава учесница, у свако доба ће омогућити и одржати ефикасно управљање и надзор својих војних, паравојних и безбједносних снага од стране у складу с Уставом постављених власти које имају демократски легитимитет. Свака држава учесница обезбиједиће надзор како би се гарантовало да такве власти извршавају своје уставне и законске одговорности. Оне ће јасно одредити задатке и улоге таквих снага и њихову обавезу да дјелују само унутар уставног оквира.
22. Свака држава учесница обезбиједиће законско одобрење за трошкове одбране. Свака држава учесница, уз дужно поштовање потреба националне безбједности, исказаће суздржаност за своје трошкове за војску и обезбиједиће транспарентност и приступ јавности информацијама које се односе на оружане снаге.
23. Свака држава учесница ће, уз омогућење појединим члановима службе коришћења његових или њених грађанских права, обезбиједити политичку неутралност својих оружаних снага као таквих.
24. Свака држава учесница омогућиће и подржати мјере, како би се заштитила од нехотичног и неовлашћеног коришћења војних средстава.
25. Државе учеснице неће трпјети или подржавати снаге које нису одговорне властима, или надзиране од својих у складу с Уставом успостављених власти. Уколико држава учесница није у могућности да изврши своја овлашћења над таквим снагама, може да тражи савјетовање унутар КЕСС-а, како би се размотрили кораци које је потребно предузети.
26. Свака држава учесница обезбиједиће да се, у складу са својим међународним обавезама, њене паравојне снаге суздрже од стицања вишка борбених могућности од оних за које су засноване.
27. Свака држава учесница обезбиједиће да регрутовање или позив људства у службу у војним, паравојним и безбједносним снагама буду досљедни са њиховим дужностима и обавезама у смислу поштовања људских права и основних слобода.
28. Државе учеснице навешће у својим законима, или другим релевантним документима права и дужности припадника оружаних снага. Оне ће размотрити увођење ослобађања од војне службе или алтернативе војној служби.
29. Државе учеснице учиниће доступним међународно хуманитарно ратно право у својим државама. Оне ће одражавати, у складу са

националном праксом, своје обавезе у тој области, кроз програме за војну обуку и кроз правила.

30. Свака држава учесница упутиће своје припаднике оружаних снага у међународно хуманитарно право, улоге, конвенције и обавезе који се морају поштовати у војним сукобима и омогућиће да таква лица буду свјесна да су за своја дјела појединачно одговорна, према националним и међународним законима.
31. Државе учеснице обезбиједиће да припадници оружаних снага, којима су додјељена командна овлашћења обављају службу у складу с одговарајућим националним, као и међународним правом, те да су свјесни да они могу да буду сматрани појединачно одговорним према тим законима за незаконито обављање службе, и да се наређења у супротности с националним и међународним законима не смију издавати. Одговорност претпостављених не искључују подређене од било које њихове појединачне одговорности.
32. Свака држава учесница обезбиједиће да појединци војних паравојних и безбједоносних снага буду у могућности да уживају и извршавају своја људска права и основне слободе који су наведени у документима КЕСС-а и међународном праву, у сагласности с одговарајућим уставним и законским одредбама и са захтјевима службе.
33. Свака држава учесница омогућиће одговарајуће законске и административне поступке, како би заштитила права свих припадника својих снага.

VIII

34. Свака држава учесница обезбиједиће да се њиховим оружаним снагама у миру и рату командује, управља, увјежбава, те да су опремане на начин који је досљедан одредбама међународног права, као и појединим њиховим дужностима и обавезама које се односе на употребу оружане снаге у оружаном сукобу, укључујући као примјене Хашке конвенције из 1907. и 1954. године, Женевске конвенције и 1949. године, и њен Додатни протокол 1977. године, као и Конвенције о употреби појединих конвенционалних оружја из 1980. године.
35. Свака држава учесница обезбиједиће да њена одбрамбена политика и доктрина буду у складу са међународним правом које се односи на употребу оружаних снага, укључујући и у оружаном сукобу, и одговарајућим обавезама овог Кодекса.
36. Свака држава учесница обезбиједиће да било која одлука која се доноси за употребу њених војних снага за унутрашње безбједносне задатке буде донесена у складу с Уставом одређеним поступцима. Такве одлуке прописале задатке оружаних снага, обезбјеђујући да ће оне бити извршене под ефективном контролом у складу с Уставом успостављеним властима и подложне законској контроли. Уколико прибјегавање сили не може да буде избјегнуто у извршењу унутрашњих безбједносних задатака свака држава учесница обезбиједиће да њена употреба буде примјерена с потребама за провођењем. Оружане снаге предузеће дужну бригу, како би спријечиле повреду цивила или њиховог власништва

37.Државе учеснице неће употрејевити оружане снаге како би ограничиле мирно и законско извршење људских грађанских права лица као појединаца или као представника група, ни како би им ускратиле њихов национални, вјерски, културни, језички и етнички идентитет

IX

38.Свака држава учесница одговорна је за провођење овог Кодекса. Ако се тражи, држава учесница пружиће одговарајуће појашњење у вези са примјеном овог Кодекса. Одговарајућа тијела КЕСС-а, механизми и процедуре биће употрејебљене за провјеру, испитивање и побољшање по потреби, провођења овог Кодекса.

X

39.Прописи прихваћени у овом Кодексу о понашању политички су обавезујући. У складу с тим, овај Кодекс није могуће регистровати под чланом 102 Повеље Уједињених нација. Одредбе текста овог Кодекса ступиће на снагу 1. јануара 1995. године.

40.Ништа у овом Кодексу не мијења природу и садржај обавеза које стоје у другим документима КЕСС-а.

41.Државе учеснице настојаће да омогуће да њихови релевантни унутрашњи документи и процедуре, или гдје је то могуће, законска средства, наведу обавезе које стоје у овом Кодексу.

42.Текст Кодекса биће објављен у свакој држави учесници, која ће га дистрибуирати и учинити да он буде познат у највећој могућој мјери.

ОДБРАМБЕНИ ЦИЉЕВИ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ - МИСИЈА И ОБАВЕЗЕ

Порука грађанима Босне и Херцеговине

Грађани Босне и Херцеговине желе да живе у мирној и безбједној држави. Они желе да буду модерна европска држава, пуноправни члан европске породице. Наша држава тежи да што прије постане чланица Европске уније и евроатлантске одбрамбене структуре. Због тога смо свјесни да морамо да проведемо реформе. То би нам омогућило да наша тежња постане стварност.

Одбрана ће бити битан елеменат ових реформи. Ми морамо да успоставимо ефикасно цивилно заповиједање сваког члана Предсједништва БиХ над нашим оружаним снагама, уколико желимо да постанемо кредибилан кандидат НАТО програма Партнерства за мир, и то што је прије могуће, а надамо да ће то бити у року од 18 мјесеци.

Демократско друштво мора, исто тако, да обезбиједи постојање одговарајућег цивилног заповиједања и парламентарне контроле по свим питањима одбране.

Такође морамо да испитамо колико тачно можемо приуштити да потрошимо на наше оружане снаге. Ми знамо да би наш приоритет требало да буде образовање наших младих, обезбјеђење пензија за наше старије, изградња јаке инфраструктуре да би се унаприједила наша привреда, а и друга важна питања.

Због тога, издвајања морају да буду у оквиру прихваћених свјетских стандарда.

На крају, морамо да одлучимо који је то одговарајући ниво снага које су потребне да би се заштитио територијални интегритет Босне и Херцеговине, те која је то одговарајућа обука која је потребна нашим снагама да би учествовале у међународним операцијама подршке миру.

Реформе које су изложене у овом документу биће у складу с Уставом БиХ, и омогућиће нам остварење намјере да постанемо равноправни члан породице европских држава.

Оне представљају наставак већ започетог, кроз усвојену Одбрамбену политику БиХ, усвајање Одлуке о организацији и ради институција одбране БиХ, успостављање нове структуре СПВП-а, Војне комисије, генералног секретара и Секретаријата СПВП-а, смањење и реорганизацију оружаних снага, смањење и транспарентност буџете за одбрану, упућивање војних посматрача у мировне мисије УН-а и др.

Ово потврђује наше опредјељење провођења реформи са циљем стварања одрживих и савремених рјешења у области одбране.

Наша мисија

Наш задатак је провођење реформи у области одбране, да би се створили услови за безбједност и стабилност у БиХ и југоисточној Европи

Водећи циљ за област одбране је: реорганизовати оружане снаге у Босни и Херцеговини, како би оне постале савремене, кредибилне, приуштиве и способне да заштите суверенитет и територијални интегритет Босне и Херцеговине. Ово ће Босни и Херцеговини омогућити заузимање мјеста које јој припада у активностима у области одбране, учртавајући пут за њено напредно интегрисање у европске и евроатлантске структуре.

Да би се ово постигло, прво треба извршити реформу нашег безбједносног сектора, успоставити цивилно заповиједање сваког члана Предсједништва БиХ над нашим оружаним снагама на државном нивоу, обезбиједити парламентарну контролу по свим питањима одбране.

Да би мир био трајан и самоодржив, потребно нам је цивилно заповиједање и контрола, транспарентност буџета, те одбрамбена доктрина која одражава наш статус у региону, и која мора да се фокусира на интересе цијеле Босне и Херцеговине.

Наше оружане снаге морају да буду способне да дјелују заједно са другима, у оквиру међународних мандата, у подршци миру и правди. Упућивањем посматрача УН-а из БиХ, већ је дат сигнал да је у БиХ започео нови вијек, те да наши војници подржавају процес подршке миру у иностранству.

Наше међународне обавезе укључују поштовање свих резолуција Савјета безбједности Уједињених нација, као и свих међународних правних и политичких обавеза, укључујући пуну сарадњу са Међународним судом за ратне злочине у бившој Југославији (ИЦТЈУ) и сарадњу са међународном заједницом на спречавању међународног тероризма.

Постизање дуготрајне стабилности резултираће и јачањем угледа Босне и Херцеговине у очима међународне заједнице. Ово ће јачати и повјерење у државу и регион, заједно са свим позитивним исходима за шире провођење програма реформи, које из овога произилазе.

Наше обавезе

Наше обавезе по питању одбране су:

Обавеза 1 - Провешћемо одбрамбене реформе које ће убрзати интегрисање БиХ у европску породицу и учинити државу и шири регион стабилним у дугорочном смислу, тако што ћемо:

- Усвојити свеобухватну Безбједносну политику чији кључни дио је Одбрамбена политика;
- Успоставити јасне надлежности на државном нивоу и ефикасну парламентарну контролу за питања одбране и безбједности;
- Спречавати све паравојне активности и обезбиједити да ниједна војна активност не представља пријетњу безбједности БиХ, или стабилности у оквиру региона;
- Испуњавати међународне обавезе БиХ према УН-у, ОЕБС-у и осталим међународним организацијама.

Обавеза 2 - Јачаћемо оне институције на државном нивоу које врше цивилно заповиједање и контролу над оружаним снагама у БиХ, у складу са највишим међународним стандардима, тако што ћемо:

- Омогућити сваком члану Предсједништва БиХ вршење улоге врховног заповиједног ауторитета над оружаним снагама у БиХ;
- Јачати постојећу Сталну комисију за војна питања (СПВП), тако да може проводити одлуке Предсједништва БиХ које се односе на безбједност и одбрану БиХ;
- Афирмисати улогу генералног секретара СПВП-а, путем његовог пуног учешћа у раду Савјета министара Босне и Херцеговине;
- Јачати Секретаријат Сталне комисије за војна питања, тако да он може да координира активности између оружаних снага у БиХ и да обезбиједи подршку генералном секретару у обављању његових дужности.

Обавеза 3 - Обезбиједићемо свеобухватану, ефикасну и транспарентну парламентарну контролу над институцијама одбране на државном нивоу, како би се дале гаранције да ће се оружане снаге у БиХ користити у најбољем интересу државе и грађана БиХ, тако што ћемо:

- Тражити брзо успостављање одговарајуће и примјерено оспособљене и овлашћене Комисије за безбједносну политику од стране Парламентарне скупштине БиХ;
- Донијети правну регулативу која ће обезбиједити ефикасну парламентарну контролу над свим структурама одбране на државном нивоу;
- Изградити структуре и процедуре које ће обезбиједити пуну транспарентност свих прихода и расхода за потребе одбране;
- Оспособити Сталну комисију за војна питања и Секретаријат СПВП-а у тијело способно да представља БиХ на међународном нивоу, заједно са другим земљама и међународним организацијама, уз пуно поштовање спољне и одбрамбене политике БиХ.

Обавеза 4 - Обезбиједићемо да БиХ има професионалне, модерне и приуштиве оружане снаге, способне да заштите суверенитет и територијални интегритет БиХ, тако што ћемо:

- Ускладити законе и процедуре оружаних снага у БиХ, да би оне постале инструменти модерне државе, сличне и компатибилне с оружаним снагама других европских земаља;
- Обезбиједити да наше оружане снаге имају одговарајуће ресурсе, да су примјерено опремљене и увјежбане до нивоа који одражава њихове кључне задатке и безбједносне потребе БиХ. То значи да, капацитет и положај оружаних снага у БиХ треба да одражава њихову примарну сврху – заштита суверенитета Босне и Херцеговине и одбрана њеног територијалног интегритета;
- Реорганизоваћемо наше оружане снаге тако да буду приуштиве, што подразумијева рационализацију, како би се постигла максимална ефикасност у оквиру ограничених ресурса БиХ.

Обавеза 5 - Реорганизоваћемо наше оружане снаге тако да буду способне да учествују у Партнерству за мир, те да се интегришу у шире евроатлантске структуре; и укључе у операције подршке миру, као и у друге хуманитарне задатке у цијелом свијету, тако што ћемо:

- Развити одбрамбену доктрину компатибилну стандардима НАТО-а, с складу с Одбрамбеном политиком БиХ;
- Сарађивати са другим државама, НАТО-ом и другим међународним организацијама, како би се обезбиједило да БиХ постигне стандарде који се захтијевају од евроатлантских одбрамбених структура, посебно НАТО програма Партнерства за

мир, с циљем да БиХ што прије постане кредибилан кандидат за чланство у наредних 18 мјесеци;

- Развијати способности за извођење операција хуманитарне помоћи и операција помоћи у случајевима природних непогода, како унутар БиХ, тако и изван ње, и учествовати у међународним настојањима да се одрже међународни мир и безбједност уопште;
- Развијати ближу регионалну сарадњу, кроз координиране одбрамбене програме између држава;
- Обезбиједити обуку високог квалитета за наше снаге у погледу војних вјештина, људских права за припаднике војске, и примјену међународног хуманитарног права

Испуњавање наших обавеза

Обавеза 1 - Провешћемо одбрамбене реформе које ће убрзати интегрисање Босне и Херцеговине у европску породицу, те у дугорочном погледу учинити државу и шири регион стабилним, тако што ћемо:

- Усвојити свеобухватну Безбједносну политику чији је кључни дио Одбрамбена политика, чиме ће се обезбиједити политичке смјернице за Предсједништво БиХ и Савјет министара за даљње провођење;
- Радити на свим нивоима власти у Босни и Херцеговини, како би се проводила ова политика;
- Успоставити јасне надлежности на државном нивоу и ефикасну парламентарну контролу за питања одбране и безбједности;
- Тражити брзо успостављање одговарајуће оспособљене и овлашћене Комисије за безбједносну политику од стране Парламентарне скупштине БиХ;
- Успоставити везе са другим државама, како би се развила парламентарна сарадња у области одбране;
- Спречавати све паравојне активности и обезбиједити да ниједна војна активност не представља пријетњу безбједности БиХ, или стабилности у оквиру региона;
- Доприносити унутрашњим и вањским мјерама изградње повјерења у цијелом региону;

- Успоставити обуку по међународним стандардима у војним вјештинама и у међународном праву;
- Испуњавати међународне обавезе БиХ према УН-у, ОЕБС-у и осталим међународним организацијама;
- Радити са међународном заједницом како би се обезбиједило да Босна и Херцеговина испуни све стандарде за које се обавезала по разним међународним споразумима и уговорима.

Обавеза 2 - Јачаћемо оне институције на државном нивоу које врше цивилно заповиједање и контролу над оружаним снагама у БиХ, у складу са највишим међународним стандардима, тако што ћемо:

- Омогућити сваком члану Предсједништва БиХ да у потпуности врши своју улогу врховног заповиједног ауторитета над оружаним снагама у БиХ;
- У потпуности провести Правилник о раду Сталне комисије за војна питања;
- Јачати постојећу Сталну комисију за војна питања (СПВП), тако да она може да проводи одлуке Предсједништва БиХ које се односе на безбједност и одбрану БиХ;
- Учинити генералног секретара СПВП-а и његове замјенике централним фокусом и централном тачком контаката по питањима одбране у БиХ;
- Развити билатералне и колективне споразуме СПВП-а с осталим државама и одбрамбеним организацијама, као што су: НАТО, ЕУ и ОЕБС;
- Афирмисати улогу генералног секретара СПВП-а путем његовог пуног учешћа у раду Савјета министара Босне и Херцеговине;
- Тражити промјену Пословника о раду Савјета министара, како би се обезбиједио статус генералног секретара СПВП-а;
- Јачати Секретаријат Сталне комисије за војна питања, тако да он може да координира активности између оружаних снага у БиХ, и да обезбиједи подршку генералном секретару у обављању његових дужности;
- Обезбиједити финансирање за договорено проширење Секретаријата СПВП-а;

- Одредити стручно особље да би се успоставио пуни састав Секретаријата СПВП-а у функционално тијело СПВП-а;
- У потпуности провести договорени Програм СПВП-а за 2003. годину.

Обавеза 3 - Обезбиједићемо свеобухватану, ефикасну и транспарентну парламентарну контролу над институцијама одбране на државном нивоу, како би се гарантовало да се оружане снаге у БиХ користе у најбољем интересу земље и грађана БиХ, тако што ћемо:

- Тражити брзо успостављање одговарајуће и примјерено оспособљене и овлашћене Комисије за безбједносну политику од стране Парламентарне скупштине БиХ;
- Тражити измјену Пословника Парламентарне скупштине БиХ, да би се успоставила и овластила ова Комисија;
- Донијети правну регулативу која ће обезбиједити ефикасну парламентарну контролу над структурама одбране на државном нивоу;
- Радити на усаглашавању постојећих закона одбране и безбједности у БиХ;
- Изградити структуре и процедуре које ће обезбиједити пуну транспарентност свих прихода и расхода за потребе одбране;
- Успоставити систем контроле свих видова расхода за потребе одбране у БиХ, који може да обезбиједи пуну транспарентност свих прихода и расхода за потребе одбране;
- Оспособити Сталну комисију за војна питања и њен Секретаријат, на такав начин да буде тијело које је способно да представља БиХ на међународном нивоу са другим земљама и међународним организацијама, уз пуно поштовање спољне и одбрамбене политике БиХ;
- Развијати везу СПВП-а и његовог Секретаријата са другим државама и међународним организацијама;
- Обезбиједити да се сарадња са међународним организацијама по питањима одбране одвија кроз СПВП и његов Секретаријат.

Обавеза 4 - Обезбиједићемо да БиХ има професионалне, модерне и приуштиве оружане снаге, способне да заштите суверенитет и територијални интегритет БиХ, и да остваре своју улогу, у складу с Уставом БиХ, тако што ћемо:

- Ускладити законе и процедуре оружаних снага у БиХ, како би оне постале инструменти модерне државе, сличне и компатибилне с оружаним снагама других европских земаља;
- Развити одбрамбену доктрину и процедуре, како би оружане снаге у БиХ могле да дјелују у служби интереса БиХ;
- Обезбиједити да наше оружане снаге имају одговарајуће ресурсе, да су адекватно опремљене и увјежбане до нивоа који одражава њихове кључне задатке и безбједносне потребе БиХ. То значи да, капацитет и положај оружаних снага у БиХ треба да одражава њихову примарну сврху – заштита суверенитета Босне и Херцеговине и заштита њеног територијалног интегритета;
- Провести Безбједносну политику БиХ, укључујући Одбрамбену политику;
- Ревидирати процјену пријетњи БиХ;
- Ојачати постојеће мјере изградње повјерења у региону, како би се редуковале тензије и градило повјерење;
- Побољшати оперативну ефикасност, кроз координирану обуку између оружаних снага у БиХ;
- Реорганизовати наше оружане снаге тако да буду приуштиве, а то подразумијева рационализацију, како би се постигла максимална ефикасност у оквиру ограничених ресурса БиХ;
- Размотрити улогу, неопходност и структуру регрутације у БиХ.
- Размотрити задатке резервних снага у БиХ, њихову структуру, улогу и опрему која им је потребна;
- Заједно дјеловати са међународном заједницом, како би се развио програм редуковања вишка наоружања и муниције која се чува у БиХ.

Обавеза 5 - Реорганизоваћемо наше оружане снаге тако да буду способне да учествују у Партнерству за мир, те да се интегришемо у шире евроатлантске структуре; и укључе у операције подршке миру, као и у друге хуманитарне задатке у цијелом свијету, тако што ћемо:

- Развити одбрамбену доктрину компатибилну стандардима НАТО-а, у складу с Одбрамбеном политиком БиХ;

- Развити доктрину за операције подршке миру, помоћи у случају непогода, те заштиту територијалног интегритета, у складу са НАТО стандардима;
- Сарађивати са другим државама, НАТО-ом и другим међународним организацијама, да би се обезбиједило да БиХ постигне стандарде који се захтијевају од евроатлантских одбрамбених структура, посебно НАТО програма Партнерства за мир, са циљем да Босна и Херцеговина што прије постане кредибилан кандидат за чланство у оквиру 18 мјесеци;
- Израдити свеобухватан план, заједно са међународном заједницом, како би оружане снаге у БиХ биле компатибилне са другим војскама НАТО-а;
- Развијати способности за извођење операција хуманитарне помоћи и операција помоћи у случајевима непогода, како унутар БиХ, тако и изван ње, учествовати у међународним напорима на одржавању међународног мира и безбједности;
- Увјежбати и развити способности оружаних снага у БиХ да раде заједно у операцијама хуманитарне помоћи;
- Наставити са развојем структура и процедура које ће омогућити да оружане снаге у БиХ заузму већу улогу у међународним операцијама подршке миру;
- Развијати ближу регионалну сарадњу, кроз координиране одбрамбене програме између држава;
- Јачати регионалну сарадњу на основу постојећих споразума са другим државама у региону, као и са међународним организацијама;
- Развијати билатералне везе с осталим државама у области одбране;
- Обезбиједити едукацију високог квалитета за наше снаге у погледу војних вјештина, људских права за припаднике војске, и примјене међународног хуманитарног права.
- Координирати програме обуке кроз Секретаријат СПВП-а.
- Израдити и провести индивидуалну и колективну политику обуке.

10.5. Улога судства и однос са оружаним снагама

Судство и војска су, заједно са функционисањем јавне управе, суштински елементи функционисања државе.

У оквиру државних овлашћења, војска припада извршним органима, за разлику од законодавних органа и судства. У преддемократским политичким системима, извршна овлашћења би могла бити практично неконтролисано употребијена од ова друга два фактора. Међутим, са развојем демократије и владавине закона, улоге законодавних органа знатно јачају. Не само да извршни акти морају да буду засновани на закону, него они, у правилу, постају предмет надзора парламената, који имају законодавна овлашћења. Надаље, они постају предмет надзора независног судства, у оквиру нормалног судског система или од посебног суда.

Улога независног судства и његов однос с оружаним снагама може се посматрати као валидно мјерило владавине закона, слично као што је улога парламентарног надзора мјерило демократске контроле оружаних снага.

Проблем

Јако и независно судство је незамјењив предуслов за владавину закона и заштиту основних људских права и фундаменталних слобода, који су карактеристика модерне државе. За недемократске / преддемократске системе било је типично да успоставе судство, док су, у исто вријеме, у пракси, неколико сектора јавног живота издвојили из владавине закона. Такозвани «сектори моћи», састављени од полиције, војске, разних обавјештајних и безбједносних служби, углавном су били изузети. Иако су ове институције, у формалном смислу, биле створене у складу са законима, ово су обично били уопштени закони, који су, у пракси, преносили неограничена овлашћења на «секторе моћи» на начин да се они могу мијешати у основна људска права и фундаменталне слободе. Тиме закони нису били сачињени с намјером да штите људска права и

основне слободе, него да дају плашт легалности за њихова нарушавања. Крајњи резултат је био да се сектор моћи издваја из судске контроле.

Овим се не игноришу инхерентне тензије између поштовања основних људских права и фундаменталних слобода, с једне стране, и потребе за безбједносним сектором у најширем смислу, укључујући у њега и војску, с друге стране. Акције у безбједносном сектору често се мијешају у основна права. Опсег мијешања распростире се од одузимања имовине (новчана глоба), ограничавања слободе кретања (хапшење), оштећења имовине и угрожавања живота других људи, понекад и до директног убијања (ратна дејства).

Разлика између система заснованог на владавини закона и ауторитарног система се огледа у начину на који је та тензија ријешена. Ако је систем ауторитаран, предност се даје безбједносном сектору, као незамјењивом стубу постојања система. То значи да би дјела која би одређена институција предузела, у правилу, била схваћена као «оправдана». Тиме, практично, не би било шансе за њихово контролисање од независног судства (ако би оно уопште и постојало у оваквом систему), али би ситуација могла да буде окарактерисана као «институционални имунитет».

Са друге стране, систем заснован на владавини закона постиже компромис између захтјева безбједности и поштовања људских права и основних слобода. Иако се тиме не могу игнорисати потребе безбједности и потребе мијешања у људска права и фундаменталне слободе, то би успоставило јасне и примјењиве правне критеријуме за овакве случајеве. Они би се, с једне стране, тицали апсолутних ограничења (нпр., забране мучења), а с друге стране строгих критеријума за изузетке. То би, такође, дало предност заштити људских права над наводним «неопходностима».

Да би се гарантовао овај однос, легалност свих оваквих дјела мора, на овај или онај начин, постати предмет правне контроле од независног судства. Ова контрола је двострука. Она укључује и појединачна и институционална дјела да се утврди њихова законитост, као и судско разматрање законодавства да се обезбиједи његова усклађеност са основним људским правима и фундаменталним слободама као што је загарантовано Уставом.

Примјена на ситуацију у Босни и Херцеговини

Тренутна правна ситуација у области одбране у Босни и Херцеговини углавном је наслијеђена од закона о одбрани успостављених у оквиру бивше Социјалистичке Федеративне Републике Југославије (СФРЈ) и у бити је практично неизмијењена у оба ентитетска закона. На примјер, закони се још увијек односе на улогу «предузећа» у одбрани. Ова улога је директно изведена из бившег система «самоуправног социјализма», у којем су предузећа у исто вријеме била и носиоци политичких функција.¹ На исти начин, одређени закони су овјековјечили нека "стара мишљења", нпр., у односу на «институционални имунитет» како је раније наведено. Они практично дају потпуну слободу војсци у вези са одузимањем људских права, тј. уопште са њиховим нарушавањем, без потребног појашњења које дефинише околности које би легитимисале оваква дјела итд.

Са циљем успостављања смисленог система судског надзора оружаних снага, судство мора да буде у могућности да размотри институционалне акте оружаних снага, као и законодавство које се примјењује на оружане снаге.

Закључци

Улога судства у вези са оружаним снагама мора се посматрати из двије различите перспективе:

- Прва се тиче формалне стране, тј. питање права судства, као институције, да разматра законитост акција које предузме војска.

¹ На примјер, Социјалистичка Република Босна и Херцеговина је имала парламент, који је чинила Скупштина са 320 замјеника и три савјета - један Социјалистички савјет за рад (160 замјеника), један Савјет општина (80 замјеника) и један Социо-политички савјет (80 делегата партијских организација Социјалистичке Федерације радног народа Босне и Херцеговине). Делегати за први савјет су били из организација удруженог рада, укључујући предузећа на која се позивало у законима о одбрани.

- Друга се тиче питања суштине. У овом контексту то зависи од квалитета дотичних закона, који се користе као мјерило законитости. Главни критеријум би требало да буде јасан и правно примјењив. Закони морају регулисати материју на начин да се «законитост или незаконитост» дјела може утврдити са довољно јасноће. «Уопштени закони» не испуњавају овај критеријум.

Питање судског надзора војске мора да узме у обзир обје перспективе. Он мора да буде успостављен у формалном смислу, тј. војска не смије да буде постављена изван судске контроле и њено дјеловање не смије бити у сукобу са минималним стандардима владавине закона. Међутим, за то је такође потребан добро развијен систем закона, који регулишу војску и који дозвољавају судско разматрање. Закони који не успоставе јасан и примјењив критеријум или уопштени закони, који практично оправдавају свако дјело које учине одређене институције, подривају судску контролу. У пракси, ово чини да су оружане снаге изнад досега закона, што је појам супротан владавини закона.

Стога је логично да недемократски системи често усвајају овај приступ за стварање онога што би се у пракси звало «институционални имунитет».

10.6. Преглед препорука

ЦИЉЕВИ КОМИСИЈЕ ЗА РЕФОРМУ ОДБРАНЕ			ЗАКОНИ О ОДБРАНИ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ		
ОДЛУКА ВИСОКОГ ПРЕДСТАВНИКА – 9. МАЈ 2003.	КРИТЕРИЈУМИ ЗА ПРОГРАМ НАТО-а ПАРТНЕРСТВО ЗА МИР	ОДРЕДБЕ У ОКВИРУ КОДЕКСА ПОНАШАЊА ОЕБС-а	ЗАКОН О ОДБРАНИ БиХ	ЗАКОН О ОДБРАНИ ФБиХ	ЗАКОН О ОДБРАНИ РС
Одбрамбене структуре и закон којим се успостављају такве структуре морају бити у складу са евро-атлантским стандардима, да би се барем обезбиједила кредибилна кандидатура БиХ за улазак у Програм Партнерство за мир		Одбрамбена политика и доктрина у складу са међународним правом које се тиче употребе оружаних снага Поштовање хуманитарног права Политички неутралне снаге Војни потенцијали који одговарају потребама за легитимном самоодбраном	члан 5, 6, 15(а), 15(д), 68, 69, 71	члан 38, 41, 43	члан 1, 13
	Израдити Безбједносну политку БиХ		члан 14(м), 15, 32(а)		
Демократско цивилно надгледање оружаних снага се мора успоставити како на државном тако и на ентитетским нивоима	Демократско надгледање и контрола Оружаних снага БиХ на државном нивоу	Демократска контрола војних, паравојних снага, снага унутрашње безбједности, обавјештајних служби и полиције	члан 4, 8, 12, 14(л), 16(е), 17, 27, 35 – 39, 41 – 45	члан 21	члан 16
Мора да буде загарантована команда и контрола на државном нивоу тако што ће се обезбиједити да је Предсједништво БиХ у могућности да у потпуности извршава своју одговорност на заштити суверенитета и територијалног интегритета БиХ	Команда и контрола на државном нивоу својих оружаних снага, укључујући и министарску одговорност на државном нивоу за питања у области одбране	Демократски успостављен ауторитет команде Контрола од стране органа власти која им је додијељена на демократски законски начин Елиминација снага које нису под одговорношћу законски успостављених органа власти	члан 3, 4, 9 – 11, 13 – 16, 21, 22 – 31	члан 22	члан 1, 5, 8, 19

10.6. Преглед препорука

Предсједништво БиХ има пуну одговорност представљања БиХ у међународним и европским организацијама и институцијама за питања у области одбране			Нема конкретних референци за представљање БиХ од стране Предсједништва члан 15(ц), 25(ц)		
Мора да буде загарантована команда и контрола на државном нивоу тако што ће се обезбиједити да државни органи власти имају искључиву одговорност за слање оружаних снага изван земље			члан 10, 14ц, 14д, 16а	члан 4, 49	члан 9
Мора да буде загарантована команда и контрола на државном нивоу тако што ће се обезбиједити транспарентност свих одбрамбених структура у БиХ	Обезбиједити пуну транспарентност планова и буџета за одбрану	Ограничења војних трошкова и транспарентност буџета Законско одобрење трошкова за одбрану Транспарентност и јавни приступ информацијама које се односе на оружане снаге	члан 156, 17, 36, 38, 41 – 43, 46, 47	члан 20, 21, 25, 27	члан 17(2), 21, 71,
Мора да буде загарантована команда и контрола на државном нивоу тако што ће се обезбиједити да су надлежне државне институције у стању да извршавају надзор над одбрамбеним структурама у цијелој БиХ			члан 8, 14(и), 17, 57 – 62, 66		

10.6. Преглед препорука

Треба створити гаранције да би се обезбиједило потпуно поштовање следећих клаузула из члана В 5(а): “Ниједан енитет неће пријетити употребом силе против другог ентитета” “Све оружане снаге у БиХ ће дјеловати у складу са суверенитетом и територијалним интегритетом БиХ.”			члан 1, 4, 5, 7а	члан 2, 39	члан 1
Мора се обезбиједити интероперабилност одбрамбених структура у цијелој БиХ	Израда заједничке доктрине и заједничких стандарда за обуку и опремање оружаних снага (ово укључује и потребу да ВФБиХ и ВРС изводе заједничку обуку и вјежбе)		члан 15а	члан 4, 20	члан 21(14), 62
Финансирање одбрамбених структура у цијелој БиХ мора да буде у оквиру фискалних лимита установљених од стране политичких органа власти кроз демократски процес			члан 156, 36, 38, 42 – 47	члан 27	члан 19(8), 72, 74
	Превазићи унутрашње подјеле, у потпуности подржати јачање институција на државном нивоу, те унаприједити сарадњу, помирење и стабилност у региону		члан 74 – 77		
		Људска права особља у служби	Треба обрадити другим законима		
		Ослобађање од или алтернативна војна служба/приговорачи савјести	члан 51	члан 72, 81	члан 29

10.7. Опис начина рада Комисије за реформу одбране

Комисија за реформу одбране, њен мандат и састав, успостављена је Одлуком високог представника од 9. маја 2003. године.

Комисија се састојала од дванаест чланова и четири посматрача. Чланови су били генерални секретар и замјеници генералног секретара Сталног комитета за војна питања. Предсједник Републике Српске и предсједник Федерације Босне и Херцеговине су именовали по једног цивилног представника, а чланове ове комисије су чинила и оба министра одбране ентитета. Високи представник, као специјални представник Европске уније, именовao је члана Комисије из реда његовог особља, а представнике су именовали и НАТО, СФОР и ОЕБС. Сједињене Америчке Државе, Предсједништво Европске уније, Турска, као представник Организације исламских земаља, и Руска Федерација су именовали сталне посматраче у Комисији.

Задатак Комисије био је да испита правне мјере које су неопходне за реформу одбрамбених структура у Босни и Херцеговини, да утврди уставне и законске одредбе које су у супротности са тим захтјевима и да предложи законе и друге правне инструменте у складу са одређеним основним принципима.

Комисија за реформу одбране отворила је своје засједање постављањем циљева које је морала постићи, конкретно: испуњење принципа наведених у Одлуци високог представника и стварање одбрамбене структуре која испуњава критеријуме да Босна и Херцеговина постане кредибилан кандидат за програм НАТО-а Партнерство за мир. Ови принципи су успоставили основу за рад Комисије. Она је закључила да неће моћи дати препоруке које не задовољавају ове принципе и уважила је да би, иако стандарди морају да буду испуњени, политичка разматрања, такође, чинила значајан дио разматрања Комисије.

Дискусије Комисије за реформу одбране биле су отворене и предсједавајући је обезбиједио да се свим учесницима пружи прилика да у потпуности изразе своја гледишта. Одлуке су се доносиле на основу консензуса и компромиса, уважавајући да је то био једини начин да се

постигне дјелотворан договор, односно успостављање функционалног одбрамбеног система, који се може прикладно провести. Током разматрања, Комисија и Секретаријат су имали опсежне консултације са високим владиним званичницима и стручњацима.

Комисија за реформу одбране користила је Концепт као средство за фокусирање дискусија, а он је био приступачнији од правног текста у сврху разматрања идеја и алтернатива. Концепт је започет као оквир који показује спектар предложених реформи и разматран је, са додатим детаљима, како је рад напредовао.

Комисија је одржала седмодневни састанак у школи НАТО-а "Shape" у Oberammergau, Њемачка. Сврха ових састанака била је да се постигне коначни договор о питањима која су постављена у Концепту. Намјера је била да договорени Концепт постане основа за израду Нацрта Закона и амандмана.

Концепт је успоставио оквир за нову, јединствену одбрамбену структуру у Босни и Херцеговини, која наводи главне надлежности институција и структура и дефинише оперативни и административни ланац командовања. Међутим, остале су многе области које захтијевају даљња разматрања, тако да се Комисија договорила да користи седам радних група за помоћ у одговарању на ова питања. На основу договореног Концепта и према сазнањима радних група, Секретаријат Комисије је сачинио извјештај за разматрање и усвајање од стране Комисије.

10.8. Опис начина рада радних група

Комисија за реформу одбране користила је радне групе као помоћ Комисији путем истраживања и елаборисања питања проистеклих из Концепта. Радне групе су чиниле виталан дио рада Комисије, достављајући предложена рјешења за питања која су им додијељена за анализу. Од њиховог успостављања, јасно је наведено да радне групе неће саме одлучивати о питањима, него ће Комисији дати свеобухватне препоруке на разматрање. Сваки члан Комисије је именовао стручне чланове у радне групе да се обезбиједи да њихов састав одражава исти састав Комисије за реформу одбране. Било је битно да се сва стајалишта укључе у дискусије радне групе, са циљем балансирања приједлога који су требало да донесу и да би специјализовани стручњаци били укључени у израду Нацрта Приједлога.

Комисија за реформу одбране сложила се да ће постојати седам радних група, од којих свака покрива одређену тему:

Листа Радних група	
Политика	Техничка
Правна	Провођење
Парламентарни	Војни рок
Ентитетска	

Свака радна група је имала двојицу копредсједавајућих, који су организовали састанке, одређивали дневни ред и водили дискусије. Комисија је у Обераммергау установила Правилник и смјернице за радне групе. Одлучено је да ће радне групе радити на основу консензуса колико је год то могуће.

Радним групама су додијељени задаци и од њих је тражено да Комисију извјештавају у три фазе. Прво, радне групе су доставиле привремени писани извјештај о својим закључцима. Затим су копредсједавајући одржали усмене презентације за Комисију на састанцима у јулу. На крају, на основу информација од чланова Комисије и смјерница предсједавајућег, радне групе су завршиле задатке и представиле коначне извјештаје Секретаријату Комисије у августу. Особље

Секретаријата је користило коначне налазе радних група, заједно са Концептом који је договорила Комисија, за израду извјештаја за разматрање и усвајање Комисије.

