

**POKUŠAJI REFORME POLICIJSKOG SUSTAVA U BOSNI I
HERCEGOVINI**

**ATTEMPTS TO REFORM POLICE IN BOSNIA AND
HERZEGOVINA**

Sažetak

U Bosni i Hercegovini se provode reforme u mnogim područjima, pa tako i u sektoru sigurnosti. Te se reforme odvijaju u vrlo specifičnim političkim, ekonomskim, socijalnim i drugim okolnostima, s različitim pogledima na rješavanje bitnih pitanja, koja uzrokuju stanovitu društvenu, političku i sigurnosnu nestabilnost. U takvom ozračju se odvijao i proces reforme policije u Bosni i Hercegovini, počevši od djelovanja Međunarodnih policijskih snaga Ujedinjenih naroda (IPTF), pa do reformskih aktivnosti koje je zahtijevala Europska komisija u kontekstu pokušaja restrukturiranja policijskog sustava. Autorica analizira značaj i ulogu ključnih faktora i aktera u tom procesu. Glavnu je ulogu u političkoj debati glede restrukturiranja policijskog sustava u BiH imao Ured visokog predstavnika (OHR). U taj je reformski proces bila uključena i Policijska misija Europske unije (EUPM), domaća politička elita, te razna druga međunarodna i lokalna tijela. Autorica analizira i širi kontekst u kome se odvijao reformski proces, bez postojanja jedinstvene strategije s mnogo aktera u vrlo kompleksnom političkom okruženju. Reforma koja je zahtijevana „izvana“, a morala je biti prihvaćena i provedena „unutra“ rezultirala je odustajanjem Europske unije od svojih zahtjeva odnosno principa kako bi Bosna i Hercegovina potpisala Sporazum o stabiliziranju i pridruživanju. Tako su petogodišnji reformski pokušaji završili „kozmetičkim korekcijama“ policijskog sustava na razini države, a „dubinski zahvati“ u ukupni policijski sustav čekaju reformu ustava u BiH.

Ključne riječi: reforma, policijski sustav, reformski proces, međunarodni akteri, politička elita

Summary

Various reforms are being conducted in Bosnia and Herzegovina, including the security sector reform. Such reforms are happening in very specific political, economic and social circumstances. Meanwhile, different views on important issues cause certain social and political instability. That is the atmosphere in which police reform was conducted, starting from the UN- led IPTF and all the way to the reforms required by the European Commission in the context of an attempt to re-structure the police system. The author analyzes the significance and roles of different factors and players in the process. The Office of the High Representative (OHR) led the political debate on police restructuring, but the process also included the European Union Police Mission (EUPM), the host country political elite and other international and local institutions. The author also analyzes the broader context in which police reform was conducted, the lack of a single strategy and involvement of several players amid a complex political environment. Reform, which was required from "outside", but which had to be accepted and implemented "inside", resulted in the EU giving up its requirements and principles in order to have BiH sign the Stabilisation and Association Agreement. That is how a five-years-long reform endeavour ended, with "cosmetic corrections" of the police system at state level. In the meantime, "in depth" changes of the overall police system await amendments to the B-H Constitution.

Key words: *reform, police system, reform process, international players, political elite*

Policija u BiH nakon „Daytona“

Na razvoj policije u Bosni i Hercegovini nakon zaključivanja Dejtonskog mirovnog ugovora veliki utjecaj je imala međunarodna zajednica, prije svega Međunarodne policijske snage Ujedinjenih naroda (IPTF), Ured visokog predstavnika (OHR), Policijska misija Europske unije (EUPM), te drugi međunarodni akteri nazočni u Bosni i Hercegovini. Policija u BiH je prošla vrlo dinamičan reformski put koji se može promatrati u dvije faze. Prvu fazu je karakterizirala tranzicijska reforma; put od policije koja je bila u službi bivšeg socijalističkog sustava, zatim ratne policije, do novog ustrojavanja, promjene filozofije i kulture policijskog djelovanja sukladno međunarodno priznatim standardima. Druga faza je u središtu imala proces restrukturiranja organizacijskih policijskih struktura u jedinstvenu policijsku strukturu. Potonje je

trebalo označiti prijelaz iz dejtonske u briselsku fazu u ukupnim nastojanjima Bosne i Hercegovine u procesu integracije u Europsku uniju.

Posljednji reformski zahvati (2003–2008) su imali za cilj restrukturiranje tadašnjih petnaest policijskih struktura u BiH i formiranje jedinstvene policijske strukture¹. Reformom se pokušao uspostaviti jedinstven sustav policijskog djelovanja prema istim standardima, kao i pružanje usluga građanima na isti način i na temelju istih principa djelovanja policije u demokratskom društvu².

Međunarodna zajednica u BiH je identificirala potrebu za restrukturiranjem policijskih struktura u BiH. Razlozi su bili sljedeći: fragmentiranost policijskih struktura, prekomjernost osoblja, ogromni financijski izdaci, nedostatak odgovarajuće koordinacije i suradnje između policijskih agencija, nekompatibilna oprema, različite modele rukovođenja i dr. Još u mapi puta iz 2000. godine, Europska unija je Bosni i Hercegovini postavila, između 18 zahtjeva, i zahtjev za jačanjem, odnosno stavljanjem u punu operativnu funkciju agencija za provođenje zakona na državnoj razini. U studiji izvedivosti je identificirano 16 prioriternih područja, među kojima je i borba protiv kriminala, posebice organiziranog kriminala i jačanje državnih kapaciteta. Europska komisija je zatražila od vlasti u Bosni i Hercegovini sustavnu reformu policijskih struktura u smislu njihove racionalizacije. Reformu policijskih struktura Komisija je smatrala nužnim korakom u uspostavi vladavine prava i ključnim preduvjetom za pristupanje BiH Europskoj uniji. Fragmentiranost i nefunkcionalnost policijskog sustava su se izravno dovodili u vezu s borbom protiv organiziranog kriminala i ostalih oblika kriminaliteta.

Europska komisija je tako početkom 2003. godine zadužila međunarodnu skupinu stručnjaka da sačini analizu financijskih i strukturalnih kapaciteta bh. policijskih struktura, uz predlaganje mogućih rješenja. Ured visokog predstavnika je temeljem preporuka međunarodnih eksperata formirao Povjerenstvo za restrukturiranje policije. Taj je koncept izabran imajući u vidu da su na isti način uspješno provedene reforma obrane i obavještajnog sektora. Bivši premijer Belgije Wilfried Martens je imenovan za predsjednika Povjerenstva. Povjerenstvo se u radu trebalo rukovoditi principima koje je odredio Ured visokog predstavnika (OHR). Osim efikasnosti i efektivnosti u radu, trebalo

¹ Državna razina: Granična policija BiH i Državna agencija za istrage i zaštitu (SIPA)
Entitetska razina: MUP Republike Srpske, FMUP, 10 kantonalnih MUP-ova i Policija Brčko Distrikta

² Spahić, T.: *Sigurnosne determinante demokratske tranzicije policije u Bosni i Hercegovini*, CPU, str. 133.

je osigurati da se obavljanje policijskih poslova odvija sukladno europskim standardima, uz poštivanje demokratskih vrijednosti i ljudskih prava. Jedan od postavljenih principa je bio i eliminiranje neprimjerenog političkog utjecaja na rad policije. Povjerenstvo se tijekom 2004. godine sastalo sedam puta na različitim mjestima u BiH prije nego što je pripremilo izvješće. U izvješću je predložen plan reforme policijskih struktura u BiH koji predviđa uspostavljanje jedinstvene policijske strukture na državnoj i lokalnoj razini. Institucije BiH, prema tom planu, bi dobile isključivu nadležnost nad policijom kada je u pitanju njihovo financiranje i stvaranje pravnog okvira za nesmetan rad. Martensov plan nije dobio potporu tadašnjih lidera ključnih političkih stranaka, pa se nastavilo tragati za novim modelom koji bi zadovoljio zahtjeve i interese svih ključnih aktera uključenih u reformski proces.

Politički sporazumi o restrukturiranju policije

Nakon neprihvatanja Martensovog plana, politička elita³ je u travnju 2005. godine, na poziv visokog predstavnika, pokušala pronaći novo, prihvatljivo rješenje za reformu policije, kako bi se ispunili uvjeti Europske komisije⁴, radi otpočinjanja pregovora o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju Bosne i Hercegovine Europskoj uniji. Reforma policije ostala je kao posljednji uvjet za prihvatanje studije izvodivosti i otpočinjanje pregovora o stabilizaciji i pridruživanju. Kao moguća rješenja definirani su u "Vlašičkoj izjavi" principi kojima se uspostavlja jedinstveni okvir za politički nadzor, operativno djelovanje i nadzor zajednice nad policijskim strukturama Bosne i Hercegovine. Kamen spoticanja je bio treći uvjet Europske komisije. Nije postignut dogovor u pogledu teritorijalnog organiziranja policijskih struktura, njihovog broja, kao i prelaska entitetske linije razgraničenja. Međutim, postignuta je opća suglasnost da policijske regiju budu formirane na principima Europske komisije, tj. da policija djeluje u područjima koja će biti uspostavljena na funkcionalnim i tehničkim kriterijima. „Vlašička izjava“ ipak nije prihvaćena

³ 11 predstavnika političkih stranaka su sudjelovali u iznalaženju rješenja za reformu policije na Vlašiću i usuglasili zajedničke stavove po pojedinim pitanjima koja su definirana u tzv. "Vlašičkoj izjavi"

⁴ Tri principa Europske komisije:

- 1. sve nadležnosti za zakone i pitanja proračuna, koja se tiču policije, moraju biti utvrđeni na državnoj razini;**
- 2. nema političkog uplitanja u operativni rad policije;**
- 3. funkcionalna lokalna policijska područja moraju biti utvrđena na temelju tehničkih kriterija relevantnih za rad policije, gdje bi operativno zapovjedništvo ostalo na lokalnoj razini.**

tako da se tražio novi model za reformu policije putem novih političkih pregovora. Sve je to pridonijelo prolongiranju u ispunjavanju uvjeta za započinjanja pregovora o Sporazumu o stabiliziranju i pridruživanju s Europskom unijom. U posljednjem kvartalu 2005. godine, preciznije u listopadu iste godine, potpisan je i prihvaćen od entitetskih parlamenata i Parlamentarne skupštine BiH Sporazum o restrukturiranju policijskih struktura u BiH. Tim su sporazumom načelno prihvaćena tri principa Europske komisije koja su trebala predstavljati temelj za restrukturiranje policijskih struktura u BiH.

Za provođenje reforme je bilo predviđeno uspostavljanje Direkcije za provođenje restrukturiranja policije, kojoj je data zadaća da izradi prijedlog plana implementacije reforme policijskih struktura u BiH po fazama, najkasnije do 30. 09. 2006. godine. Plan je trebao sadržavati sljedeće elemente⁵:

- prijedlog rješenja za sva tri principa Europske komisije,
- vremenski raspored provedbe i
- sve ostale pravne akte i pravilnike nužne za provedbu reforme policijskih struktura u BiH.

Vijeće ministara je formiralo Direkciju za provedbu restrukturiranja policije kao privremeno tijelo Vijeća ministara u okviru Ministarstva sigurnosti⁶ s trajanjem mandata od 12 mjeseci⁷. Upravni odbor je imao i promatrače; po jedan promatrač predstavnika parlamentarnih odbora za kontrolu rada sigurnosnih struktura, kao i promatrači koje je imenovalo Ministarstvo sigurnosti BiH, OHR, Europska komisija, EUPM i Veleposlanstvo SAD-a u BiH.

Uz pomoć domaćih i stranih eksperata, Direkcija je sačinila prijedlog jedinstvene strukture policije koja je trebala biti ustrojena na centralnoj i lokalnoj razini, dok bi se ukinula federalna razina. Lokalna policijska tijela su trebala imati status upravnih organizacija, kao dio jedinstvene policijske strukture u sastavu Ministarstva sigurnosti BiH. Ova tijela bi imala mjerodavnosti koje u trenutačnom ustroju policijske strukture imaju kantonalna ministarstva unutarnjih polova: održavanje javnog reda i mira, sigurnost prometa, rad policije u zajednici; sprječavanje, otkrivanje i suzbijanje kriminaliteta, osiguranje objekata, diplomatsko-konzularnih predstavništva u BiH i objekata štićenih osoba po mjestu stanovanja. Prijedlog je predvidio jedinstvenu policijsku

⁵ Odluka Vijeća ministara o formiranju Direkcije za provođenje restrukturiranja policije, točka 10. „Službeni glasnik BiH“, br.: 24/05 od 08. 12. 2005.

⁶ „Službeni glasnik BiH“, br.: 1/2006 od 09. 01. 2006.

⁷ Direkcija se sastojala od Upravnog odbora (13 članova) i Izvršnog tijela (13 članova), „Službeni glasnik BiH“, br.: 3/2006. od 23. 01. 2006.

strukturu u BiH, s opisom funkcioniranja svih njezinih elemenata na državnoj i djelom na lokalnoj razini. Predloženi plan ipak nije sadržavao neke od osnovnih elementa koji su bili propisani Odlukom Vijeća ministara BiH. Osim neutvrđivanja broj policijskih regija, nije definiran ni broj policajaca, kao ni modeli funkcioniranja kojima se treba regulirati operativni rad policije u policijskoj strukturi, ljudski resursi, radni odnosi, strateško planiranje, mehanizmi odgovornosti i sl. Nisu sačinjeni ni pravni akti za definiranje nadležnosti za zakone i pitanja proračuna na državnoj razini⁸. O ovom planu Vijeće ministara BiH nije raspravljalo na sjednicama, tako da se u Izvješću Europske komisije o napretku Bosne i Hercegovine u 2007. godini konstatira kako... „relevantna tijela i političke stranke nisu uspjeli pronaći dogovor o pristupu Direkcije za restrukturiranje policije, te su i daljnji naponi međunarodne zajednice da omogućiti postizanje sporazuma o policijskoj reformi bili blokirani. Nedostatak napretka u ovom području ozbiljno ugrožava napredak Bosne i Hercegovine ka EU“. Nadalje, u spomenutom izvješću stoji: „Nije bilo napretka u pogledu restrukturiranja policije, čiji je cilj bio objedinjavanje policijskih snaga u jednu jedinstvenu policijsku strukturu. Kao rezultat, policija u zemlji ostaje *iscjepkana*“.⁹ Budući da prijedlog plana Direkcije za restrukturiranje policije nije više bio uopće tema za razgovor ni na sjednicama Vijeća ministara niti u političkim krugovima, OHR je predložio u rujnu 2007. godine svoj protokol o ispunjavanju uvjeta za reformu policije. Taj protokol, također, predvidio je organizaciju policije državnoj i lokalnoj razini. Novina u usporedbi s dosadašnjim prijedlozima je bila u tome što je predviđeno da tri lokalna policijska tijela imaju status upravnih organizacija u okviru državnog Ministarstva sigurnosti BiH i to: organizacija Uprave policije Republike Srpske, policijske uprave u županijama/kantonima Federacije Bosne i Hercegovine i Policija Brčko Distrikta. OHR-ov protokol o reformi policijskih snaga u BiH je dobio punu podršku tadašnjeg visokog predstavnika EU za zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku Javiera Solane i povjerenika Europske komisije za proširenje Ollia Rehnai EUPM-a¹⁰. Bez obzira na usuglašen stav i potporu ovom dokumentu svih dužnosnika Europske unije u BiH i Briselu, nije ga prihvatila do-

⁸ Ibid, str. 140.

⁹ Direkcija za europske integracije BiH, Komisija europskih zajednica, Izvješće o napretku BiH u 2007. godini, str. 49.

¹⁰ “Protokol o reformi policije temeljen je na trogodišnjem radu domaćih i međunarodnih dužnosnika i eksperata, te svim dosadašnjim dokumentima i usuglašenim stavovima. Ono što je dodatna prednost Protokola je da sadrži prijedlog rješenja za ona pitanja za koja političari u BiH do sada nisu mogli postići dogovor. Dakle, radi se o kompletnom dokumentu koji obuhvaća sve do sada dogovoreno i nudi rješenja za pitanja u kojima sporazum nije mogao biti postignut.“, Frane Marojević, šef Komunikacija OHR-a, www.ohr.org.

maća politička elita. Do postizanja dogovora lidera šest vladajućih političkih stranaka u Mostaru izmjenjivali su se prijedlozi političkih stranaka poznatih, kao protokol „Silajdžić-Dodik“¹¹ i protokol „HDZ i HDZ1990“. Na koncu je postignut dogovor u Mostaru lidera šest vladajućih političkih stranaka poznat kao „Mostarska deklaracija“. Tom je deklaracijom preuzeta obveza o poduzimanju svih potrebitih aktivnosti za provedbu reforme policije sukladno principima Europske komisije, kako bi se konačno „otkočio“ proces pridruživanja BiH Europskoj uniji, odnosno kako bi što skorije uslijedilo parafranje i potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Europskoj uniji. U „Mostarskoj deklaraciji“ je definirano da će struktura jedinstvenih policijskih snaga Bosne i Hercegovine odgovarati ustavnoj strukturi zemlje. Nova reformirana policijska struktura BiH će uslijediti kroz proces ustavne reforme. Pojediniosti glede policijske strukture će se definirati kroz dva temeljna zakona: Zakon o policijskoj službi BiH i Zakon o policijskim službenicima BiH. Potpisnici su se, također, obvezali da će odmah pristupiti punoj implementaciji usuglašenih principa i načela. To su učinili kroz „Sarajevski akcijski plan“.

Sarajevski akcijski plan¹² predviđa uspostavu sedam tijela na razini BiH:

- direkcije za koordinaciju policije,
- instituta za forenzička ispitivanja i vještačenja,
- ustanove za školovanje i stručno usavršavanje kadrova,
- agencije za policijsku potporu,
- nezavisnog odbora,
- odbora za žalbe građana i
- odbora za žalbe policijskih službenika.

Lokalna razina, kao dio jedinstvene policijske strukture, bit će regulirana nakon reforme Ustava. Predviđeno je i usvajanje zakona o policijskoj službi i zakona o policijskim službenicima godinu dana nakon usvajanja novog Ustava BiH. Tako su se svi zadovoljili formiranjem sedam novih tijela na razini BiH, a u entitetima je ostalo sve do daljnjega kako je i bilo; u Republici Srpskoj – Ministarstvo unutarnjih poslova s dosadašnjim ingerencijama, u Federaciji – Federalno ministarstvo unutarnjih poslova i deset županijskih/

¹¹ Protokol su 28. 09. 2007. godine potpisali predsjednici dviju političkih stranaka u BiH, Stranke za BiH, Haris Silajdžić i Stranke nezavisnih socijaldemokrata (SNSD), Milorad Dodik.

¹² Potpisan 22. 11. 2007.

kantonalnih ministarstava unutarnjih poslova, te samostalna Policija Brčko Distrikta. „Reformirana“ je samo državna razina kroz povećanje samostalnih upravnih organizacija u Ministarstvu sigurnosti, mjerodavnih za koordinaciju Granične policije i Državne agencije za istrage i zaštitu (SIPA).

Politički lideri su se 11. 12. 2007. godine dogovorili u Laktašima da će Vijeće ministara BiH imenovati Radnu skupinu za izradu zakona temeljem kojih će se uspostaviti tijela predviđena „Mostarskom deklaracijom“ i „Sarajevskim akcijskim planom“ Radna skupina je 15. 02. 2008. predložila dva zakona na temelju kojih su formirana policijska tijela za razinu BiH. To su Zakon o direkciji za koordinaciju policijskih tijela i o agencijama za potporu policijskoj strukturi i Zakon o nezavisnim i nadzornim tijelima policijske strukture BiH¹³. Tijekom izrade nacрта navedenih zakona došlo je do odstupanja pojedinih političkih stranka od ranije prihvaćenih stavova iz „Mostarske deklaracije“ i „Sarajevskog akcijskog plana“, što je dovelo do poteškoća i prolongiranja u donošenju tih zakona. Usprkos svemu, zakoni su usvojeni, ali bez ispunjavanja tri europska principa. Europska unija je bez obrazloženja odustala od svojih principa. Vijeću ministara BiH je trebalo pola godine za imenovanje ravnatelja i zamjenika ravnatelja novoformiranih agencija u sastavu Ministarstva sigurnosti BiH. Do imenovanja rukovoditelja navedenih Agencija su se vodile rasprave i pokušavali postići dogovori oko nacionalne zastupljenosti, određivanja sjedišta agencija, zadovoljavanja stranačkih kriterija i podobnosti pojedinih kandidata. Najvažniji kriteriji u izboru je bila nacionalna i stranačka pripadnost. Ni to ne bi bilo sporno da su izabrani naj stručniji kadrovi svih nacionalnosti. U mnogim institucijama se nalaze osobe „koje su daleko od potrebne i nužne stručnosti, ali su blizu raznim i različitim podobnostima izvanstručne naravi“¹⁴. Time se završava prava faza reforme policije. Jesu li u tome svemu zadovoljeni minimalni interesi struke, mnogi dvoje, među kojima je i profesor s Fakulteta za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije Mirsad Abazović¹⁵, koji smatra: „Još uvijek je bitnija podobnost nego sposobnost, ali ne samo stranačka nego i nacionalna, nepotistička, ideološka i ina“. „Sektor sigurnosti se mora depolitizirati i deideologizirati radi postizanja profesionalizacije i efikasnosti u obavljanju svoje funkcije. Organizacije nacionalnog i internacionalnog sigurnosnog sektora ne smiju biti talac unutarnjih i međunarodnih interesnih grupacija.“¹⁶

¹³ „Službeni glasnik BiH“, br.: 36/08. od 06. 05. 2008.

¹⁴ Abazović, M.: *Ogledi o bosanskohercegovačkoj zbilji*, DES, Sarajevo, str. 54.

¹⁵ Razgovor s prof. dr. Mirsadom Abazovićem, obavljen 10. 05. 2010. u Sarajevu. Ako nije drugačije naznačeno, citati Mirsada Abazovića su iz ovog razgovora.

¹⁶ Abazović, M.: *Ogledi sigurnosti*, Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne

Reforma policije bez europskih principa

„U idućih će pet godina BiH dobiti integriranu policijsku službu na državnoj razini kao i policijske regije koje prelaze međuentitetsku granicu u onim graničnim područjima gdje je to potrebno“, izjavljivao je visoki predstavnik u raznim medijima nakon usvajanja Sporazuma o restrukturiranju policije u jesen 2005. godine. Nakon skoro šest godine Bosna i Hercegovina nema integriranu policijsku službu, niti policijske regije koje prelaze entitetske granice, niti će ih uskoro imati, jer reforma policija do reforme ustava nije prioritet ni domaćim političarima, a ni međunarodnoj zajednici. Svi su prihvatili formiranje sedam tijela na državnoj razini nadležnih za dvije policijske agencije Graničnu policiju BiH i Državnu agenciju za istrage i zaštitu. Ogromna administracija postaje još veća, neracionalnija, upravo suprotno od onoga što bi trebala biti i što se preporučuje u svim izvješćima Europske komisije o napretku BiH u europskim integracijama.

Ako se prva faza reforme policije razmatra u kontekstu tri principa Europske komisije može se konstatirati da nijedan princip nije ugrađen u zakonska rješenja koja su omogućila uspostavljanje sedam novih tijela predviđenih „Sarajevskim akcijskim planom“. Prvi princip, zakonske i proračunske mjero-davnosti nužne za funkcioniranje policije na državnoj razini, nije ispoštovan. Drugi princip, nema političkog miješanja u operativni rad policije, formalno je ispoštovan kroz formiranje tri već spomenuta odbora, ali opet samo za državne policajce odnosno agencije. Članove odbora u praksi imenuju ministri u Vijeću ministra ili parlamentarci po „nacionalnom ključu“. Praksa je pokazala kako je provođenje natječajne procedure samo formalno pokriće za upošljavanje „svojih ljudi“. Prema mišljenjima mnogih policijskih i državnih službenika, politički utjecaj na policiju i zapošljavanje policijskih službenika, posebice onih na rukovodeće pozicije, nije nikada bio „neprimjereniji“¹⁷. Treći princip Europske komisije, koji se odnosi na uspostavljanje lokalnih područja na temelju tehničkih kriterija, uz operativno zapovijedanje na lokalnoj razini, također nije ispoštovan. Nikakvih promjena u ustroju policije na lokalnoj razini neće biti do reforme ustava.

Dva zakona koja su proizašla iz prve faze reforme policije; Zakon o direkciji za koordinaciju policijskih tijela i o agencijama za potporu policijskoj

studije, Sarajevo 2010, str. 41.

¹⁷ Iz izjave Zlatka Miletića, tadašnjeg ravnatelja Federalne policije, sa sastanka glavnog tužitelja BiH i rukovoditelja policijske agencija u BiH i koji je održan 10. 05. 2010. u povodu posjeta visokog izaslanstva Savezne kriminalističke policije (Bundeskriminalamt) Bosni i Hercegovini. Na sastanku je bila nazočna i autorica ovog članka.

strukturi i Zakon o nezavisnim i nadzornim tijelima policijske strukture, po žurnoj proceduri su finalizirani bez postizanja konsenzusa među članovima Radne skupine. Europska unija je prihvatila ovakav ishod prve faze reforme policije kako bi konačno 16. 06. 2008. godine u Luksemburgu bio potpisan Sporazum o stabiliziranju i pridruživanju Bosne i Hercegovine Europskoj uniji. U javnosti je, pak, izgledalo kako je Europskoj uniji više stalo do europske budućnosti Bosne i Hercegovine nego njezinim legalno izabranim političarima. A policija je u Bosni i Hercegovini „unazađena umjesto unaprijeđena“¹⁸.

Politika uvjetovanja Europske unije

Završena prva faza reforme policije se ne može smatrati uspješnom. Osnovni razlozi neuspjeha su prije svega nekonzistentna politika uvjetovanja Europske unije, različit pristup mnogobrojnih međunarodnih čimbenika prema reformi i nespremnost na dogovor domaćih političkih aktera.

Vjerodostojnost uvjetovanja u slučaju reforme policije sa tri principa je naišla na prigovore, jer ta tri principa nisu proizišla ni iz jednog obvezujućeg pravnog propisa Europske unije. Protivnici su jedinstvene policijske strukture, koja je pretpostavljala centralizaciju policijskog sustava u BiH, ukazivali kako centralizirani model nije univerzalno primjenjiv ni u policijskim sustavima zemalja članica Europske unije. Nejedinstvo Europske unije u pogledu različitog tumačenja tri principa pojedinih članica Europske unije je dodatno zakompliciralo politički proces postizanja dogovora u BiH. Posebice je to bilo izražajno tijekom 2005. godine u debatama o prelaženju entitetskih linija razgraničenja pri utvrđivanju policijskih regija, kao i o imenovanju policijskih dužnosnika u agencijama za provođenje zakona u Bosni i Hercegovini.

Jedinstvenost i koherentnost uvjetovanja EU se može postići ako se delegira odgovornost za upravljanje jednom jedinstvenom tijelu. U slučaju države Srednje i Istočne Europe, to je bila Europska komisija. Ali nakon 2004. godine su države članice EU-a preuzimale aktivniju i izravniju ulogu u postavljanju uvjeta i praćenju njihovog ispunjavanja. Na takav su način nastojale smanjiti zabrinutost koju je iskazivalo javno mnijenje u EU nakon proširenja EU-a 2004–2007. godine, uvjereni da uvjetovanje nije bilo dosljedno primjenjivano na nove članice. Države članice su imale dvostruku delikatnu zadaću; s jedne strane su morale uvjeriti vlastite glasače kako je njihova politika uvjetovanja „rigorozna“, a, s druge strane, morale su dati do znanja da se ne zatvaraju vrata Europske unije novim kandidatima sa Zapadnog Balkana.

¹⁸ Razgovor s prof. dr. Mirsadom Abazovićem, obavljen 10. 05. 2010. u Sarajevu. Ako nije drugačije naznačeno, citati Mirsada Abazovića su iz ovog razgovora..

Svaka reforma, pa tako i policijska, jest prije svega političko pitanje i ne može biti tretirana kao čisto tehničko pitanje, tj. mora biti rezultat političkih pregovora i kompromisa. Što se tiče policijske reforme, može se zaključiti kako je krenula „pogrešnim“ putem i tako je završila tamo gdje mnogi nisu željeli. Ustrajavanje na modelu jedinstvene policijske strukture, posebice imajući u vidu postojeću ustavnu strukturu Bosne i Hercegovine, kao i nedostatak EU *acquisa* o policiji, doveli su do toga da je prva faza reforme okončana „kozmetičkim“ korekcijama državne razine¹⁹. Policijska reforma je uvučena tako u šire političko bojište jer se sumnjalo da ima neku „skrivenu agendu“, te da se koristi kao sredstvo za drugi cilj, tj. za centralizaciju države. „Policijska reforma se pretvorila u ispolitiziranu igru“²⁰.

Politički kontekst i reforma policije

Politika u BiH se ne igra kao igra s prihvaćenim pravilima, kojoj je cilj traganje za uzajamno prihvatljivim rješenjima, već igra u kojoj se želi samo dobiti, a nipošto gubiti. Bitne značajke vođenja politike u BiH su, između ostalog, retorika konfrontacije, zauzimanje ekstremno tvrdih pozicija i nespремnost za postizanjem kompromisa. U procesu reforme policije nije pomoglo ni to što su EU i međunarodna zajednica postale dio te politike. Umjesto da zauzmu poziciju neutralne strane koja postavlja standarde, EU i međunarodna zajednica su zauzimali strane u onoj mjeri u kojoj su zagovarali određeni model jedne jedinstvene policijske strukture, što je odgovaralo interesima jedne strane, a manje interesima druge ili drugih strana. Polarizacija na nepomirljive blokove i politika koja se igra samo radi pobjede nužno dovode do neuspjeha. A kako se može postići uspjeh? Uspjeh se može postići kroz koncept „finalite politique“, „zatvaranje knjige“²¹. Taj koncept proizlazi iz psihologije, a ne iz politologije. „Zatvaranje knjige“ kao stanje uma ne znači obvezatno da je čovjek zadovoljan realnošću s kojom je suočen ili da se s njom miri. To prije

¹⁹ Reforma, izmjena, preinačenje neke strukture radi poboljšanja ili prilagođavanja njezinih funkcija, a bez razgrađivanja njezinih osnova. Anić, V.: *Rječnik hrvatskoga jezika*, Novi Liber, 1991.

Reforma (lat. *reformare* - promijeniti, preobraziti) 1. preoblikovanje, promjena, preustrojstvo, preinačenje, preinaka, preustrojstvo, preuđšavanje, preuredba, poboljšanje, preuredba, poboljšanje, popravak, preobrazba, preobražaj, 2. političko preoblikovanje koje provodi vladajuća klasa u svrhu učvršćenja svoje vlasti, promjena koja ne dira u temelje postojećeg poretka, Klaić, B.: *Rječnik stranih riječi*, Nakladni zavod MH, 1989.

²⁰ Batt, J.: *Izješće sa seminara o policijskoj reformi u BiH*, Sarajevo, 4–6. 06. 2008, str. 19.

²¹ Ibid, str. 22.

svega znači priznanje kako cijena dopuštanja da bol i gorčina prevladavaju čovjekovu motivaciju, može biti samo poražavajuća, čak samoubilačka²². Ako se ovaj koncept promatra u kontekstu vođenja politike u Bosni i Hercegovini, može se zaključiti kako većina bh. političara ima vlastite interese u držanju mnogih pitanja otvorenima, pa tako i ne postoji stvarna volja da se knjigu zatvori. Njihovom načinu bavljenja politikom odgovara „otvorena knjiga“. Do potpunog zatvaranje knjige neće zasigurno doći ako se vrši pritisak ili ako netko umjesto njih zatvara knjigu. Suština je u njihovom osobnom shvaćanju kako ima smisla učiniti pomak ka zatvaranju knjige. Vanjski pritisci koliko god bili dobronamjerni i pozitivni, ukoliko nemaju domaću političku potporu ne donose konkretne promjene. Oni koji žele pomoći reformskim procesima, moraju prihvatiti činjenicu kako je otpor prema reformama češće pravilo nego iznimka²³.

Ključna riječ za postizanje uspjeha jest partnerstvo. Uvjetovanje ne može biti djelotvorno ako se doživljava kao nametnuto. Obje strane, Europska unija i bh. političari, zajednički su trebali postaviti pravila igre i istih se pridržavali. Međutim, i jedni i drugi su odustajali od nametnutih ili ponekad dogovorenih pravila, što je zasigurno jedan od razloga za neuspjeh pokušaja restrukturiranja policijskog ustava u BiH. Ono što je posve jasno, bez obzira na deklarativne izjave o europskoj opredijeljenosti svih političkih opcija u Bosni i Hercegovini, još uvijek nema potpune spremnosti i sposobnosti da se razriješe sporna pitanja koja predstavljaju prepreku na putu prema daljnjoj integraciji BiH u EU. Vjerojatno je Europa mislila, poučena iskustvima priključenja zemalja Srednje i Istočne Europe, kako je Europska unija dostatno privlačna da se mogu nadvladati unutarnjopolitičke konfrontacije. U slučaju BiH, to nije tako. EU mora mnogo više raditi na jačanju svoje vjerodostojnosti, konzistentnosti, odlučnosti i spremnosti u postavljanju jasnih uvjeta, uzimajući u obzir sve domaće specifičnosti i tako sebi graditi ugled pouzdanog, dosljednog i jakog partnera koji igra fer i korektnu igru. Europska unija i dalje razvija svoju vanjsku i sigurnosnu politiku, a međunarodna zajednica provodi reformu sektora sigurnosti i u drugim problematičnim postkonfliktnim područjima kao što su Kosovo, Irak i Afganistan. U tim misijama bi se trebale uzeti u obzir značajne lekcije naučene na primjeru reforme policije u BiH.

²²

Ibid.

²³

Bayley, H. D.: *Changing the Guard, Developing Democratic Police Abroad*, Oxford University Press, New Yourk, 2006, str. 96.

Odgovornost domaćih aktera

Premda EU nije bila predvodnikom procesa reforme policije, to nisu bile ni vlasti u BiH, a ni građani. Reforma je forsirana i vođena „izvana“. Ključne pregovore u tom procesu vodio je OHR: nakon određenog vremena, prepušteno je da pregovore o reformi predvodi domaća politička elita, koja je uključivala u razgovore sve manje sudionika. Javnost je malo znala o tome što se događa iza zatvorenih vrata na sastancima političkih lidera. Davane su izjave ili štura priopćenja iz kojih nije bilo jasno što je dogovoreno, a posebice, jer su obično nakon tih dogovora uslijedile različite interpretacije postignutog dogovora. Nije se moglo čuti ni mišljenje akademske zajednice. Njezin glas je smišljeno prigušivan smatra profesor Abazović koji je još komentirajući dogovor s „Vlašića“ u 2005. godine za BHR izjavio kako se tu radi o „velikom historijskom ništa“. Nemoguće je provesti suštinske reforme bez sudjelovanja svih segmenata društva. „Ako želite upropastiti društvo, sakrijte stvarnost od njega“.²⁴ A reforma policije je očito „upropaštena“. Značajan dio odgovornosti za neuspjeh reforme policije ipak snosi civilno društvo smatra Edina Bećirević.²⁵ „Odgovorno civilno društvo i akademska zajednica ne bi trebalo da rade samo *po pozivu* i samo u okviru naručenih konsultantskih usluga, nego bi trebali da djeluju po svojoj savjesti i u interesu zajednice. Nažalost, akademski resursi Bosne i Hercegovine iz područja sigurnosti su još uvijek veoma siromašni. Pored toga, akademska zajednica je zauzela konformističku poziciju i izvlači se iz svih kontraverznih tema koje bi mogle uznemiriti bilo domaći politički establišment bilo međunarodne donosioce odluka“²⁶.

Jedan od općeprihvaćenih principa vezan za dugoročan uspjeh programa reforme sektora sigurnosti odnosi se i na preuzimanje određene odgovornosti od strane domaćih aktera. Odgovornost domaćih aktera ne znači samo ispunjavanje političkih obveza među političkim elitama, nego i poticanje dijaloga među akterima izvan sektora sigurnosti, uključujući nevladine organizacije i civilno društvo²⁷. Civilno društvo u proces reforme policije u BiH nije bilo uopće involvirano. U Bosni i Hercegovini prema nekim podacima ima deset

²⁴ Razgovor s prof. dr. Mirsadom Abazovićem, obavljen 10. 05. 2010. u Sarajevu. Ako nije drugačije naznačeno, citati Mirsada Abazovića su iz ovog razgovora.

²⁵ Dr. sc. Edina Bećirević, Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije, predsjednica nevladine organizacije „Atlantska Inicijativa BiH“

²⁶ Citat iz odgovora na postavljena pitanja Edine Bećirević putem e-maila, Sarajevo, 20. 05. 2010.

²⁷ Penksa, S.: *Lekcije prepoznate u BiH*, iz *Izvešće sa seminara o policijskoj reformi u BiH*, Sarajevo, 4–6. 06. 2008, str. 30. i 31.

tisuća nevladinih organizacija²⁸. Nevladina organizacija „Atlantska inicijativa“ koja u svom djelokrugu rada promiče integraciju Bosne i Hercegovine u Sjeveroatlantski savez i Europsku uniju, pokrenula je časopis „Demokracija i sigurnost u jugoistočnoj Europi“. Pokrećući časopis, ova nevladina organizacija želi „omogućiti čitateljstvu da o ključnim problemima demokracije i sigurnosti donosi mišljenja koja se temelje na poznavanju činjenica i razumijevanju relevantnih procesa. U postkonfliktnom društvu, poput bosansko-hercegovačkog, gdje svjesno kontinuirano uvođenje nesigurnosti i straha u javni diskurs ima nesumnjiv politički motiv“, jako je važno rasprave i odluke o sigurnosnim pitanjima premjestiti iz ekskluzivne domene političkih elita u civilno društvo²⁹. Znanost i struka imaju zadaću educirati javnost da ona bude „sposobna razlikovati stvarni, civilizirani odnos vlasti prema interesima građana, od demagoške glorifikacije i homogenizacije na osnovama društvenih kvazi interesa, iza kojih je preraspodjela kapitala uvijek u korist manjih usko-interesnih organiziranih skupina“.³⁰

Pred Bosnom i Hercegovinom ima još mnogo reformi koje treba provesti kako bi bila spremna odgovoriti obvezama iz punopravnog članstva u Europskoj uniji i NATO-u. To će morati uraditi domaće snage kojih zasigurno ima dostatno u svim sektorima da mogu iznijeti reformske aktivnosti.

„Bosna i Hercegovina mora prestati živjeti mentalitet pomoći izvana“³¹ i jasno dati do znanja svima da svoje probleme može i želi sama rješavati. Progresivne snage svih segmenata društva se moraju mobilizirati i pozvati na odgovornost one koji usporavaju ili onemogućavaju reformska nastojanja u kontekstu ispunjavanja obveza iz NATO-a i EU integracije. Materijalne mogućnosti u Bosni i Hercegovini su također dostatne, bez obzira na veoma teško ekonomsko stanje. Problem je u želji i spremnosti da se reforme provedu. To je bio jedan od ključnih razloga neuspjeha i reforme policije u BiH, što se odnosi i na domaću političku elitu, a i na međunarodnu zajednicu koja je provodila eksperiment u Bosni i Hercegovini tijekom i nakon rata, sve do da-

²⁸ U bazi podataka resornog centra civilnog društva, dostupnoj na www.civilnodrustvo.ba, nalazi se 1.238 nevladinih organizacija, koje djeluju na različitim poljima: ekologija, javna politika, zdravstvo, filantropija, obrazovanje, zastupanje...

²⁹ Više o ovome u uvodniku prvog broja časopisa „Demokracija i sigurnost u jugoistočnoj Europi“, dr. sc. Vlado Azinović, glavni tajnik Atlantske inicijative, profesor na Fakultetu političkih znanosti u Sarajevu, Odsjek za mirovne i sigurnosne studije.

³⁰ Abazović, M.: *Ogledi o bosanskohercegovačkoj zbilji*, DES, Sarajevo, str. 55.

³¹ Željko Komšić, član Predsjedništva BiH, izjava prigodom posjeta zastupnice njemačkog Bundestaga BiH Marie Luise Beck, <http://www.vijesti.ba/politika/11894-Beck-BiH-mora-pobrinuti-sebe-ostala-statusu-quo.html>.

našnjih dana. „Sama država je tvorevina eksperimenta u trajanju ili otvorenog eksperimenta“³². Eksperiment s reformom policije BiH je donio veliko razočarenje onima kojima je stalo da funkcioniра pravna država i njezine ključne institucije. A drugima je donio olakšanje i satisfakciju jer će se i dalje o njima „brinuti“ njihove lokalne policije na ograničenom prostoru. Možda će sljedeći eksperiment s reformom policije uspjeti. Međunarodna zajednica je kroz neuspjeh reforme policije oslabila svoju poziciju i utjecaj u Bosni i Hercegovini i propustila prigodu odigrati „ulogu stabilizirajućeg i integrirajućeg faktora unutar bh.društva“³³.

U Bosni i Hercegovini je, doista, vrlo teško uskladiti sve političke interese, a ako se tomu doda još kompleksnost multietničnosti, različiti interesi i prioritati međunarodne zajednice, dogovori se teško postižu. Zbog nespremnosti za postizanjem dogovora među ključnim nositeljima vlasti, kao i bez potpore i sudjelovanja svih segmenata društva vrlo je teško ili čak nemoguće provesti reforme. Navedeno je razlogom što je reforma policijskog sustava u BiH ostala samo na pokušaju.

Literatura

Knjige

1. **Abazović, D. Mirsad:** *Ogledi o bosanskohercegovačkoj zbilji*, DES, Sarajevo, 2008.
2. **Abazović, D. Mirsad:** *Ogledi sigurnosti*, Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije, Sarajevo, 2010.
3. **Bayley, H. D.:** *Democratizing the Police Abroad: What to do and How to Do it*, US Department of Justice, Washington DC, 2001.
4. **Bayley, H. D.:** *Changing the Guard, Developing Democratic Police Abroad*, Oxford University Press, New York, 2000.
5. **Lindvall, D.:** *The limits of the European Vision in Bosnia and Herzegovina*, *Stockholm Studies in Sociology*, Stockholm, 2009.
6. **Spahić, T.:** *Sigurnosne determinante demokratske tranzicije policije u Bosni i Hercegovini*, CPU, Sarajevo, 2008.

³² Abazović, M.: *Ogledi o bosanskohercegovačkoj zbilji*, DES, Sarajevo, str. 55.

³³ Lindvall, D.: *The Limits of the European Vision in Bosnia and Herzegovina*, *Stockholm Studies in Sociology*, Stockholm, 2009, str. 252.

Članci i publikacije

1. **Collantes, C. G.:** *European Union Police Mission; The Beginning of a New Future for Bosnia and Herzegovina?*, Institute Barcelona d'Estudis Internationales.
2. **Dirmanović, S.:** *BiH između briselskog intervencionizama i unutrašnjeg kompromisa*, Analize, godina III., broj 5–6, Nova srpska politička misao, Beograd, 2007.
3. **Mühlmann, M.:** *Rekonstrukcija policije u Bosni i Hercegovini*, Analize, godina III., broj 5–6, Nova srpska politička misao, Beograd, 2007.
4. **Mustonen, J.:** *Coordination and Cooperation on Tactical and Operational Level; Studying EU- ESDP Crisis Management Instruments in Bosnia and Herzegovina*, CMC Finland Yearbook, 2008.
5. **Nikoliš, D. – M. Komarčević:** *Destruktivna faza restrukturiranja policijskog kompleksa u Bosni i Hercegovini*, Analize, godina III., broj 5–6, Nova srpska politička misao, Beograd, 2007.
6. **Penksa, Suzan E.:** *Policing Bosnia and Herzegovina 2003-2005*, Issues of Mandates and Management in ESDP Missions, CEPS Working Documents, No. 225, Brussels: Center for European Policy Studies.
7. *Demokracija i sigurnost u Jugoistočnoj Europi*, časopis god. 1, broj 1, travanj 2010.

Pravni dokumenti

1. Dejtonski mirovni sporazum, Pravni fakultet, Zagreb, 1998.
2. Sporazum o restrukturiranju policijskih struktura u BiH, listopad 2005.
3. Sporazum o stabilizaciji pridruživanju između BiH i Europske unije, 16. 06. 2008.
4. Statut Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine od 07. 12. 1999.
5. Ustavi Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske, županija/kantona s amandmanima, Federalno ministarstvo pravde, Sarajevo, 1997.
6. Zakon o Agenciji za istrage i zaštitu, „Službeni glasnik BiH“, br.: 15/2002.
7. Zakon o Direkciji za koordinaciju policijskih tijela i o agencijama za potporu policijskoj strukturi BiH, „Službeni glasnik BiH“, br.: 36/2008.
8. Zakon o Državnoj agenciji za istrage i zaštitu, „Službeni glasnik BiH“, br.: 27/2004.
9. Zakon o Državnoj graničnoj službi, „Službeni glasnik BiH“, br.: 50.
10. Zakon o ministarstvima drugim tijelima uprave BiH, „Službeni glasnik BiH“, br.: 5/03, 42/2003, 26/2004, 42/2004 i 45/2006.
11. Zakon o neovisnim tijelima policijske strukture Bosne i Hercegovine, „Službeni Glasnik BiH“, br.: 36/2008.

12. Zakon o policiji Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, br.: 01-013-67/06 od 25. 01. 2006.
13. Zakon o unutarnjim poslovima Federacije Bosne i Hercegovine, „Službene novine Federacije BiH“, br.: 59/2005.
14. Zakon o unutarnjim poslovima Republike Srpske, „Službeni glasnik Republike Srpske“, br.: 48/2003.
15. Direkcija za provođenje restrukturiranja policije, prijedlog plana za provođenje reforme policijskih struktura u Bosni i Hercegovini, Sarajevo, prosinac 2006. Mostarska deklaracija”, 28. 10. 2007.
16. „OHR-ov protokol”, kolovoz 2007.
17. Protokol „Silajdžić-Dodik”, 28. 09. 2007.
18. Protokol „HDZ BiH i HDZ BiH 1990.“ o reformi policije u BiH, 10. 10. 2007.
19. „Vlašićaka izjava”, travanj 2005.
20. „Dogovor iz Laktaša”, Laktaši, 11. 12. 2007.

Izvješća

1. Funkcionalni pregled policijskih snaga u Bosni i Hercegovini, ICMPD i TC Team Consult, Sarajevo, 2004.
2. Izvješće o napretku BiH u 2004. godini, Direkcija za europske integracije BiH.
3. Izvješće o napretku BiH u 2005. godini, Direkcija za europske integracije BiH.
4. Izvješće o napretku BiH u 2007. godini, Direkcija za europske integracije BiH.
5. Izvješće o napretku BiH u 2008. godini, Direkcija za europske integracije BiH.
6. Lekcije prepoznate u BiH, iz Izvješće sa seminara o policijskoj reformi u BiH, Sarajevo, 2008.
7. Konačno izvješće o radu Povjerenstva za restrukturiranje policije BiH, prosinac 2004.