



Najgori u razredu

Kako međunarodni protektorat šteti evropskoj budućnosti Bosne i Hercegovine

8. novembra 2007.

Juče je zamjenik predsjednika Vlade Srbije otputovao u Brisel da parafira Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SAA) sa Evropskom Unijom. Nekoliko dana ranije (31. oktobra), Evropska Unija je objavila da isto neće biti moguće za Bosnu i Hercegovinu jer ta zemlja nije uspjela da postigne dogovor o reformi policije koji bi bio u skladu sa „evropskim standardima“ koje je definirao Ured Visokog predstavnika (OHR). Kao rezultat jučerašnjeg događaja, Bosna se sada nalazi na samom kraju reda koji se kreće prema dalekom cilju članstva u EU: iza Hrvatske, Turske, Makedonije, ali i iza Albanije, Crne Gore i Srbije.

Međunarodnim organima u Bosni jasno je koga treba kriviti za to: svakog osim njih samih. U krivce za neuspjeh Bosne spadaju njeni opstrukcionistački političari, nacionalistički glasači koji uvijek iznova daju mandat takvim političarima, kao i političari izvan Bosne, posebno sadašnja vlada u Srbiji kao i Ruska Federacija. Bosanskoj javnosti nedavno je britanski ambasador u ovoj zemlji, Matthew Rycroft, objasnio šta znači biti najgori u razredu: smanjena vanjska podrška („što je neka zemlja bliže stvarnom priključenju EU, veći su izgledi za značajno finansiranje od EU“) i sve veća izolacija („Hrvatska će htjeti da uđe u Schengen što prije bude mogla nakon ulaska u EU. Bez sličnog napretka, bosanski građani će uskoro živjeti veoma blizu vanjske schengenske granice, ali neće moći da preko nje slobodno putuju.“)¹ U druge negativne posljedice spada niži kreditni rejting i negativan imidž među potencijalnim stranim investitorima.

Međutim, u ovoj fazi potrebno je dati jedno pojašnjenje. Za većinu Evropljana, riječi „kriza“ i „Bosna“ u istoj rečenici nose očite i zbunjujuće asocijacije: slike džamija i crkava u plamenu, nasilja protiv povratnika, naoružanih paravojnih formacija. Komentari kakve je nedavno iznio njemački komandant vojne misije EU u Bosni, koji je upozorio

¹ Matthew Rycroft, „Bosnia and Herzegovina at the Crossroads“, BIRN, 11. oktobra 2007.

„da mi možemo ponovo intervenirati u slučaju da izbije novi rat“² samo pojačavaju takve asocijacije. Međutim, danas nema trupa u maršu, nema radikalnih nacionalista koji premlaćuju povratnike, nema kuća u plamenu. Provodeći istraživanje širom zemlje posljednjih mjeseci, utvrdili smo da Bošnjake, Hrvate i Srbe prije svega brinu njihovi uvjeti za život. Dvanaest godina po okončanju rata, većina Bosanaca živi normalnim životom. Oni se mole u obnovljenim vjerskim objektima za bolju budućnost svoje djece, žale se na nezaposlenost i pokušavaju da ostave ratnu historiju iza sebe. Ovo jednako važi za manjinske povratnike u Centralnu Bosnu (s njenom ratnodopskom historijom ogorčenih borbi između Hrvata i Srba) kao i za Bošnjake koji ponovo žive u svojim domovima u Republici Srpskoj.³

Sa aspekta bezbjednosti, transformacija zemlje posljednjih godina je bila zaista zaprepašujuća. Najupadljivija razlika između današnje Bosne i Bosne prije deset, ili čak i prije samo pet godina odnosi se na prisustvo vojske. Na kraju rata, postojale su tri, uglavnom monoetničke vojske, čiji se ukupni broj vojnika procjenjivao na 419.000.⁴ Tada se tu nalazilo i oko 60.000 pripadnika međunarodnih snaga. Danas, Bosna ima jednu vojsku. Obavezno služenje vojnog roka ukinuto je 1. januara 2006. godine. Broj vojnika je opao na manje od 10.000 profesionalaca i 5.000 rezervista pod jedinstvenom komandom. Bosanski vojnici su sudjelovali ili sudjeluju u misijama UN u Kongu, Sjevernoj Leone, Etiopiji i Eritreji, Liberiji i Istočnom Timoru.⁵ Kao posljedica ove radikalne demilitarizacije društva, broj međunarodnih trupa se smanjio na skoro nevidljivih 2500.

Današnje insistiranje na neuspjesima „reforme policije“ u zemlji sugerira da je riječ o zemlji sa velikim problemima u sferi unutarnje sigurnosti. I ovo je pogrešan utisak. U periodu neposredno nakon rata, policije u Bosni bile su monoetničke. U njihovom sastavu bili su brojni demobilizirani pripadnici paravojnih organizacija i ljudi na koje se sumnjalo da su neposredno upleteni u ratne zločine. Međutim, u godinama neposredno nakon rata, jedna velika i ambiciozna misija UN nadzirala je temeljit proces restrukturiranja. U to je spadalo multietničko regrutiranje širom zemlje, interna reorganizacija upravnih struktura policije i opsežan proces provjere.⁶ Bosanske policijske snage – koje danas imaju oko 17.000 policajaca – etnički su izmiješane već mnogo godina: a ponajviše u Centralnoj Bosni, Hercegovačko-neretvanskom kantonu i Distriktu Brčko.⁷

Posljednjih godina razvila se i policija na nivou centralne države, čiji je osnovni mandat borba protiv organiziranog kriminala. Nove institucije na centralnom nivou su Državna

² Srećko Latal, „Bosnia Faces Turmoil“, BIRN, 1. novembra 2007.

³ Za detaljnu analizu situacije u raznim dijelovima Bosne, molim da pročitate predstojeće izvještaje ESI-ja o Doboju i ESI-ja i Popularija o Centralnoj Bosni, koji će se pojaviti na www.esiweb.org i na www.populari.org.

⁴ Intervju ESI-ja sa zvaničnikom Ministarstva obrane, 5. oktobra 2007.

⁵ Sigurnosna politika BiH (Security Policy of BiH), Sarajevo 2006, str. 7.

⁶ V. ESI, Na planini Olimp, 10. februara 2007.

⁷ Već 2003. u policijskim snagama Posavskog kantona bilo je 25 procenata „manjina“, 24 procenta u Zeničko-dobojskom kantonu, 22 procenta u Livanjskom kantonu, 19 procenata u Bosansko-podrinjskom kantonu, 15 procenata u Tuzlanskom kantonu i 14 procenata u Unsko-sanskom kantonu. 9 procenata policajaca u Federaciji bili su Srbi, a 6 procenata policajaca u Republici Srpskoj činili su ne-Srbi. ICMPD i TC Team Consult, *Financial, Organisational and Administrative Assessment of the BiH Police Forces and the State Border Service*, 30. juna 2004., str. 63.

granična služba (sada Državna granična policija), Državna Agencija za informiranje i zaštitu (SIPA), ured Interpola, državno Ministarstvo sigurnosti i integrirana obavještajna i sigurnosna agencija. Ovo dolazi uz Upravu za indirektno oporezivanje i carinsku službu na državnom nivou. Posljednjih godina prisutan je trend povećanja resursa ovih institucija, tako da Državna granična policija, koja je 2003. preuzela kontrolu nad bosanskim granicama, sada ima više od 2000 službenika. SIPA upošljava više od 1200. Ukupno, one čine gotovo 20 procenata ukupnog broja policajaca u zemlji.

Najbolja nastojana na reformi policije vrijede malo ako ne dovode do poboljšanja situacije za obične građane. U stvari. Bosanci imaju velik nivo povjerenja u vlastitu sigurnost.

Već 2001. godine, sedamdeset pet procenata stanovništva se izjašnjavalo da se osjećaju sigurno kad se kreću u svom susjedstvu tokom noći – što je nivo pouzdanja usporediv s Belgijom ili Švicarskom.⁸ Nema znakova da se ovo promijenilo. Stopa većine krivičnih djela (krađa, provala, pljački) je niža u Bosni nego u Evropskoj Uniji. 2004. godine, u Bosni je bilo manje ubistava nego u većini zemalja EU: 77, ili 2,02 na 100.000 stanovnika,⁹ u usporedbi sa 2,22 u Češkoj Republici, 2,75 u Švedskoj i 9,38 u Litvaniji.¹⁰ Te godine, počinitelji su identificirani u 91 % slučajeva u Federaciji i u 96 % u Republici Srpskoj.¹¹ Najnovije statistike o kriminalu, objavljene prije nekoliko sedmica, pokazuju da se, u cijeloj zemlji, stopa kriminala u stvari *smanjila* 7 procenata u 2006. u odnosu na 2005. godinu.¹²

Ako je obični kriminal pod kontrolom, šta je sa organiziranim kriminalom? Naposljetku, nikad nije nedostajalo alarmantnih vijesti o organiziranom kriminalu na Balkanu. Evo nekih podataka: 1999. godine, 1666 km bosanskih granica bili su među najmanje sigurnim u Evropi. Međutim, nakon uspostave djelotvorne Državne granične službe, broj ljudi koje su hvatale hrvatske vlasti, a koji su ilegalno prelazili iz Bosne, znatno je opao.¹³ Godišnji izvještaj američkog State Department-a o trgovini ljudima za 2006. godinu stavlja Bosnu u istu kategoriju sa Grčkom, Japanom i Slovenijom. U odjeljku o „najboljoj međunarodnoj praksi“, on čak hvali efikasnost bosanskog policijskog odjela za suzbijanje trgovine ljudima.¹⁴

U stvari, malo je dokaza na kojima se može zasnovati imidž zemlje u kandžama organiziranog kriminala. Nezvanično, međunarodni zvaničnici ovo priznaju.

⁸ ICMPD i Team Consult, *Financial, Organisational and Administrative Assessment of the BiH Police forces and the State Border Service*, 30. juna 2004., str. 33.

⁹ Polazeći od pretpostavke da Bosna ima 3,8 miliona stanovnika.

¹⁰ UN Office on Drugs and Crime, *Ninth United Nations Survey of Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems*, 2006.

¹¹ Ministarstvo sigurnosti BiH, *Report on Security in Bosnia and Herzegovina in 2004*, Sarajevo, april 2005., str. 11.

¹² Ministarstvo sigurnosti BiH, *Informacija o stanju sigurnosti iz oblasti krivičnih djela protiv sigurnosti ljudi i imovine*, septembar 2007.

¹³ Ministarstvo sigurnosti BiH, *Report on Security in Bosnia and Herzegovina in 2004*, Sarajevo, april 2005., str. 5.

¹⁴ US Department of State, *Trafficking in Persons Report*, juni 2006., str. 34 i 46.

Razmatrajući ovo u jednom internom izvještaju, glavni zvaničnik odgovoran za strategiju OHR-a za borbu protiv organiziranog kriminala navodi 2005. godine:

„Iako mnogi u Bosni i u međunarodnoj zajednici smatraju bobu protiv organiziranog kriminala i korupcije najvišim prioritetom, teško je ocijeniti nivo problema BiH sa organiziranim kriminalom i korupcijom, a posebno je teško to usporediti sa organiziranim kriminalom i korupcijom u drugim zemljama u regionu koje su u sličnom položaju.“¹⁵

Ostaje potpuno nejasno da li se Bosna suočava sa problemom kriminala koji je izraženiji nego u drugim zemljama u regionu, uključujući zemlje koje su nove članice EU. Kako je zaključila studija policijske službe koju je Evropska komisija financirala 2004., bosanska policija ima stopu uspjeha u rješavanju krivičnih djela od 60 procenata. „U zapadnoevropskoj policiji, stopa uspjeha od 50 procenata smatra se uspjehom.“ Ova studija je ove rezultate djelomično pripisala „dobrim lokalnim profesionalcima“.¹⁶ Otada, pojava SIPA-e i Državne granične policije predstavljala je dodatno poboljšanje.

Masovni povrat imovine raseljenim osobama posljednjih godina (čime se omogućilo ponovno ulaženje predratnih vlasnika u posjed nekih 200.000 zauzetih posjeda, nakon čega je u cijeloj zemlji ostalo manje od 200 nerazriješenih zahtjeva), miran povratak desetina hiljada građana u područja gdje su u manjini, kao i potpuna sloboda kretanja u cijeloj zemlji, takođe ukazuju na u mnogome poboljšanu sigurnosnu situaciju.

U usporedbi s drugim zemljama u regionu, Bosna je napravila značajan napredak. U drugim zemljama nije bilo sličnog procesa provjere policajaca u vezi sa umiješanošću u ratne zločine. Bosna je uvela moderne standarde upravljanja granicom, identifikacijske dokumente kompatibilne sa EU i uspostavila modernu bazu podataka svojih građana. Ona je takođe spojila i potpuno reformirala svoje obavještajne službe. Srbija tek treba da odradi najveći dio ovoga. Kada bi se kondicionalnost EU osnivala na objektivnim standardima, umjesto na subjektivnim ocjenama, Bosna bi zaslužila da potpiše SAA mnogo prije svog istočnog susjeda.

Loše vođenje reforme policije

U stvari, danas u Bosni nije u pitanju ni mir niti njen teritorijalni integritet: u pitanju je autoritet međunarodne misije, OHR-a i njegovog političkog gospodara, Savjeta za implementaciju mira (PIC), koji čine 55 zemalja i međunarodnih organizacija koje su uključene u mirovne napore.

U ovom kontekstu, važno je podsjetiti se na začetke sadašnje debate o reformi policije. U novembru 2003. godine, Evropska komisija je prvi put pozvala na reformu policijskih

¹⁵ Susan Wright, OHR, *Organised Crime and Corruption in Bosnia and Herzegovina*, 2005.

¹⁶ ICMPD i Team Consult, *Financial, Organisational and Administrative Assessment of the BiH Police forces and the State Border Service*, 30. juna 2004., str. 6.

struktura u Bosni i Hercegovini.¹⁷ Da bi se bolje razumjelo šta je tačno problem sa policijom u Bosni, Komisija je tada finansirala funkcionalnu analizu policijskih aktivnosti koja je izvršena u prvih šest mjeseci 2004. godine. Izvještaj objavljen 30. juna 2004. godine¹⁸ je ključna ulazna informacija za strategiju uvođenja evropskih standarda u policiju.

Ova funkcionalna analiza istakla je da samo postojanje 15 različitih policijskih službi u zemlji (Federacija, RS, 10 kantona, Brčko, DGS, SIPA) nije „samo po sebi slabost“. U stvari, izvještaj se eksplicitno pozvao na Nizozemsku – centraliziranu državu sa 25 regionalnih policijskih službi i jednom centralnom – i na Švicarsku – federalnu državu sa 25 kantonalnih policija. On je ukazao da Bosna ima različite organizacione opcije, *od kojih su svi u skladu sa najboljom evropskom praksom*: ili državna policija; ili model sa dvije entitetske policije, policijom Distrikta Brčko, SIPA-om i DGS-om, ali bez kantona, ili model „odozdo na gore“, zasnovan na kantonima, policijskim regijama RS, Brčkom, SIPA-i i DGS-u, uz zajedničku državnu funkciju koordinacije, izbora, obuke i informiranja i komunikacija. Studija je zaključila:

„Sva tri modela imaju i prednosti i slabosti. Evaluacija i konačni izbor zavisi od značaja koji se pridaju različitim kriterijima, kao što su pristup „odozgo na dole“ ili „odozdo na gore“, orijentacija na proizvod, integracija u lokalne/regionalne zajednice, racionalnost, udaljenost od današnje realnosti itd.“¹⁹

Takođe je snažno naglašena koliko je važno aktivno prihvatanje domaćih aktera:

„Ukupna održivost tekuće reforme sistema javne sigurnosti ostaće slaba sve dok proces reforme ne bude snažno lokalno prihvaćen. Ovo predstavlja značajan faktor rizika.“²⁰

Međutim, samo tri dana nakon što je analiza objavljena, OHR je odlučio da u stvari za Bosnu postoji samo jedan mogući model. 2. jula 2004. godine, visoki predstavnik Paddy Ashdown primijenio je Bonske ovlasti da nametne Komisiju za restrukturiranje policije (PRC) sa veoma suženim zadatkom: da predloži „jedinstvenu policijsku strukturu pod generalnim političkim nadzorom ministarstva ili ministarstava u Vijeću ministara.“²¹ Nije se više imalo razgovarati ni o čemu osim kako to provesti. Sve vrijeme od te sudbonosne odluke u ljeto 2004. godine, ovo su ospravale sve vlade redom u Republici Srpskoj.

¹⁷ EC, “Report from the Commission to the Council on the preparedness of Bosnia and Herzegovina to negotiate a Stabilisation and Association Agreement with the European Union,” 18. novembra 2003., str. 41.

¹⁸ ICMPD i Team Consult, *Financial, Organisational and Administrative Assessment of the BiH Police forces and the State Border Service*, 30. juna 2004.

¹⁹ ICMPD i Team Consult, *Financial, Organisational and Administrative Assessment of the BiH Police forces and the State Border Service*, 30. juna 2004., str. 12

²⁰ Ibid., str. 9.

²¹ “Decision Establishing the Police Restructuring Commission” (5. jula/2. jula 2004.), u: *Final Report on the Work of the Police Restructuring Commission of Bosnia and Herzegovina*, Decembar 2004. godine, str. 187-93.

PRC su vodili stranci: predsjedavajući i njegov zamjenik bili su stranci, a njen metod rada bio je da „u PRC neće biti glasanja. Predsjedavajući će voditi diskusiju i raspravu sa ciljem postizanja konsenzusa. Predsjedavajući će utvrditi kad je Komisija dostigla prihvatljiv nivo konsenzusa o nekom pitanju.“²² Komisija za policiju slijedila je OHR i zanemarila je analizu eksperata koje je finansirala EU. Ona je napomenula:

„Onemogućena da djeluje preko Međuentitetske linije razgraničenja, policija se sučeljava sa kriminalcima koji su ujedinjeni, dobro opremljeni i koji djeluju gotovo nekažnjeno. Ovi sistemski nedostaci rezultiraju sistemom koji nije u mogućnosti da djelotvorno rješava složena krivična djela, uključujući organizirani kriminal, korupciju i trgovinu drogom i ljudima.“²³

Obzirom na značaj i političku osjetljivost ovog pitanja, očekivao bi se ozbiljan napor OHR-a da se skeptici uvjere u bitnu vrijednost postojanja centralizirane policije u federalnoj državi. Međutim, potraga za argumentima koji bi se mogli upotrijebiti nalazi malo onih koji bi mogli izdržati kritičko preispitivanje.

Veoma mnogo se koristio argument da, bez reforme kako ju je isplanirala međunarodna zajednica, neće biti moguće voditi borbu sa organiziranim kriminalom. Izvještaj PRC naglašava da „ako BiH ne može da se djelotvorno nosi s kriminalom, to ima utjecaja na kriminal drugdje u Evropi (...) Sadašnje policijske strukture to ne omogućavaju.“

Međutim, Bosna danas ima instrumente za djelovanje u ovoj oblasti. Državna agencija za informiranje i zaštitu (SIPA) u stvari ima zadatak da rješava teška krivična djela u cijelom Bosni. Budžeti su se umnogome povećali posljednjih godina: budžet Državne granične policije za 2006. godinu bio je 55 miliona KM (28 million EUR), a SIPA-e 31 milion KM (16 miliona EUR).

Očito je da je organizirani kriminal ozbiljan problem u Bosni, kao što je to slučaju u mnogim drugim zemljama u tranziciji. Međutim, ima veoma malo pokazatelja da je organizirani kriminal u Bosni nesavladiv problem, a još manje da predstavlja prijetnju po Evropu. Kako je stvoren ovaj utisak, čak i u odsustvu čvrstih dokaza, ilustrirano je raspravom o „putevima droge“ u Bosni. U jednom izvještaju OHR o organiziranom kriminalu, koji je distribuiran drugim agencijama koje djeluju u ovoj oblasti u Bosni, tvrdi se:

„Po procjenama Interpola, 80 procenata tržišta heroina u Zapadnoj Evropi se snabdijeva preko balkanske rute koja prolazi kroz BiH.“²⁴

Ovo zvuči veoma alarmantno, sve dok ne pročitate izvorni citat Interpola:

²² „Police Restructuring Commission Working Methodology“ u: *Final Report on the Work of the Police Restructuring Commission of Bosnia and Herzegovina*, decembar 2004. godine, Appendix 7, str. 232.

²³ *Final Report on the Work of the Police Restructuring Commission of Bosnia and Herzegovina*, Decembar 2004. godine, str. 4.

²⁴ Susan Wright, OHR, *Organised Crime and Corruption in Bosnia and Herzegovina*, 2005.

„Za krijumčarenje heroina koriste se dva glavna pravca: Balkanska ruta, koja vodi kroz jugoistočnu Evropu, i Svilena ruta, koja vodi kroz Centralnu Aziju. Centralna tačka za Balkansku rutu je Turska, koja je i dalje glavna zona koncentracije i transportna ruta za heroin namijenjen evropskim tržištima. Balkanska ruta se dijeli na tri pod-rute: južna ruta ide kroz Tursku, Grčku, Albaniju i Italiju; centralna ruta vodi kroz Tursku, Bugarsku, Bivšu Jugoslavensku Republiku Makedoniju, Srbiju, Crnu Goru, Bosnu i Hercegovinu, Hrvatsku, Sloveniju i u Italiju ili Austriju; a sjeverna ruta vodi od Turske, Bugarske i Rumunije do Austrije, Mađarske, Češke Republike, Poljske ili Njemačke.“²⁵

Prema Interpolu, u stvari nema zemlje u regionu, uključujući Austriju i članice EU Bugarsku i Rumuniju, koje se ne nalaze na jednom od primarnih pravaca za krijumčarenje droge!

Drugi argument za centraliziranu policijsku strukturu koji je mnogo upotrebljavan je cijena. Komisija za reformu policije je u svojim zaključcima istakla da „je utvrđeno da je sadašnji sistem neodrživ unutar već prevelikog javnog sektora Bosne i Hercegovine.“²⁶ Jedan od ciljeva reforme bio je da se „smanji procenat ukupnih javnih rashoda namijenjenih za policijsku službu u BiH.“²⁷

Međutim, da li je ovo tačno zavisi veoma mnogo od pojedinosti svake predložene reforme. Proračuni MMF-a 2005. godine pokazali su da „kada se funkcije prenesu na državu, njihova cijena znatno poraste.“ On je ukazao na „porast plaća carinskih zvaničnika – od nekih 160 procenata za bivše carinike RS i 60 procenata za bivše Federalne zvaničnike – u trenutku kada su, ostajući da vrše tačno iste zadatke, oni promijenili status iz entitetskih u državne uposlenike.“²⁸ MMF je izričito upozorio:

„Naše procjene sugeriraju da bi, daleko od toga da osigura uštede, predložena reforma policije povećala konsolidirane rashode entitetskih i državne vlade na policiju za 0,6 procenata GDP za stalno (...) Potrošnja na plaće će porasti sa 1,8 procenata GDP na 2,4 procenta GDP i tu nadalje ostati. Ovo je stalno povećanje od 0,6 procenata GDP. *Pored toga, nastaće razni tranzicioni troškovi – od otpremnina do nove opreme.*“²⁹

Sam PRC je priznao da „nema sumnje da će samo restrukturiranje uzrokovati *znatne* jednokratne troškove“ i da „tokom prvih godina implementacije, ukupni troškovi djelovanja policije mogu u stvari i porasti.“³⁰

²⁵ V. Internet stranicu Interpola: <http://www.interpol.int/Public/Drugs/heroin/default.asp>

²⁶ *Final Report on the Work of the Police Restructuring Commission of Bosnia and Herzegovina*, Decembar 2004. godine, str. 5.

²⁷ *Ibid.*, str. 8.

²⁸ *Ibid.*, str. 91.

²⁹ *Ibid.*, str. 92 i 93.

³⁰ *Final Report on the Work of the Police Restructuring Commission of Bosnia and Herzegovina*, Decembar 2004. godine, str. 76 i 85.

I naposljetku, tu je argument da bi svaka reforma policije osim one koju je predložio PIC bila kršenje „evropskih standarda“. Funkcionalna analiza bosanske policije koju je finansirala EU ovo osporava. Pošto je prevedena na lokalne jezike i distribuirana lokalnim političarima, oni su upoznati s njenim argumentima da postoje razne moguće opcije (međum, analiza se ne može naći u popratnim dokumentima za policijsku reformu na Internet stranici OHR-a³¹).

Jednako je rječito i ono što je EU tražila u drugim zemljama Jugoistočne Evrope. Nijedna zemlja nije bila u sličnim uvjetima. Kada je Makedonija potpisala svoj SAA, bila je na ivici građanskog rata. Ohridski sporazum, kojim je sukob okončan, predvidio je da će šefove lokalnih policija birati lokalni izabrani zvaničnici, što je korak koji je Međunarodna zajednica hvalila jer čini policiju odgovornijom građanima. Kada je Državna Zajednica Srbije i Crne Gore počela pregovore o SAA (prije nego što se raspala), činjenica da ona uopće nije imala policijsku strukturu na centralnom nivou nije smatrana preprekom za okončanje pregovora. Ozbiljna reforma srbijanske tajne policije takođe nije bila uvjet da Srbija parafira SAA. A u istočnoj Turskoj danas, „seoske straže“, paravojne formacije koje se koriste u borbi protiv kurdske PKK, još primaju novac od države. To nije spriječilo Tursku da postane zemlja kandidat i da bude pozvana u pregovore o članstvu u EU.

Očito, ovaj uvjet važi samo za Bosnu. Pri tome se zanemaruje značajan napredak u oblasti reforme policije posljednjih godina.

Tačno u podne u Sarajevu

Posljednjih sedmica, kriza oko reforme policije došla je do vrhunca. 29. augusta 2007. godine, visoki predstavnik Miroslav Lajčak iznio je liderima bosanskih stranaka još jedan prijedlog o tome kako reformirati policiju. Uzdržao se od toga da svoj prijedlog objavi, ali je bosanskim političarima odredio rok da se dogovore o reformi. Rok je naknadno produžen, ali nije ispoštovan. 18. oktobra, predsjednik Vlade Republike Srpske Milorad Dodik, predviđajući neke kaznene mjere, upozorio je da će srpski zvaničnici podnijeti ostavke na svoje funkcije u državnim institucijama ukoliko Lajčak upotrijebi svoje pravo da smjenjuje zvaničnike.³² 19. oktobra Lajčak je održao konferenciju za štampu i izjavio da „smo svi svjesni da Bosna i Hercegovina ne funkcioniše kako bi trebala“ i onda nametnuo amandmane na Zakon o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine.³³ Takođe je naložio Zajedničkom kolegiju Parlamentarne skupštine BiH da izmijeni svoj poslovnik.³⁴

³¹ V. www.ohr.int/ohr-dept/rule-of-law-pillar/prc/

³² RFE/RL Newline, tom 11, br. 195, dio II, 22. oktobra 2007.

³³ Među ostalim odredbama omogućavajući da se sjednica održi kad god je prisutna većina članova Vijeća ministara. Odlukom se dalje smanjuje uvjet da za donošenje odluke većina mora uključivati najmanje dva člana iz svakog konstitutivnog naroda na jednog člana svakog konstitutivnog naroda. Vidi: Odluka o donošenju Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine“, 19. oktobra 2007., član 5.

³⁴ Snižavanje uvjeta za kvorum na polovinu ukupnog broja poslanika i da se smanji uvjet za većinske odluke da obuhvate trećinu prisutnih delegate svakog entiteta umjesto kao dosad ukupnog broja delegate iz svakog entiteta.

Upozorio je da, ako Kolegij ne usvoji ove izmjene, on će ih usvojiti do 1. decembra, i da će slijediti dodatne nametnute odluke.³⁵

Samu činjenicu nametanja odluke kao kazne što rok za reformu policije nije ispoštovan odmah su kritizirali srpski političari. Milorad Dodik je rekao bosanskim novinarima da su ove mjere neustavne i da „neće biti prihvaćene u Republici Srpskoj.“ 31. oktobra Vijeće za implementaciju mira (PIC) je podržalo Lajčakove odluke.³⁶ Slijedećeg dana, premijer Bosne i Hercegovine Nikola Špirić, Srbin i Dodikov politički saveznik, podnio je ostavku. Za televiziju je izjavio:

„Bosna i Hercegovina je apsurd. Ako međunarodna zajednica uvijek podržava visokog predstavnika, a ne institucije Bosne i Hercegovine, onda nije važno da li sam ja glava te države, ili Bart Simpson.“³⁷

U stvari, u središtu sadašnje krize su fundamentalna pitanja bosanske arhitekture moći. Jedno se odnosi na njenu internu strukturu: da li je vjerovatnije da će se Bosna uspješno razvijati kao federalna ili kao unitarna država. Ima nekih u međunarodnoj zajednici³⁸ i među bosanskim političkim akterima koji smatraju da Bosna treba da postane unitarna država. Međutim, po svom sadašnjem ustavu, Bosna *jest* federacija.

Drugo pitanje odnosi se na moć međunarodne zajednice. OHR je prvo nametnuo svoja gledišta kod jednog pitanja koje zavređuje ozbiljnu debatu. Onda je istakao da se reforma policije ne može nametnuti. Evo kako je to objasnio Paddy Ashdown u jednom intervjuu u maju 2005. godine:

„*Ashdown*: ... postoji momenat kada političari moraju snositi posljedice svojih djela, a ovo je jedan takav momenat. Oni su odgovorni svom narodu, ne Visokom predstavniku.

Dnevni avaz: Da, ali u ovom slučaju upravo taj narod snosi glavni teret ovih posljedica.

Ashdown: Onda oni moraju odlučiti za koga da glasaju na izborima. Ova zemlja mora da sazrije. Ovo o čemu govorimo je tehničko pitanje. Ja ne mogu nametnuti ovu reformu iz dva razloga: jedan je pravni, a drugi je politički. Pravni, jer to nadilazi ovlasti koje su mi povjerene, a politički jer, ako ja nametnem ovu reformu, ne možemo ići u Evropu, pošto je Evropa konkretno tražila da ovu reformu provedu političari ove zemlje.“³⁹

³⁵ Izjava visokog predstavnika Miroslava Lajčaka sa konferencije za medije, 19. oktobra 2007.

³⁶ Deklaracija Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira, 31. oktobra 2007.

³⁷ Neil MacDonald, „Bosnian prime minister resigns amid tension“, Financial Times, 2. novembra 2007.

³⁸ Nedavno su i ambasador SAD Douglas McElhaney (RFE Newslite, 13. avgusta 2007.) i njemački ambasador Michael Schmunk (Večernji list, 16. avgusta 2007.) pozivali na stvaranje jedne koherentne unitarne države.

³⁹ Intervju visokog predstavnika Paddyja Ashdowna Dnevnom avazu, 19. maja 2005.

Kako dalje

Ni u jednoj drugoj zemlji u regiji međunarodna zajednica nije potrošila više novca na reformu policije, niti je na teren izvela veću misiju za reformu policije nego u Bosni. A ipak, ni u jednoj drugoj zemlji nije došlo do slične krize po ovom pitanju.

Sada su ultimatumu dati. Protivnici su izašli na ring da se bore. OHR i PIC zvuče odlučno, a tako i političari RS. Ima li izlaza? Naposljetku, niko ne može ništa dobiti od dalje eskalacije, s obzirom na osjetljivi kontekst trenutne balkanske politike.

Obzirom na analizu iznesenu u ovom izvještaju, vjerujemo da se dalje može jedino tako što će se ozbiljno izgraditi argument za reforme policije zasnovan na današnjoj realnosti i dokazanim nedostacima sadašnjeg sistema. Izgleda nevjerovatno, obzirom na veliki broj komisija i sastanaka koji su održani posljednjih godina, ali *ozbiljna* javna debata o prednostima raznih reformskih prijedloga još nije održana. Jedna takva debata trebala bi da objasni šta bi se u stvari postiglo različitim modelima reforme policije; koliko bi oni koštali; i koje opcije postoje da se ojačaju već postojeće institucije na centralnom nivou, SIPA i Državna granična policija? Takva debata bi se vratila na različite opcije reforme policije predstavljene u funkcionalnoj analizi iz 2004. Ona bi se usredsredila na praktične elemente, ne na ideološke stavove. I ona bi značila zadržavanje stava koji OHR često ponavlja da po ovoj temi ne može biti ni nametanja ni prisile.

Ozbiljna i javna rasprava o reformi policija bi tražila od međunarodne zajednice da odradi svoju domaću zadaću. Policijska misija EU (EUPM) trenutno nema nikakvih izvještaja ni podataka relevantnih za ovu debatu na svojoj web stranici. Stranica OHR-a nudi 10 argumenta u korist restrukturiranja policije (začuđujuće je da se svaki sastoji od samo jedne rečenice). Samo na temelju jedne ozbiljne rasprave o prednostima, ciljevima i troškovima ovakve reforme, radije nego na temelju debate kojom dominiraju parole, da li jedna nova runda razgovora ima ikakvog smisla.

Web stranica OHR: 10 razloga za restrukturiranje policije

JEDAN: *Kroz restrukturiranje, policija će postati odgovorna građanima, a ne političarima.*

DVA: *Kroz restrukturiranje policije BiH će postati sigurnija za svoje građane i strožija prema kriminalcima.*

TRI: *Restrukturiranje policije će ukloniti prepreke koje pomažu kriminalcima a otežavaju rad policije.*

ČETIRI: *Restrukturiranje policije će smanjiti birokratiju i ojačati borbu protiv kriminala.*

PET: Restrukturiranjem policije *racionaliziraće se trošenje veoma ograničenih finansijskih sredstava.*

ŠEST: Kroz restrukturiranje, *policija će dobiti modernu opremu za borbu protiv kriminala.*

SEDAM: Restrukturiranje policije *je preduslov za Evropsku uniju.*

OSAM: Bez restrukturiranja policije, *neće biti promjena u viznom režimu evropskih zemalja za građane BiH.*

DEVET: Restrukturiranje policije *otvoriće nove šanse za izgradnju karijere policajcima u cijeloj BiH.*

DESET: Restrukturiranje policije *osigurat će da policajci budu jednako plaćeni za isti posao u bilo kojem dijelu BiH.*

Reforma policije je sasvim logična i jasna potreba.⁴⁰

Dok se ovo dešava, EU bi trebala da razmotri zašto se prema Bosni postavlja drugačije nego prema svim drugim zemljama u regionu. Ostavljajući na stranu obzire pravičnosti i dosljednosti: nagraditi Srbiju uz istovremeno kažnjavanje Bosne upravo ovog trenutka je zaista loša politika. Parafirati SAA sa Srbijom i odbiti da se to učini sa Bosnom moglo bi većem broju Bosanaca otvoriti oči da vide cijenu zadržavanja statusa međunarodnog protektorata.

Sadašnji Visoki predstavnik naslijedio je problem iz prošlosti koji vjerovatno neće moći da riješi prisilom. Međutim, on je u dobroj poziciji da traži način da se ide dalje kroz ozbiljan dijalog. Evropska „meka sila“ *može* biti moćan instrument. Dio njene moći leži u legitimitetu koji ona daje onima koji je koriste, koji se mogu pozvati na zajedničke evropske standarde. Međutim, ako se takvo pozivanje koristi kao pokrov za proizvoljnost i nedemokratičnost, ono se devalvira. Bosna, Evropa i novi Visoki predstavnik zavređuju da budu povezani s jednom sofisticiranijom i dugoročno uspješnom politikom.

⁴⁰ V. <http://www.ohr.int/ohr-dept/rule-of-law-pillar/prc/>