



Centar za
sigurnosne studije - BiH
Centre for
Security Studies - BH

**URED VISOKOG PREDSTAVNIKA I
REFORMA SIGURNOSNOG SEKTORA U
BOSNI I HERCEGOVINI**

Denis Hadžović

Februar 2009.

SADRŽAJ

	strana
Uvod	7
1. Teoretski pristupi izgradnji mira i njihov utjecaj na OHR	11
1.1. Pozadina	11
1.2. Teorija	13
2. OHR i odredbe Dejtonskog mirovnog sporazuma vezane za SSR	19
2.1. Bonske ovlasti OHR-a	24
3. OHR i politike međuvladinih organizacija uključenih u izgradnju mira i SSR	31
3.1. NATO	31
3.2. Europska unija	33
3.3. OSCE	35
3.4. Ujedinjene nacije	37
3.5. Vijeće Evrope	38
4. Evaluacija sigurnosnih institucija na državnom nivou uspostavljenih kroz proces SSR	41
4.1. Granična policija	42
4.2. Oružane snage BiH	46
4.3. Obavještajna sigurnosna agencija BiH	53
4.4. Uprava za indirektno oporezivanje BiH	57
4.5. Državna agencija za istrage i zaštitu	63
4.6. Reforma pravosuđa u BiH	66
4.7. Uspjeh ili neuspjeh?	73
5. Trenutni razvoj na polju SSR-a u BiH: Koja je uloga OHR-a?	75
6. Zaključak	81
Lista skraćenica	84

Publikovanje ovog istraživanje omogućeno je uz velikodušnu finansijsku pomoć Ženevskog centra za demokratsku kontrolu nad oružanim snagama (DCAF). Stavovi koji su iznešeni u istraživanju predstavljaju mišljenje autora i ne odražavaju stavove DCAF-a.

PREDGOVOR

U post-ratnom periodu Bosna i Hercegovina je ostvarila značajan napredak u procesu izgradnje mira koji se, između ostalog, ogleda i u uspostavljanju državnih institucija u oblasti sigurnosti. Njihovo osnivanje predstavlja bitan doprinos smanjenu mogućnosti izbivanja ponovnog sukoba u BiH i pomoć na njenom putu integracije u euro-atlanske strukture. Nemjerljiv doprinos ovim ostvarenjima pružila je međunarodna zajednica, prvenstveno djelovanjem kroz Ured visokog predstavnika (OHR) u BiH, *ad hoc* institucije uspostavljene da nadgleda implementaciju civilnog dijela Dejtonskog mirovnog sporazuma.

Zahvaljujući naporima OHR-a i međunarodne zajednice Bosna i Hercegovina provodi jednu od najuspješnijih reformi pravosudnog sistema u regionu i uspostavila je jedinstvene oružane snage, obavještajno sigurnosnu agenciju, graničnu službu, državnu agenciju za istraživanje i zaštitu, carinsku službu i državni sud. Ove institucije uspostavljene su ili zakonima nametnutim direktno od strane OHR-a ili indirektno, uz njegov permanentan pritisak, koji je u krajnjoj instanci vodio do kompromisa među političkim akterima u Bosni i Hercegovini.

Imajući ove činjenice u vidu, namjera autora bila je da ovim istraživanjem ponudi svoj skromni doprinos praktičarima i akademskim djelatnicima koji se bave pitanjima izgradnje mira u svijetu. Jedan od primarnih ciljeva ponuđenog istraživanja je da podrži daljnji razvoj ovih procesa, te pruži uvid u iskustvo OHR-a stečeno tokom prvođenja aktivnosti na izgradnji mira u BiH, sa posebnim osvrtom na reformu sigurnosnog sektora.

Ovom prilikom želim iskazati posebnu zahvalnost Ženevskom centru za demokratski nadzor oružanih snaga (DCAF) na finansijskoj podršci koja je omogućila realizaciju ovog istraživanja, kao i osoblju Centra za sigurnosne studije, Arminu Kržaliću, Jasminu Ramoviću, Sanji Mihajlović, Lani Tančici i Andrei Teftedariji koja je u tom periodu stažirala u Centru, za njihov nemjerljiv doprinos na izradi ovog istraživanja.

Ujedno bih se zahvalio i svima onima koji su na direktan ili indirektan način doprinijeli provođenju istraživanja, bilo putem intervuisanja, bilo putem autorskog rada na literaturi koja

je korištena za potrebe istraživanja, kao i biblioteci Centra za obuku za operacije potpore miru u Sarajevu (PSOTC – Peace Support Operations Training Centre).

Nadamo se da će predočeno istraživanja, koje ujedno predstavlja i pogled iz perspektive lokalnih aktera, ostvariti svoju svrhu te pružiti doprinos raspravama koje se vode po pitanjima izgradnje mira u svijetu i reformi sigurnosnog sektora u post-konfliktnim društvima.

Sarajevo, februar 2009. godine

Denis Hadzović

UVOD

Ured Visokog predstavnika (OHR) uspostavljen je kao *ad hoc* institucija kako bi nadgledala implementaciju civilne komponente Dejtonskog mirovnog sporazuma (DPA), a za svoj rad odgovorna je Vijeću za implementaciju mira (PIC).¹ Nakon skoro dvogodišnje faze „mirovanja“ u implementiranju aktivnosti iz Dejtonskog mirovnog sporazuma (1995.-1997.), OHR je dobio ovlasti da direktno nameće zakone i sankcioniše izabrane zvaničnike, ukoliko se ispostavi da opstruiraju implementaciju DPA. To je ubrzalo mirovni proces i doprinijelo nekim od najvažnijih dostignuća u izgradnji mira u post-ratnoj Bosni i Hercegovini (BiH), što se posebno odnosi na uspostavljanje državnih institucija koje se bave pitanjima sigurnosti. Zahvaljujući naporima OHR-a, BiH trenutno sprovodi jednu od najuspješnijih reformi pravosuđa u regiji², a pored toga uspostavljena je i jedinstvena vojska, jedinstvena obavještajno-sigurnosna agencija, jedinstvena granična služba i jedinstvena carina. Ove institucije osnovane su, ili direktno zakonima nametnutim od strane OHR-a, ili indirektno, kroz određeni pritisak od strane OHR-a, koji je vremenom rezultirao kompromisom među političkim akterima u BiH. Na drugoj strani, njihovo uspostavljanje objedinjuje neka od najznačajnijih postignuća međunarodne zajednice u BiH. Ona se prvenstveno ogledaju u doprinosu vezanom za suzbijanje mogućnosti ponovnog konflikta, te pomoći BiH na njenom putu ka euro-atlantskim integracijama. U isto vrijeme, uspostava ovih institucija na pomenuti način, predstavlja do danas, jednu od najspornijih oblika involviranosti međunarodne zajednice u procesu izgradnje mira u BiH. Neki od kritičara ovog pristupa obilježili su OHR kao „Evropski raj“³ i usporedili ga sa austro-ugarskim vladarima u Bosni i Hercegovini sa kraja devetnaestog stoljeća.⁴ Diskusija na ovu temu privlači još više pažnje s obzirom da međunarodni akteri u misijama izgradnje mira u drugim područjima postepeno počinju primjenjivati lekcije naučene iz iskustva OHR-a u BiH. Završni plan diplomatskog izaslanstva UN-a za Kosovo, predviđa instituciju sličnu OHR-u, koja bi nadgledala „uvjetnu“ neovisnost

¹ Vijeće za implementaciju mira, tijelo uspostavljeno na Konferenciji za implementaciju mira u Londonu, pruža političke smjernice za rad OHR-a. Sastoji se od 55 zemalja i međunarodnih agencija koje pomažu u mirovnom procesu u Bosni i Hercegovini.

² Cjelokupan proces pravosudne reforme u BiH prepoznat je kao jedan od najnaprednijih u regionu, čak i u poređenju sa susjednom Hrvatskom, koja je kandidat za članstvo u EU. Pogledati izvještaj Evropske komisije: *Bosna i Hercegovina: 2007 Izvještaj o napretku*, 2007.

³ Gerald Knaus and Martin Felix, „Lessons from Bosnia and Herzegovina: Travails of the European Raj,” *Journal of Democracy*, Vol.4, No. 3, 2003, pp. 60–74.

⁴ *BH Dani*, ‘Bosanski barometer’, 19. April 2002, br. 253.

ove bivše jugoslovenske provincije. Pored toga, posebni državni komitet, Komisija za izgradnju mira, novo uspostavljeno tijelo UN-a, slijede organizacioni obrazac korišten od strane PIC-a u BiH.

Ovo istraživanje će pokazati da je period čvrstog pristupa OHR-a bio od koristi u BiH u izgradnji mira, te joj pomogao da preuzme ulogu koju posjeduju države liberalne demokratije kad je u pitanju sigurnosni sektor. U tom smislu će se pokušati argumentovati da je uspostavljanje OHR-a, odnosno njegovo uključivanje u Dejtonski mirovni sporazum, bio jedan od dobro isplaniranih poteza međunarodne zajednice. Određivanje Visokog predstavnika kao glavnog autoriteta kada je u pitanju interpretacija DPA o civilnoj implementaciji mirovnog sporazuma⁵, omogućila je međunarodnoj zajednici da postigne velike pomake u izgradnji mira u BiH. Napori OHR-a, posebno oni koji se tiču kompleksnog područja reforme sigurnosnog sektora (SSR), mogu predstavljati vrijedne i značajne lekcije za sve buduće napore u izgradnji mira. U vezi s tim, jedan od primarnih ciljeva ovog istraživanja jeste da pokuša doprinijeti ovakvom razvoju i da obezbijedi uvid u iskustvo OHR-a o aktivnostima vezanim za izgradnju mira, sa posebnim osvrtom na SSR. Osnovni argument ovog istraživanja, o pozitivnom uticaju čvrstog pristupa OHR-a reformi sigurnosnog sektora u BiH, biće prikazan kroz evaluaciju institucija sigurnosti na državnom nivou uspostavljenih tokom procesa SSR/OHR. Taj cilj će se nastojati postići primjenom metodologije razvijene od strane Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj – Vijeća za pomoć u razvoju (OECD – DAC).⁶

U prvom poglavlju biće riječi o postojećim teoretskim postavkama, koje se odnose na izgradnju mira i međunarodne odnose generalno, sa fokusom na ulogu OHR-a u BiH. Proces razvijanja koncepta izgradnje mira biće razmatran sa različitih stajališta: onih koji se protive intervenističkom pristupu međunarodne zajednice, i stajališta onih koji ga podržavaju. Iako će se ovo istraživanje fokusirati uglavnom na stavove istaknutih inostranih autora, ono će uzeti u obzir i doprinose autora i profesionalaca iz BiH, kako bi imali i domaći osvrt vezan za ovu temu. Drugo poglavlje fokusirano je na propise DPA-a koji su korišteni u sprovođenju SSR-a u BiH. Biće riječi o propisima koji su direktno povezani sa SSR-om, ali i onim propisima koji su indirektno utjecali na spomenute procese. U trećem poglavlju će se dalje elaborirati propisi koji se odnose na OHR, posebno Annex 10 Dejtonskog mirovnog sporazuma, sa fokusom na

⁵ DPA, Aneks X, član 4.

⁶ Metodologija razvijena od strane OECD-DAC sastavni je dio Priručnika o reformi sigurnosnog sistema objavljenog 2007. godine.

razloge koji su doveli do potrebe ustanovljavanja Bonskih ovlasti za Visokog predstavnika. Četvrto poglavlje baviće se usporedbom politike međunarodnih vladinih organizacija (IGOs) koje se odnose na reformu sigurnosnog sektora u BiH. Biće riječi i o nekim od glavnih međunarodnih aktera kao što su Organizacija sjevernoatlantskog vijeća (NATO), Evropska unija (EU), Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi (OSCE), kao i o Ujedinjenim nacijama (UN) i Vijeću Evrope (CoE). Peto poglavlje predstavljaće ujedno i najbitnije poglavlje predmetnog istraživanja u kome će se pokušati izvesti argumenti o tome koliko su uspješne bile sigurnosne i pravosudne institucije na državnom nivou od njihovog osnivanja do danas. To će ujedno biti i prikaz stanja koji je prethodio njihovom osnivanju, sa posebnim osvrtom na ulogu OHR-a u tom procesu. U šestom poglavlju biće razmatrana sadašnja situacija u reformi sigurnosnog sektora u zemlji, te njegova refleksiji na poziciju OHR-a. Posljednje poglavlje će se koncentriti na zaključke istraživanja i sumiranje osnovnih polazišta istraživanja, kao i na lekcije koje se mogu naučiti iz iskustva OHR-a. Generalno, pokazat će se da je robustan pristup OHR-a osigurao neophodno polazište za SSR u BiH, te da je od neprocjenjive važnosti za postignuća međunarodne zajednice u ovom polju.

1. TEORETSKI PRISTUPI IZGRADNJI MIRA I NJIHOV UTJECAJ NA OHR

1.1. POZADINA

‘Živimo u promjenljivom svijetu’ izreka je koja se često koristi u literaturi, a koja se odnosi na temelje mirovnih operacija u posljednjih 50 godina. Šta se to uistinu promijenilo u svijetu onog momenta kada su akademici i političari počeli da primjećuju ovu promjenu? Po njima, prekretnica u razmišljanjima o konfliktima i iznalaženju adekvatnog odgovora povezuje se sa prestankom Hladnog rata. Roland Paris, na primjer, smatra da je praksa post-konfliktne izgradnje mira počela nastajati u periodu pred kraj Hladnog rata.⁷ Treba napomenuti da Feron (Fearon) i Laitin smatraju da promjene koje su nastale okončanjem Hladnog rata, nisu bile razlogom civilnih sukoba 90-tih godina, te da su korijeni ovih konflikata bili prisutni i mnogo prije početka novog svjetskog poretka.⁸ Nadalje, moglo bi se zaključiti da je „potreba“ za multilateralnim mirovnim operacijama bila prisutna prije kraja Hladnog rata, ali se pred njegovo okončanje, karakter tih operacija počeo mijenjati. Međunarodni sistem bio je podložan velikim promjenama a koje su uzrokovane posljedicama onoga što je predstavljalo predmet velikih tenzija između Istoka i Zapada. Upravo to je trasiralo put UN-u i ostalim međunarodnim organizacijama za uspostavljanje multilateralnih mirovnih operacija u cilju zaustavljanja konflikata.⁹ Tako izmjenjeno okruženje kreiralo je nove mogućnosti za UN, koje su potvrđene i od strane tadašnjeg Generalnog sekretara Butros Butros Galija (Boutros Boutros Ghali) u njegovom izvještaju *Program za mir*, početkom 1992. godine. Na samom početku spomenutog izvještaja istaknuo je sljedeće:

(...) porasle su osude, među manjim i većim nacijama, kako su se ponovo pojavljivale mogućnosti za postizanje velikog cilja iz Povelje – Ujedinjene nacije sposobne za održavanje međunarodnog mira i sigurnosti, osiguravanje pravde i poštivanja ljudskih prava, te promovisanje, po tekstu iz Povelje,

⁷ Roland Paris, *At War's End: Building Peace After Civil Conflict*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004, p. 13.

⁸ James Fearon and David Laitin, 'Ethnicity, Insurgency and Civil War', *American Political Science Review*, Vol. 97, Issue 1, (March 2003), 75-90, p. 75.

⁹ Roland Paris, *At War's End*, 2004, p. 16.

“socijalnog progresa i boljih standarda života u slobodnom svijetu“ Ova mogućnost se ne smije propustiti. Organizacija više nikad ne smije biti tako slaba, kao što je bila u eri koja je iza nas.¹⁰

Primjenjujući prethodno zapažanje, odnosno nove izazove i nove mogućnosti koje je stvorio novi svjetski poredak, Butros Gali u svom izvještaju predstavlja mjere za postizanje mira u promjenjenom svijetu. Pored već postojećih operativnih koncepata u sklopu UN-ovih mirovnih misija poput preventivne diplomatije, stvaranje mira i očuvanje mira, Butros Gali iznio je i novi koncept post-konfliktne izgradnje mira. Ova nova ideja predstavljena u okviru mirovnog diskursa UN-a posmatrana je kao četvrta karika UN-ovog pristupa u jačanju mira u svijetu. Osim toga, ona predstavlja i komplemetarnu ideju prethodnim naporima UN-a u promovisanju mira u svijetu. Kao što je Butros Gali istakao “Preventivna diplomatija služi za izbjegavanje krize; post-konfliktna izgradnja mira služi za sprječavanje ponovnog izbijanja konflikata.”¹¹ Budući da prve tri vrste mandata (preventivna diplomatija, stvaranje mira i održavanje mira) imaju za svrhu prestanak konflikta, operacije post-konfliktne izgradnje mira prevazilaze ovaj cilj i osiguravaju da svaki postignuti mir postane stabilan i održiv. Kako bi taj cilj bio postignut, potreban je širok spektar instrumenata. Butros Gali je istakao potrebu za (re)izgradnjom vladinih institucija, jačanjem demokratskih struktura i promoviranjem elemenata dobrog upravljanja.¹² Osim toga, post-konfliktna izgradnja mira podrazumijeva dugoročnu posvećenost uključenih aktera i na nju se gleda kao na *proces*. I sljedeća činjenica jasno naglašava razliku između operacija post-konfliktne izgradnje mira i operacija očuvanja mira. Prva podrazumijeva da je očuvanje mira primarno vojni poduhvat, dok operacije izgradnje mira sadrže i značajno izraženu civilnu komponentu.

Tri godine nakon predstavljanja post-konfliktne izgradnje mira, kao četvrte karike u naporima UN-a u održavanju mira u svijetu, generalni sekretar Butros Gali donio je odluku o *Dopuni Programa za mir*. Tom odlukom se sumiraju rezultati implementacije tačaka formulisanih u prethodnom izvještaju, kao i novi izazovi sa kojima se organizacija susretala dok je svijet „još uvijek bio u periodu tranzicije“.¹³ U *Dopuni* je prepoznato da je u dokumentu *Program za mir* previše entuzijastično prihvaćen pojam 'novi svjetski poredak', imajući u vidu

¹⁰ Boutros Boutros Ghali, *Agenda for peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking, and Peace-keeping*, New York: United Nations, 1992.

¹¹ Isto.

¹² Isto.

¹³ Boutros Boutros Ghali, *Supplement to an Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking, and Peace-keeping*, New York: United Nations, 1995.

da izazovi koje je sa sobom donio mogu prevazilaziti kapacitete UN-a za tu namjenu. U okviru Ujedinjenih nacija i nekolicine drugih činilaca uključenih u izgradnji mira, vladalo je uvjerenje da je liberalizacija, odnosno kombinacija demokratizacije (promocija liberalne demokratije) i marketizacija (promocija tržišne ekonomije), bila adekvatna strategija za post-konfliktnu izgradnju mira.¹⁴ Mnogi propisi iz *Programa 1992. godine* nisu uspjeli biti implementirani, s obzirom da su zemlje članice UN-a postajale sve skeptičnije u svezi s njime a što su *direktna* posljedica dešavanja u prvoj polovini '90-tih godina, poput nesreća u Somaliji, Ruandi, te Bosni i Hercegovini.¹⁵ Šest godina nakon *Dopune Programa za mir* svijet se suočio sa još jednim velikom izazovom, kada su se desili napadi 11. septembra 2001. Tako su dešavanja u BiH, kao i ona u Somaliji i Ruandi, utjecala na razvoj koncepta izgradnje mira, te dovela do pristupa koji je drugačiji od onoga koji je viđen u *Programu za mir*, dok su teroristički napadi od 11. septembra označili početak definitivnog kraja post-hladnoratovskog međunarodnog konsenzusa o post-konfliktnoj izgradnji mira.

Entuzijazam i euforija s početka 90-tih prošlog stoljeća polako su blijedili. Postalo je jasno da je, uprkos prestanku tenzije između Istoka i Zapada, u praksi došlo samo do promjena težišta koji je sa konflikta *između* država prebačen na konflikte *unutar* država. Događaji iz 2001. godine jasno su pokazali da su izazovi novog svjetskog poretka prerasli mogućnosti, a da se moraju uspostaviti novi prioriteti, postalo je jasno 2001. godine. U stručnoj i naučnoj literaturu tog vremena ova promjena je također prepoznata. Tako, nisu samo činioци izgradnje mira u svijetnu bili jedini koji su postali svjesni opasnosti i izazova novog svjetskog poretka. Naučnici su postepeno napuštali presedan izgradnje mira širenjem liberalne demokratije i tržišne ekonomije i počeli izražavati svoju zabrinutost za nove sigurnosne izazove.

1.2. TEORIJA

Stručna literatura vezana za izgradnju mira može se provizorno podijeliti na dva segmenta: prvi sadrži teoretske pristupe izgradnji mira, dok se literatura drugog segmenta fokusira na operativne nivoe izgradnje mira, odnosno praktične implikacije operacija za izgradnju mira. Još jedna razlika napravljena je od strane Elisabeth Cousens. Ona pravi razliku

¹⁴ Roland Paris, *At War's End*, 2004, p. 37.

¹⁵ UNUK: 'An Agenda for Peace Ten Years On' *United Nations Association of the United Kingdom*, 3 February, 2002.

između deduktivnih i induktivnih pristupa izgradnji mira. Dok prvi pristup postavlja pitanja „šta“ i „ko“, drugi pristup fokusira se na pitanja „kako“, „zašto“ i „s kojim ciljem“.¹⁶ Fokus analize međunarodnih odnosa o izgradnji mira sublimira pitanja iz filozofske perspektive. Prva se odnose na moralnu dimenziju (humanitarnih) intervencija i izgradnje mira a druga iz perspektive međunarodnog prava pretpostavljanja pitanja legitimnosti. Pristupi međunarodnih odnosa o izgradnji mira, na prvo mjesto stavljaju pitanja vezana za motive države za unilateralnu ili multilateralnu uključenost u operacije izgradnje mira. Generalno, može se reći da je većina teorija o izgradnji mira ukorijenjena u jednu od teorija o međunarodnim odnosima. Operacije izgradnje mira od svog početka imale su „liberalan“ (od liberalizma) karakter, i liberalne institucionalne koncepcije su oduvijek dominirale u literaturi iz te oblasti. Liberalni institucionalistički pristupi izgradnji mira prate Kantovsku demokratsku mirovnu teoriju i smatraju da će promoviranje demokratije u konačnici dovesti do kakvog-takvog mira u svijetu. Kada je prošla euforija oko završetka Hladnog rata i postalo jasno da se javljaju novi sigurnosni problemi, te da se operacije izgradnje mira suočavaju sa više problema nego što se očekivalo, pojavile su se promjene i u stručnoj literaturi. Kritike liberalnih institucionalističkih pristupa dolazile su iz realnih uglova gledišta kao i od strane stručnjaka kritičke teorije. One su imale za cilj ispitivanje legitimnosti misija izgradnje mira i isticanje granica liberalno institucionalističke paradigme izgradnje mira. Često su namjere stručnjaka liberalnog institucionalizma bile veoma upitne. Sumnjalo se da imaju „skriveni plan“ za namjere koje su se provodile pod krinkom humanitarizma.¹⁷ Ipak, među naučnicima je postojala tendencija da prihvate primat i značaj teorije Pristupa miru putem liberalizacije¹⁸, no i pored toga vršeno je redovno preispitivanje tog pristupa.

Tokom evaluacije oblasti izgradnje mira, stručnjaci su se bavili analizom prethodno raspoređenih misija u namjeri da identifikuju najefikasniji pristup rješavanja praktičnih pitanja, sa krajnjim ciljem postizanja trajnog mira u post-ratnim područjima. U tom procesu ukazali su na niz faktora koji moraju biti implementirani u ostvarenju cilja na postizanju konsolidovanog mira. Odnosne teme generalno variraju krećući se od aktuelnog kreiranja mirovnih ugovora, do mnogo kompleksnijih pitanja kao što su sigurnost i demilitarizacija, politička tranzicija, razvoj, pomirenje i socijalna rehabilitacija, te saradnje između različitih nivoa agancija za izgradnju

¹⁶ Elisabeth Cousens et al., *Peacebuilding as Politics: Cultivating Peace in Fragile Societies*, London: Boulder, 2001, p. 5-10.

¹⁷ Pogledati Michael Ignatieff, *Empire Lite, Nation-building in Bosnia, Kosovo and Afghanistan*, London: Vintage, 2003.

¹⁸ Pogledati Sumantra Bose, *Bosnia After Dayton*. London: Hurst, 2002; Michael Ignatieff, *Empire Lite*, 2003, and Roland Paris, *At War's End*, 2004.

mira.¹⁹ Praktična pitanja koja su postavljena od strane autora uključuju „koi nivo intervencije treba biti uključen u proces?“, „koje aktivnosti bi trebale biti uključene“, te „kada i na koji vremenski period bi se trebao provesti proces izgradnje mira“.²⁰ Preporuke na osnovu ovih dilema značajno variraju, pa tako među stručnjacima postoji veoma nizak stepen saglasnosti kada se govori o nivou intervencije, vremenskom okviru i rasporedu aktivnosti vezanom za proces izgradnje mira.

Nivo intervencije je vjerovatno tema o kojoj se bilo najviše debate među stručnjacima koji su vodili diskusije o praktičnim implikacijama misija izgradnje mira. Bliska tema koja se nadovezuje na ovu je pitanje vremenskog okvira misija za izgradnju mira. Ova dva pitanja su vjerovatno i najvažnija, imajući u vidu da su priroda intervencije i njen vremenski aspekt, neizbježni faktori pri kreiranju svake značajne aktivnosti koja treba biti poduzeta u toku misije za izgradnju mira. Stoga su misije za izgradnju mira, kada se govori o njihovom mandatu, često bile izložene kritici od strane stručnjaka. Dok neki smatraju da su mandati preširoki i da bi se trebalo izbjegavati stvaranje „protektorata“²¹ ili zavisnosti, kao što je bio slučaj sa Britanskim rajem u devetnaestom stoljeću²², drugi se zalažu za proaktivniji pristup činioca izgradnje mira, predlažući da stepen interferencije bude srazmjeran potrebi i da se sve treba primjenjivati za postizanje konsolidovanog mira.²³ Ta dilema po inerciji postavlja u fokus i pitanje vremenskog okvira misija za izgradnju mira. Produživanje nekoliko mandata misijama za izgradnju mira naveli su neke stručnjake na zaključak da izgradnja mira treba već od početka biti posmatrana kao dugoročan projekat; Lederach na primjer, smatra da vremenski okvir za uspješnu mirovnu misiju ne može trajati manje od 10 godina.²⁴ Ova tematika postala je veoma popularna u proteklih nekoliko godina, posebno kada je postalo jasno da neke mirovne operacije ne napreduju onom brzinom kojom se očekivalo i predviđalo. Osim toga, neadekvatan razvoj lokalnih kapaciteta, kao posljedica mirovnih intervencija, povećao je

¹⁹ Pogledati Won Jeong, *Peacebuilding in Post-conflict Societies: Strategy and Processes*, London: Boulder, 2005. Jeongov rad pruža temeljit pregled pitanja kojima se obično bave stručnjaci u izgradnji mira.

²⁰ Monica Llamazares, Centre for Conflict Resolution Working Paper 14 - *Post-War Peacebuilding Reviewed: A Critical Exploration Of Generic Approaches To Post-War Reconstruction*, University of Bradford, February 2005.

²¹ David Chandler, *Bosnia: Faking Democracy After Dayton*, London: Pluto Press, 2000.

²² Gerald Knaus and Martin Felix, “Lessons from Bosnia and Herzegovina: Travails of the European Raj,” *Journal of Democracy*, Vol.4, No. 3, 2003, pp. 60–74.

²³ Mary Kaldor, *Restructuring the Global Military Sector: New Wars – Volume 1*, London: Pinter, 1997.

²⁴ John Paul Lederach - *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, Washington DC: United States Institute of Peace Press, 1997; Monica Llamazares, Centre for Conflict Resolution Working Paper - *Post-War Peacebuilding Reviewed*, February 2005.

zabrinutost mnogih stručnjaka.²⁵ Michael Ignatieff, na primjer, ističe važnost (re)izgradnje lokalnih kapaciteta u ranim stadijima implementacije procesa izgradnje mira, s obzirom da su međunarodni posrednici, prema njegovim riječima „veoma nestrpljivi za brzim rezultatima“.²⁶ Raspored aktivnosti u procesu izgradnje mira, treća je tema po učestalosti diskusija među stručnjacima koji evaluiraju mirovne misije. Koji dio mirovnog procesa treba biti prvi implementiran kako bi se postigao mir u što kraćem vremenskom razdoblju? Roland Paris smatra da su demokratizacija i liberizacija prebrzo uključene u pojedine slučajeve, te da je to imalo destabilizirajuće efekte.²⁷ On stoga predlaže mirovnu strategiju „Institucionalizacija prije liberalizacije“. Ta je strategija zasnovana na ideji smanjivanja negativnih efekata procesa demokratizacije i liberalizacije, na način da se odgodi njihovo uvođenje sve dok se ne izgrade državne institucije.²⁸ Jack Snyder, slično tome, ističe da se destabilizirajući efekti demokratizacije, kao što su (re)povajljivanje nacionalizma, mogu izbjeći ako se izgradnja civilnih institucija obavi mnogo prije održavanja prvih post-ratnih izbora.²⁹

Dileme nametnute od strane stručnjaka za izgradnju mira, elaborirala su i tokom i nakon rata u BiH. Razvoj situacije u BiH uskomešao je debatu o izgradnji mira i isprovocirao početna razmatranja od strane stručnjaka iz ove oblasti. To je bio slučaj i sa *Programom za mir* generalnog sekretara UN-a, kao i sa tradicionalnim liberalnim institucionalnim pristupom koji je označio početak implementacije Dejtonskog mirovnog sporazuma. Prvih nekoliko godina implementacije DPA zorno je pokazalo da promovisanje demokratije ne vodi nužno do trenutne stabilizacije post-ratnog okruženja. Nedostaci ovog pristupa najbolje su se mogli uočiti u dijelu DPA koji se odnosi na prve izbore u BiH, a koji su se održali samo devet mjeseci nakon početka implementacije Mirovnog sporazuma. Rani izbori su prvobitno zamišljeni kao izlazna strategija, na osnovu pretpostavke da sami proces održavanja izbora predstavlja čin dovoljan za stabilizaciju stanja u zemlji. Pokazalo se da su kritičari liberalno institucionalnog pristupa u ovom slučaju bili u pravu, s obzirom da DPA uistinu nameće pitanje svrhe međunarodnog učešća. Samim tim, to dovodi u pitanje i pravi razlog za

²⁵ Pogledati Jenny Pearce, *The International Community and Peacebuilding Development*, 2005, 48(3), (41–49) 2005 Society for International Development; David Chandler, *Bosnia: Faking Democracy After Dayton*, 2000; Ignatieff, *Empire Lite*, 2003.

²⁶ Ignatieff, *Empire Lite*, 2003, str. 115-126.

²⁷ Paris, *At War's End*, 2004.

²⁸ Ibid, p. 7 and 'Towards More Effective Peace Building: A Conversation with Roland Paris', Interview conducted by Alina Rocha Menocal and Kate Kilpatrick, *Development in Practice*, Vol. 15, No. 6, November 2005.

²⁹ Jack Snyder, *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict*, New York: Norton, 2000, p. 321.

intervenciju: da li je namijena bila da se zaista dođe do stabilizacije i sprječavanja ponovog konflikta, ili da se obezbijedi brz pozitivan ishod za one koji su odlučili da interveniraju? Ovakav prisup čini se kao nametljiva manifestacija „skrivenog plana“ liberalno institucionalističkog teoretskog pristupa, kao što je istakao Ignatieff. Na sreću, razvoj situacije u BiH uticao je na izmjene prvobitno zamišljenog pristupa međunarodne zajednice i vremenom su njihovi naponi postali predani dugoročnijem angažmanu i bili usmjereni u skladu sa rasporedom aktivnosti na izgradnji mira, kao što je objasnio Paris³⁰. Ove promjene su pomogle OHR-u da dodatno pomjeri granice koncepta izgradnje mira i osigura novi način sagledavanja mogućnosti za interveniranje u post-ratnim društvima. Snažna uloga koju je imao OHR, nakon početne pat pozicije u implementiranju DPA, dovela je do mnogo dugoročnijeg angažmana na stabilizaciji prilika u zemlji i osiguralo mnoga postignuća u svjetlu stabilizacije mirovnog procesa i daljeg integrisanja BiH u euro-atlantske strukture. No i pored toga, ovakav pristup imao je i svoje kritičare. Ona su se refletovala u stručnim pristupima izgradnji mira u BiH, koja se mogu razvrstati u dva tabora, oni koji se protive jakom utjecaju OHR-a, kao što su Chandler,³¹ Knaus and Martin³², i oni koji su podržavali praktikovani prisup OHR-a, a koji su uglavnom bili lokalni autoriteti među kojima su Dizdarević,³³ Pejanović,³⁴ Kazazović.³⁵ Mišljenja lokalnih autora su vjerovatno najbolje sumirana od strane Lovrenovića koji smatra da “U današnjoj BiH najmanje važna stvar je da li Visoki predstavnik vlada autokratski. Ono što je od mnogo većeg značaja i gotovo sudbinski je pitanje da li vlada efektivno”.³⁶ Pajić smatra da su ova dva oprečna viđenja proizašla iz odredbi Dejtonskog mirovnog sporazuma. On ih klasificira na one koji primjenjuju „pozitivne“ i „negativne“ interpretacije DPA. Smatra da su pozitivne interpretacije one koje teže ka postojanju jedinstvene države u skladu sa međunarodnim standardima ljudskih prava i civilnog društva. Kao negativne interpretacije su viđeni one koje i dalje žele imati podjeljenu zemlju prema etničkim linijama, te koji se zalažu za „jačanje institucija zasnovanih na etničkoj pripadnosti u svim sferama života“³⁷ Kao što će pokazati sljedeće poglavlje, izgradnja mira vođena od strane OHR-a pruža značajnu lekciju za

³⁰ Paris, *Ar War's End*, 2004.

³¹ Vidi See Chandler, *Bosnia: Faking Democracy After Dayton*, 2000 and David Chandler, “From Dayton to Europe”, *International Peacekeeping*, Vol.12, No.3, Autumn 2005, pp. 336–349.

³² Knaus i Felix, “Travails of the European Raj”, *Journal of Democracy*, 2003. Pogledati i ostale članke u dijelu koji se odnosi na Bosnu na www.esiweb.org.

³³ Srđan Dizdarević, “Dejton danas: Uloga međunarodne zajednice za (ne)implementaciju Dejtonskog sporazuma, *Revija slobodnih mišljenja*, br. 25-26, januar mart 2000.

³⁴ Mirko Pejanović, *Politički razvitak Bosne i Hercegovine u postdejtonskom periodu*, Sarajevo: Šahinpašić, 2005.

³⁵ Neven Kazazović, “Sa ili bez ureda Visokog predstavnika”, Friedrich Ebert Stiftung, 19. februar 2007.

³⁶ Ivan Lovrenović, “Da li je Paddy Ashdown posljednji guverner u Bosni?”, *Feral Tribune* 31. juli 2003.

³⁷ Zoran Pajić, “Uloga institucija u izgradnji mira” vidjeti međunarodna podrška politikama – Lekcije (ne) naučene u Bosni i Hercegovini, *Fond za otvoreno društvo Bosne i Hercegovine*, Sarajevo, 2001, str. 4.

buduće praktične i teoretske pristupe u ovoj oblasti, ali istovremeno ističe i glavne prepreke koje su se desile u implementiranju mirovnog sporazuma u BiH. Te odredbe koje su bile predmet opsežnih diskusija o naporima koje je OHR ulagao tokom reforme sigurnosnog sektora, detaljnije ćemo razmotriti u narednom poglavlju.

2. OHR I ODREDBE DEJTONSKOG MIROVNOG SPORAZUMA VEZANE ZA REFORMU SIGURNOSNOG SEKTORA

U većini mirovnih sporazuma reforma sigurnosnog sektora nije tretirana kao prioritet, pa shodno toj opšteprihvaćenoj činjenici ni Dejtonski mirovni sporazum nije bio iznimka.³⁸ Objelodanjeno je da je postizanje sporazuma, kada su u pitanju odredbe SSR-a, bilo popraćeno značajnim kompromisima koje je diktirao razvoj situacije na terenu, tokom trajanja pregovora u Dejtonu. Ti kompromisi, u konačnici su uticali na uključivanje odredbi SSR-a u sporazum i prilično ograničen mandat međunarodne zajednice u tom pogledu. Mnogi analitičari se slažu da postoji raskorak između onoga što je poželjno da bude uključeno u mirovni sporazum, iz čisto sigurnosne perspektive, te onoga što je politički poželjno i izvodljivo.³⁹ U slučaju Bosne i Hercegovine to se odrazilo na „raskorak u primjeni odredbi“, s obzirom da je neusklađenost između ambicija Dejtonskog sporazuma i ograničenih sredstava za implementaciju njegovih odredbi, sa aspekta opsega i autoriteta, bila prevelika⁴⁰. To je uzrokovalo smetnje u implementiranju DPA tokom prve dvije godine njegove provedbe. Uloga međunarodne zajednice po pitanju sigurnosnih pitanja bila je uglavnom ograničena na prekid neprijateljstava i uspostavljanje sigurnog okruženja neophodnog za održavanje prvih post-ratnih izbora, koji su morali biti sprovedeni u periodu od devet mjeseci nakon stupanja sporazuma na snagu.⁴¹ Implementacija sporazuma bila je dodatno opterećena mandatom NATO-ovih snaga za implementaciju (IFOR),⁴² koji je bio vremenski limitiran na samo jednu godinu, i strogo ograničen na vojna pitanja. Međunarodna zajednica u BiH ubrzo je shvatila da je potreban mnogo veći angažman, kako bi se što efektivnije nosila sa opstrukcijama DPA. U cilju obezbjeđivanja dugoročnih obaveza, međunarodna zajednica se oslonila na raspored odredbi koji su sadržani u Dejtonskom mirovnom sporazumu. Stoga, ovo poglavlje biće posvećeno odredbama DPA koja su omogućila značajna ostvarenja u području reforme sigurnosnog sektora. U njemu će se razmotriti odredbe sporazuma koje su direktno vezane za oblast

³⁸ Mreža Afričkog sigurnosnog sektora (ASSN) o SSR propisima u mirovnim sporazumima, <http://www.africansecuritynetwork.org/projects-assn/SSR%20Provisions%20in%20Peace%20Agreements.doc>, dostupno od 10. februara, 2008.

³⁹ Izvještaj za Svjetsku banku i UNDP: „Mirovni proces i izgradnja države: Ekonomski i institucionalni propisi mirovnih sporazuma“, *Chr. Michelsen Institute*, Bergen-Norveška, 2007., str. 11.

⁴⁰ Ivo H. Daadler, *Put ka Dejtonu*, (Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2000.), str. 176.

⁴¹ DPA, Aneks 3, član II/4.

⁴² U okviru mandata UN-a, a na osnovu Poglavlja VII Povelje UN-a, multinacionalne vojne snage za implementaciju pod komandom NATO-a poslane su u BiH kako bi osigurale sigurno okruženje.

sigurnosti i koje se omogućile inicijalne aktivnosti u tom polju, ali i one propise koji nisu direktno vezani za oblast sigurnosti, a omogućili su međunarodnoj zajednici da preuzme čvršću ulogu u izgradnji mira u BiH i na taj način dodatno utiče na razvoj SSR-a.

Aneks 1 Sporazuma sadrži odredbe koje se isključivo odnose na pitanja sigurnosti. Oni reguliraju vojni aspekt mirovnog dogovora, poput razmještanja trupa IFOR-a i njihove uloge u osiguravanju sigurnog okruženja, pregrupisanja trupa, kao i osnivanje Zajedničke vojne komisije, tijela u koji su uključeni ključni domaći i međunarodni vojni akteri, i koje bi vršilo nadzor implementacije ovog aneksa. U dodatku, Aneks 1-B sadrži slične propise koji se odnose na mjere za izgradnju sigurnosti i kontrolu oružja u regionu a koji se provode pod okriljem OSCE-a. Annex 11, koji se odnosi na civilne strukture sigurnosti, također se može klasificirati kao odredba koja je direktno vezana za pitanja sigurnosti. Taj Aneks regulira razmještanje Međunarodnih policijskih snaga (IPTF), odnosno sproviđenje operacije UN-a uspostavljene sa ciljem izgradnje lokalnih policijskih snaga i pružanja pomoći istim da djeluju u skladu sa međunarodno priznatim standardima.⁴³ Premda su ove odredbe Sporazuma bile prilično ograničene, u smislu značaja samog SSR-a, one su pored toga obezbjedile i solidne temelje za stabilizaciju mira u zemlji i pomogli su u uspostavi (re)izgradnje povjerenja između bivših zaraćenih strana, što se kasnije brzo repliciralo i na ostale oblasti. Kako se pokazalo u narednim fazama implementacije DPA, ove odredbe predstavljale su važnu polaznu tačku za reformu sigurnosnog sektora. U svakom slučaju, ozbiljni koraci u smjeru reforme sigurnosnog sektora postali su ostvarljivi tek kada je međunarodna zajednica odlučila da primjeni snažniji pristup mirovnom procesu. Shodno tome, morale su se pronaći odredbe DPA koje sadrže instrumente koji bi omogućili međunarodnoj zajednici da preuzme tu ulogu.

S obzirom da su pregovori o mirovnm sporazumu često zahtijevali visok stepen kompromisa, odredbe sadržane u ovim sporazumima obično se mogu interpretirati na različite načine, kako bi se ispunili zahtjevi svih strana u procesu pregovaranja. Gosp. Pehar ove odredbe naziva „odredbama sa više značenja“ i Dejtonski mirovni sporazum navodi kao konstruktivan primjer toga.

“Ponekad bitne odredbe sporazuma mogu biti namjerno sačinjene kao odredbe sa više značenja u namjeri da omoguće svakoj strani da interpretira te odredbe

⁴³ DPA, Aneks 11, Član 1, stav 1.

na vlastiti način kako bi zadovoljavanja bliske interese i ciljeve za koje se svaka strana borila tokom konflikta. Da to proširimo, samo je jedan zajednički tekst sporazuma, ali odredbe sa više značenja nude dvije različite interpretacije.”⁴⁴

Kao što će pokazati sljedeće poglavlje, ove odredbe omogućile su OHR-u da preduzme suštinske reforme u zemlji, uključujući i SSR, te obezbjedi BiH prerogative slične onima koje postoje u državama moderne demokratije. Imajući to u vidu, gosp. Pehar ističe da član III Aneksa 4, koji se odnosi na kompetencije institucija na državnom nivou, sadrži upravo takve odredbe.⁴⁵ Premda ovaj član jasno određuje odgovornost institucija na državnom nivou, on ipak ostavlja prostora za različite interpretacije. Slijedeći listu odgovornosti države, tačka 2. ovog člana kaže da „svaki entitet treba da osigura svu potrebnu pomoć Vladi Bosne i Hercegovine kako bi se omogućilo Bosni i Hercegovini da ispoštuje međunarodne obaveze.“ Ovo je popraćeno tačkom 3. koja kaže: „Sve funkcije vlasti i moći koje nisu izričito dodjeljene institucijama Bosne i Hercegovine u ovom Ustavu biće u nadležnosti Entiteta“. Iz izloženog bi se dalo naslutiti da je to konačan ishod vezan za raspodjelu odgovornosti između države i entiteta. U svakom slučaju, OHR se koristio odredbama koje su sadržani u tački 5. istog člana.

“BiH će preuzeti odgovornost i za neka druga pitanja o kojima se dogovore Entiteti; ... ili koja su neophodna da bi očuvao suverenitet, teritorijalni integritet, političku neovisnost i međunarodni identitet Bosne i Hercegovine, u skladu sa raspodjelom odgovornosti između institucija BiH. Dodatne institucije se mogu uspostaviti ukoliko je to neophodno za sprovođenje takvih odgovornosti.”

Na konferenciji povodom obilježavanja desetogodišnjice od potpisivanja Dejtonskog sporazuma, 2005. godine, James O'Brien, glavni pravnik za ustavna pitanja u State Departmentu i jedan od učesnika stvaranja pojedinih dijelova teksta Sporazumu, istakao je da je u sporazumu bilo prostora koji se mogao iskorisiti u cilju unaprijeđenja reformi.⁴⁶ To je potvrdio i Lord Paddy Ashdown (Lord Paddy Ashdown), bivši Visoki predstavnik za BiH koji je

⁴⁴ Dražen Pehar, “Urbani način kompromisa i post-dejtonske Bosne”, *Forum Bosnae*, No. 5, 1999, p. 62.

⁴⁵ Aneks 4 DPA sadrži Ustav BiH.

⁴⁶ James O'Brien, “Promjena Ustava BiH?”, Konferencija u Dejtonu: Deset godina nakon: Rješenje konflikta i perspektive saradnje, Sarajevo, Bosna-Hercegovina, 29. novembar, 2005., kako je navedeno u Gearóid Ó Tuathail (Gerard Toal), John O'Loughlin, i Dino Djipa, “Bosna-Hercegovina Deset godina nakon Dejtona: Ustavne promjene i javno mnijenje”, *Euroazijska geografija i ekonomija*, 2006., 47, br. 1, str. 63.

izrazio svoju zahvalnost onima koji su ugradili takve instrumente unutar DPA i time omogućili reforme.⁴⁷ Te odredbe su upotrebljene kako bi se uspostavile sigurnosne institucije na državnom nivou, posebno u slučajevima gdje je bilo potrebno prenijeti nadležnosti sa entitetskih na državni nivo. U cilju postizanja kompromisa među domaćim političarima po ovim pitanjima, OHR je morao vršiti veliki pritisak. U nekim slučajevima nije bilo moguće postići željeni kompromis, pa je OHR bio prinuđen nametnuti odluke o osnivanju tih institucija. Dodjeljivanje OHR-u ovlasti koje mu omogućavaju nametanje, predstavlja još jedan primjer korištenja spomenutih odredbi u implementaciji Dejtonskog mirovnog sporazuma.

Annex 10 Sporazuma sadrži odredbe o ulozi OHR-a vezane za implementaciju civilnog aspekta mirovnog sporazuma. Član V ovog Aneksa nudi još jedan primjer odredbi sa više značenja, tako što definira Visokog predstavnika kao „krajnji autoritet po pitanju interpretacije sporazuma o civilnoj implementaciji mirovnog sporazuma.” Premda ova odredba, koja nije direktno vezana za polje sigurnosti, i nije postojala u DPA od samog početka mandata OHR-a tek ga je 1997. godine PIC odlučio interpretirati na drugačiji način. S obzirom da je u prve dvije godine implementacije bilo veoma malo napretka u implementaciji DPA, PIC je iskoristio tu odredbu kako bi Visokom predstavniku dodjelio dodatne ovlasti, poznatije kao Bonske ovlasti. One će biti predmet detaljnije diskusije u narednim poglavljima. Mogućnost tumačenje ove odredbe na više načina omogućila je OHR-u da preuzme drugačiju, snažniju ulogu, jer je bio u mogućnosti nametnuti zakone i smjeniti izabrane zvaničnike ukoliko se utvrdi da opstruiraju pokušaje izgradnje mira u BiH. U isto vrijeme, međunarodna zajednica je bila u mogućnosti započeti sa ozbiljnim naporima vezanim za reformu sigurnosnog sektora. Ta činjenica omogućila je također međunarodnoj zajednici da se konačno koncentriše na dva glavna pitanja koja određuju kvalitet i uspjeh implementacije mirovnog sporazuma: a) prisustvo onih koji vrše opstrukciju, i b) prisustvo ili odsustvo moći prinude ili odanosti potrebne da bi se prevazišle opstrukcije nametnute od onih koji vrše opstrukciju.⁴⁸ Još snažniji pristup OHR-a umirio je one koji opstruiraju implementaciju, te omogućio međunarodnoj zajednici da koristi sredstvo prinude koje joj je bilo potrebno za sprovođenje važnih reformi.

⁴⁷ Obraćanje Lord Ešdauna na konferenciji u Dejtonu: Onda i sad: Izazovi izgradnji mira u Bosni i Hercegovini, Dayton, SAD, 18. novembar 2005.

⁴⁸ Mreža Afričkog sigurnosnog sektora (ASSN) o propisima o SSR u mirovnim sporazumima <http://www.africansecuritynetwork.org/projects-assn/SSR%20Provisions%20in%20Peace%20Agreements.doc>, Kada je riječ o ulozi “kočničara” u implementaciji, ASSN se poziva na rad Stephen J. Sedmana koji je začetnik studije o kočničarima mirovnih procesa. On ih definira kao “lidere koji vjeruju da mir šteti njihovoj moći i interesima, i koriste napade kako bi smanjili mogućnosti za postizanje mira.” Vidi Stephen J. Sedman, ‘Problemi sa kočničarima mirovnih procesa’, *Međunarodna sigurnost*, Vol. 22, br. 2, (jesen, 1997.), str. 5.

Među ostalim korisnim dodacima je Aneks 6 koji uključuje odredbe o pitanjima ljudskih prava koji su upotrebljeni kako bi poboljšali poštovanje ljudskih prava u post-ratnoj Bosni i Hercegovini. Blisko povezan ovome, Aneks 4, u kojem je sadržan Ustav BiH, uspostavlja princip po kome je određeno da prava i slobode sadržane u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i njeni protokoli, imaju prioritet nad svim ostalim zakonima.⁴⁹ Ova odredba mirovnog sporazuma vremenom je uticala i na proces SSR-a, s obzirom da je odluka Ustavnog suda BiH (CCBiH) zasnovana na ovoj konvenciji, ponovno uspostavila konstitutivnost za sva tri naroda na cijeloj teritoriji BiH.⁵⁰ U smislu SSR-a, ova odluka je pomogla uspostaviti adekvatnog etničkog predstavljanja u institucijama na državnom nivou u skladu sa zadnjim popisom stanovništva iz 1991. godine. Osim toga, odredbe koje reguliraju sastav CCBiH, također se mogu posmatrati sa aspekta pomoći u reformi sigurnosnog sektora u BiH. DPA određuje da CCBiH treba biti sastavljen od četiri sudije, koji su izabrani od strane Predstavničkog doma Federacije BiH (FBiH), i dvoje sudija izabranih od strane Narodne skupštine RS-a. Troje preostalih sudija trebaju biti izabrani od strane predsjednika Evropskog suda za ljudska prava.⁵¹ Ova odredba doprinijela je kredibilitetu suda, otklanjanjem sumnji o postojanju mogućnosti da su odluke Ustavnog suda BiH podložne bilo kakvom političkom ili etničkom uticaju. Uz to, ova odredba je uvrštena i u zakone nekih institucija nastalih tokom reforme sigurnosnog sektora, s obzirom da su u njihovom stvaranju pomagali ili učestvovali strani eksperti. Kako će sljedeće poglavlje pokazati, pojedini međunarodni eksperti su još uvijek uključeni u rad nekih od ovih institucija. Njihovo prisustvo je potrebno radi neprekidne upitnosti kredibiliteta ovih institucija i može također da bude viđeno kao tranzicijska faza u postizanju održivosti ovih institucija.

Instrumenti sadržani u DPA upotrebljavani su samo onda kada je međunarodna zajednica dolazila do spoznaje da je njen intenzivniji angažman neophodan. Krajnje posezanje za korištenjem ovih instrumenata vodilo je do značajnih reformi na polju sigurnosti. Stoga, lekcije koje se mogu naučiti iz odredbi Dejtonskog sporazuma je da ograničen broj odredbi SSR-a u sporazumu, ne mora nužno spriječiti međunarodnu zajednicu, predvođenu OHR-om, da nastavi sa svojim programom reformi. Odredbe sa mogućnošću različite interpretacije, kao i odredbe vezane za ljudska prava, ustavni sud i ovlaštenja međunarodnog predstavnika, pomogli su da ovaj proces dostigne značajniji novo u izgradnji mira. To je obezbjedilo

⁴⁹ DPA, Aneks 4, Član II, stav 2.

⁵⁰ CCBiH, Odluke o Ustavu naroda, (U-5/98).

⁵¹ DPA, Aneks 4, član VI, stav 1(a) i (b). Ovo troje sudija ne smiju biti građani BiH ili građani bilo koje susjedne zemlje.

stvaranje uslova neophodnih za stabilnost zemlje, obzirom na uspostavljanje sigurnosnih institucije na državnom nivou. S druge strane, ove odredbe objelodanile su da je pristup međunarodne zajednice u pogledu SSR-a bio više reaktivan nego proaktivan. Tek kada su se suočili sa preprekama u svim aspektima implementacije DPA, odlučili su sagledaju odredbe koje su postojale od prvog dana potpisivanja sporazuma. Najvažnija promjena u pristupu međunarodne zajednice bila je (re)interpretacija gore spomenutog Aneksa 10 i njegovih odredbi koji se odnose na imenovanje Visokog predstavnika. Ova reinterpretacija bila je moguća zahvaljujući *ad hoc* karakteru OHR-a i PIC-a. Upitno je da li bi sličan snažan pristup, kao što je primjenjen od strane OHR-a, bio prihvatljiv i u slučaju da je UN misija bila zadužena za izgradnju mira u zemlji. Stoga, u sljedećem poglavlju će biti elaboriran način na koji je OHR osnovan i kako se odvijao proces koji je prethodio uvođenju tzv. Bonskih ovlasti.

2.1. BONSKE OVLASTI OHR-a

Uloga koja je određena Visokom predstavniku potpisom DPA, bila je u velikoj mjeri određena tadašnjim odnosima između Evrope i SAD-a i njihovim različitim viđenjem rata u BiH. Originalno, SAD su planirale da imaju kontrolu i nad vojnom i nad civilnom implementacijom sporazuma, te su tako predvidjeli jaku ulogu za Visokog predstavnika.⁵² To se ipak promijenilo kada su se Evropljani umiješali u razgovore, te kada je najzad dogovoreno da visoki predstavnik bude Evropljanin, a da jedan od dvojice zamjenika bude iz SAD-a. Ovaj kompromis između SAD-a i EU rezultirao je dvosmislenim opisom uloge Visokog predstavnika u Dejtonskom mirovnom sporazumu⁵³.

Pored neslaganja oko uloge OHR-a, SAD su se protivile i ideji da UN treba nadgledati implementaciju sporazuma, što je dovelo do toga da Evropljani predlože osnivanje Vijeća za implementaciju mira (PIC), tijela koje bi trebalo nadgledati implementaciju i osigurati međunarodni legitimitet, s obzirom da je uloga UN-a u ovom procesu svedena na minimum. PIC je zvanično osnovan na Konferenciji za implementaciju mira održanoj u Londonu, nedugo

⁵² Chandler, 'From Dayton to Europe', *International Peacekeeping*, , 2005. For an overview of negotiations that led to DPA see Richard Holbrooke, *To End a War*, New York: Random House Inc., 1998. For analysis of US mediation in negotiations over peace accord in Dayton see Research Paper: *An Analysis of the Dayton Negotiations and Peace Accords* by Adriana Camisar et al., The Fletcher School of Law and Diplomacy, 2005.

⁵³ Dejtonski mirovni sporazum, Annex 10

po završetku pregovora u okviru DPA u novembru 1995. godine.⁵⁴ PIC je imao veoma važnu ulogu u OHR-ovim reformskim pokušajima u BiH, posebno po pitanjima vezanim za sigurnost. Presudni koraci poduzeti od strane PIC-a desili su se na konferenciji u Sintri u Portugalu, te Bonu u Njemačkoj, 1997. godine, kada su Visokom predstavniku odobrena mnogo šira ovlaštenja.

Dejtonski mirovni sporazum je svojim odredbama uspostavio slabu centralnu vlast, i većinu prerogativa koji se u zemljama liberalne demokratije nalaze na državnom nivou, raspodjelio na nivo nadležnosti dva entiteta, Federacije BiH (FBiH) i Republike Srpske (RS). To je predstavljalo jedan od glavnih razloga zašto se OHR na početku svog mandata suočio sa preprekama koje su se odnosile na implementaciju DPA. Kako je RS, po svaku cijenu, htjela sačuvati svoju „državnost“ koju je dobila Dejtonskim mirovnim sporazumom, izgradnja državnih institucija nije bila u njenom interesu. Pede Ešdaun, bivši Visoki predstavnik smatrao je to kao prioritet broj jedan u njegovoj misiji u BiH: „Jedan od mojih prvih zadataka bio je da ubijedim Srbe u Republici Srpskoj da RS nije država, nego dio države i da ne mogu imati budućnost u Europi ili NATO-u, ili bilo gdje drugo dok to ne spoznaju.”⁵⁵ Kako bi to učinio, njegovi prethodnici su morali da otvore put za njegove akcije kroz donošenje odluka koje ponovno uspostavljaju institucije na državnom nivou.

Dvije godine od početka implementacije DPA, televizija RS (TVRS)⁵⁶ je još uvijek širila propagandu protiv trupa SFOR-a. To je dovelo do organiziranja konferencije PIC-a u Sintri u Portugalu, gdje su Visokom predstavniku data odobrenja da suspendira one medije čiji je program u suprotnosti sa duhom i odredbama DPA.⁵⁷ U jednom od takvih emitovanja ova televizija koristila je slike SFOR-ovih vojnika i uporedila ih sa nacističkim vojnicima iz Drugog svjetskog rata. Kao odgovor, Karlos Vestendorp (Carlos Westendorp), Visoki predstavnik u to vrijeme tražio je da SFOR zauzme tri tornja televizije RS-a. Kada je ta akcija

⁵⁴ Odluke na Konferenciji o implementaciji mira koja je održana u Londonu 8. i 9. decembra (UN Doc. S/1995/1029 od 12. decembra 1995.); PIC čini 55 zemalja i agencija koje podržavaju mirovni process na različite načine. Glavno tijelo PIC-a je Upravni odbor sastavljen od ambasadora zemalja i međunarodnih vladinih organizacija koje najviše doprinose izgradnji mira u BiH. Članice Upravnog odbora PIC-a su Velika Britanija, SAD, zemlja Predsjedavajuća Evropske Unije, Evropska Komisija, Kanada, Francuska, Njemačka, Italija, Japan, Rusija, i Organizacija islamske konferencije (OIC). Ambasadori Upravnog odbora se sastaju sa Visokim predstavnikom sedmično i pružaju mu političke smjernice.

⁵⁵ Paddy Ashdown, *Swords and Ploughshares: Bringing Peace to the 21st Century*, London: Weidenfeld & Nicholson, 2007, str. 223.

⁵⁶ U to vrijeme službeni naziv ove TV kuće je bio Srpska Radio Televizija – SRT. Kanije je naziv promijenjen u Radio Televizija Republike Srpske – RTRS.

⁵⁷ PIC, Sintra Declaration, 30 maj 1997.

uspješno obavljena, Visoki predstavnik je raspustio Upravni odbor TVRS-a i uspostavio kontrolu nad njihovim emitovanjem. Slijedeći isti princip koji se pokazao pragmatičnim, PIC je, na konferenciji u Bonu, održanoj 9. i 10. decembra 1997. godine, odlučio da OHR-u dodjeli dodatne ovlasti. U stvari, pomenuta Konferencija je potvrdila ulogu Visokog predstavnika, kako je to i propisano u DPA. "Visoki predstavnik je glavni autoritet u pogledu interpretacije mirovnog sporazuma, sa aspekta njegove civilne implementacije."⁵⁸ PIC je pozdravio namjeru Visokog predstavnika da u cilju rješavanja mogućih nesporazuma koristi svoju ulogu glavnog autoriteta donošenjem obavezujućih odluka.⁵⁹ Visoki predstavnik sada može nametati zakone i smjeniti one zvaničnike koji ometaju implementaciju DPA. Karlos Vestendorp, prvi Visoki predstavnik sa Bonskim ovlastima, upotrebio ih je da bi spriječio pogrešnu implementaciju odredbi DPA vezanih za pitanja na državnom nivou. Nametnuo je odluke o državnoj zastavi i himni, državljanstvu, zajedničkim registarskim tablicama i jedinstvenoj valuti. Prvi pravi test za upotrebu Bonskih ovlasti bila je odluka o smjeni Nikole Poplašena, direktno izabranim predsjednikom RS-a.⁶⁰ Nakon nekoliko mjeseci zadržavanja u uredu i ignorisanja od strane međunarodne zajednice, te postepenog ignorisanja i od strane ostalih zvaničnika iz RS-a, Poplašen je konačno priznao poraz napuštajući ured predsjednika. Potom je slijedilo i smjenjivanje izvjesnog broja pojedinaca za koje se uspostavilo da su opstruirali mirovni sporazum. To je narednim visokim predstavnicima znatno olakšalo rad i omogućilo značajnije iskorake u implementaciji DPA.

Vestendorpa je naslijedio Wolfgang Petrič (Wolfgang Petritsch), koji je na početku svog mandata zastupao politiku „vlasništva“ koja je pretpostavljala da bi domaći zvaničnici trebalo polako preuzimati odgovornost za reforme. Taj pristup se uskoro promijenio, jer je Petrič morao ponovo intervenirati prema onima koji su vršili opstrukciju progresa mirovnog procesa, pa je tako morao i odustati od svoje agende „vlasništva“. Taj njegov zaokret blisko je vezan za jedan od najznačajnijih preokreta u mirovnom procesu u Bosni i Hercegovini. U maju 2000. godine, PIC je organizirao sastanak u Briselu na kome je odlučeno da se međunarodni naponi usredotoče na izgradnju državnih institucija koje će omogućiti da BiH funkcioniše kao neovisna i cjelovita država. Ta odluka je predstavljala „prekretnicu“ mirovnog procesa u BiH.⁶¹ Konferencija PIC-a u Briselu eksplicitno je pozvala na izgradnju mehanizama za neovisno financiranje državnih

⁵⁸ DPA, Annex X/4.

⁵⁹ PIC, Bonski zaključci, 10 decembar 1997.

⁶⁰ OHR, *Odluka o smjeni gosp. Nikole Poplašena uz ureda Predsjednika Republike Srpske*, 5. mart 1999.

⁶¹ ESI Paper, 'Turning Point - The Brussels PIC Declaration and a State-Building Agenda for Bosnia and Herzegovina', 2000.

institucija, profesionalnih civilnih službi, regulatornih agencija za telekomunikacije na državnom nivou, medija, transporta i energetike, i potaknula međunarodne politike da podrže stvaranje jedinstvenog ekonomskog tržišta.⁶² Korištenje Bonskih ovlasti od strane Petriča ilustrovalo se kroz primjere sigurnosnih i pravosudnih institucija koje su uspostavljene na osnovu zakona nametnutih od strane Visokog predstavnika. Uspostava ovih institucija je bila i jedan od zahtjeva definisanih u „Mapi puta EU“. Neke od ovih institucija će biti evaluirane u istraživanju kako bi se pokazalo njihovo funkcioniranje u periodu od osnivanja do danas.

Petričevi napori na izgradnji mira nisu bili dovoljni Bosni i Hercegovini da ispunili uslove utvrđene Deklaracijom PIC-a iz Brisela ili euro-atlanskom integracijskom procesu. Ispunjavanje uslova za donošenje značajnijih odluka, u isto vrijeme značilo je i prenošenje ovlasti sa institucija entiteta na institucije na državnom nivou. U maju 2002. godine, Paddy Ešdaun, bivši vođa liberala u Velikoj Britaniji odlučio je uraditi upravo to. Ešdaun je ostavio najveći legat od svih dotadašnjih Visokih predstavnika.⁶³ Na primjerima institucija uspostavljenih tokom njegovog mandata pokazuje značaj moći koju je posjedovao visoki predstavnik sa Bonskim ovlastima.

Ešdaunov inauguralni govor obilježila je rečenica “Dejton je pod, a ne plafon,”⁶⁴ kojom je u suštini sumirao njegovo viđenje Dejtonskog mirovnog sporazuma i opsega budućeg djelovanja OHR-a. On je podcrtao razliku između decentralizovane i podjeljene države, te naglasio da oni koji se protive izgradnji državnih institucija izgleda smatraju da BiH može biti primljena u EU „kao dvije, ili kako neki čak, kažu tri neuspjele državice unutar neuspjele države”⁶⁵ Što se tiče korištenja Bonskih ovlasti, rekao je da će ih on koristiti „s vremena na vrijeme“, i da ove ovlasti smatra prihvatljivim „jedino ako se koriste u ime svih BiH građana“.⁶⁶ Napori poduzeti od strane Ešdauna na području SSR-a, pokazuju kako su se snažne ovlasti Visokog predstavnika koristile pri izgradnji sigurnosnih institucija na državnom nivou. Kada je potpisan DPA, 1995. godine, niko nije vjerovao da će deset godina nakon toga, BiH imati jedinstvenu vojsku, sastavljenu od onih koji su nekad bili na suprotnim stranama. Osim toga, teško je bilo zamisliti da će država prikupljati porez za entitete, te da će imati jedinstvenu obavještajnu službu koja je pod kontrolom državnog parlamenta. Ove institucije nisu bile

⁶² PIC Brussels Declaration, 24 May 2000.

⁶³ ICG, ‘Ensuring Bosnia’s Future: A New International Engagement Strategy’, 15 February 2007, p. 5.

⁶⁴ Paddy Ashdown, *Swords and Ploughshares*, 2007, p. 302.

⁶⁵ Ibid, str. 303.

⁶⁶ Ibid, str. 305.

predviđene Dejtonskim sporazumom, ali su njegove odredbe dozvoljavale prenos nadležnosti sa entitetskog na državni nivo, koje su u kombinaciji sa taktičkom upotrebom Bonskih ovlasti učinile to mogućim. Za razliku od direktno nametnutih zakona, kojim su osnovane Granična policija i Sud BiH, što je bio slučaj sa Petričem, Ešdaun je Bonske ovlasti koristio iz pozadine. Ešdaun spomenute ovlasti nikad nije koristio kako bi nametnuo neki zakon o osnivanju institucije na državnom nivou, već ih je upotrebljavao za uklanjanje zvaničnika, izdavanje naredbi o provođenju revizije poslovanja velikih državnih kompanija i za uspostavu komisija za reforme. Još jedna važna stvar je da je Ešdaun započeo reforme na tri polja istovremeno, tako da su efekti Bonskih ovlasti, npr. smjena predsjednika Šarovića⁶⁷ – bili direktno povezani sa reformom odbrane – a potom se prelile u reformu indirektnog poreznog sistema, kao i reformu obavještajnih službi. “Bilo je iznenađujuće malo reakcija na većinu smjena provedenih od strane Visokog predstavnika”, istakli su u Inicijativi evropske sigurnosti (ESI) 2002. godine i zaključili da su „reakcije javnosti uglavnom bile pozitivne.“⁶⁸ Imajući u vidu da je sve ovo učinjeno u periodu koji nije bio naklonjen BiH, odnosno kada je znatna pažnja svjetskih sila bila usmjerena na ostale dijelove svijeta, poput Afganistana i Iraka, ostvarenja Ešdaunovog tima trebalo bi vrednovati još više. Još jedna od poteškoća sa kojima se trebao suočiti Ešdaun, jeste povratak nacionalističkih stranaka na vlast nakon izbora 2002. godine. On je odlučio da ne slijedi poteze svog prethodnika i teži „uzaludnim traganjima za umjerenjacima,“⁶⁹ koje su rezultirale slabom Alijansom za promjene u 2000. godini. Umjesto toga, Ešdaun je iskoristio svoje ovlasti kao 'štap' da otkloni opstrukcije, a zahtjev za članstvo u EU i NATO-u kao 'mrkvu' u namjeri da navede nacionaliste da krenu putem neophodnih reformi.

Kombinovane sa zahtjevima iz procesa euro-atlantskih integracija, Bonske ovlasti su se pokazale od neprocjenjive vrijednosti za stvaranje sigurnosnih institucija na državnom nivou. Ove ovlasti služile su kao pokretač lokalnim političarima za iznalaženje kompromisa o važnim pitanjima. Tvrdnje da domaćim akterima nedostaje politička autonomija u postizanju kompromisa,⁷⁰ mogla bi biti tačna, da su na prvo mjesto stavili njihovu volju da iniciraju reforme oko kojih mogu da postignu kompromis. Ipak je realnija konstatacija da ih je prijetnja od ovlasti Visokog predstavnika natjerala da pregovaraju o teškim pitanjima, sve dok ne

⁶⁷ Više detalja o ovoj smjeni bit će u narednim poglavljima.

⁶⁸ ESI, ‘Reshaping International Priorities in Bosnia and Herzegovina – Part Two’, 2000, p. 33.

⁶⁹ ICG, ‘Bosnia’s Nationalist Governments: Paddy Ashdown and the Paradoxes of State Building’, 22nd July, 2003.

⁷⁰ Chandler, ‘From Dayton to Europe’, *International Peacekeeping*, 2005.

postignu kompromis.⁷¹ Bez tih ovlasti, mirovni proces bi se odugovlačio kao što je bio slučaj u prve dvije godine implementacije Dejtonskog mirovnog sporazuma. U toj mjeri, snažan pristup međunarodne zajednice pokazao se kao neprocjenjiv u okolnostima post-ratne BiH, koje su bile pod snažnim utjecajem DPA. U svakom slučaju, jedan od glavnih razloga za veliki utjecaj ovih ovlasti bila je prvenstveno *ad hoc* priroda OHR-a. Upitno je da li bi UN misija, da je kojim slučajem zadužena za implementaciju DPA, bila u mogućnosti da postigne neophodan konsenzusa o upotrebi ovih ovlasti, te da prati njihovo korištenje tokom mirovnog procesa. Primjer OHR-a vođenog od strane PIC-a, donio je jedan alternativni pristup u odnosu na dosadašnju praksu po kojoj je bilo uobičajeno da UN bude vodeća agencija u mirovnim operacijama. To je vjerovatno jedan od razloga zašto se naučene lekcije iz prakse OHR-a i PIC-a, sada koriste u drugim dijelovima svijeta, te od strane nekih međuvladinih organizacija. Ova iskustva mogu se predstaviti i kao neophodnost međunarodne zajednice za robusnim pristupom u postkonfliktnim društvima kako bi postigla značajne reforme, posebno one na polju sigurnosti. Kao što će sljedeće poglavlje pokazati, primjena snažne uloge nije uvijek lagan zadatak, pa se tako Visoki predstavnik morao nositi sa velikim brojem kritika upućenih, kako od domaćih političara, tako i od akademskih krugova. Međutim, nisu svi visoki predstavnici koristili ovlasti koje su im bile na raspolaganju. To je bio slučaj sa Ešdaunovim nasljednikom, Dr. Kristijan Švarc Šilingom (Dr. Christian Schwarz-Schilling). Napredak postignut pod Ešdaunovim rukovodstvom, naveo je međunarodnu zajednicu da povjeruje da se njihov posao u BiH približava kraju. U januaru 2006., PIC je odlučio da imenuje Švarc Šilinga, bivšeg međunarodnog medijatora za BiH, kako bi nadgledao proces zatvaranja OHR-a i prebacivanje njegovih nadležnosti na Specijalnog predstavnika Evropske unije (EUSR). No, Švarc Šiling je primjenio potpuno drugačiji pristup od onoga koji je imao Ešdaun. On je skoro potpuno denunciirao snažnu ulogu OHR-a, dok je pokušavao provoditi politiku međunarodne zajednice u BiH, koja je dovela do potpuno drugačijeg političkog razvoja, te konačno doveo u pitanje sve reforme ostvarene u sigurnosnom sektoru. Tokom njegovog mandata on je donio oko 70 odluka koje su uglavnom bile vezane za ukidanje zabrana obavljanja javnih funkcija osobama iz javnog života koje su donijete od strane prethodnih visokih predstavnika, kao i imenovanje stranih sudija.⁷² To je uzrokovalo dva dodatna produženja mandata OHR-a i imenovanja novog visokog predstavnika. U svakom slučaju, Švarc-Šilingov period ostavio je legat čiji ishod je izgleda nemoguće vratiti i dovesti proces zapocetih reformi do uspješnog završetka. O ovome će detaljnije biti riječi u petom poglavlju.

⁷¹ Wolfgang Petrič, *Od Dejtona do Brisela*, Sarajevo: Svjetlost, 2002, str. 124.

⁷² <http://www.ohr.int/decisions/archive.asp?m=&yr=2006>

3. OHR I POLITIKE MEĐUVLADINIH ORGANIZACIJA UKLJUČENIH U IZGRADNJU MIRA I PITANJA SSR-a

U mirovni proces u BiH bilo je uključeno mnogo međuvladinih organizacija (IGO), koje su DPA uspostavljene u cilju implementacije određenih aspekata sporazuma. Uprkos odredbama sporazuma, one su na kraju evoluirale u najvažnije aktere procesa reforme sigurnosnog sektora u zemlji. Ovo poglavlje biće posvećeno politikama i normama nekih od najprominentnijih organizacija uključenih u SSR u BiH, kao i o njihovom uticaju na program SSR-a protežiran od strane OHR-a. Najviše pažnje će biti posvećeno NATO-u, EU, OSCE-u, ali će biti riječi i o organizacijama poput UN-a i Vijeća Evrope (CoE).

Kada promatramo proces reformi u BiH, on je u prvoj mjeri određen motivacijom vlasti da se uključe u proces euro-atlantskih integracija. Iako su vlasti u praktičnom smislu iskazali značajno protivljenje jednom takvom procesu, reforme koje su se dešavale u regiji i širem području post-komunističkog regiona, konačno dovodi i BiH na taj put. Kako će ovo poglavlje pokazati, reforma sigurnosnog sektora u BiH u velikoj mjeri je omogućeno zahvaljujući politikama uslovljavanja od strane IGO-a, za čije članstvo je BiH iskazala aspiracije.

3.1. NATO

Mandat NATO-a, kao ključne međuvladine organizacije u BiH propisan je Dejtonskim mirovnim sporazumom. U skladu sa tim, NATO je bio zadužen za osiguravanje sigurnog okruženja koje bi stvorilo uslove za provođenje drugih procesa vezanih za sigurnost.⁷³ Sa mandatom od strane Vijeća sigurnosti UN-a, NATO je bio zadužen za uspostavljanje multinacionalnih vojnih snaga, Snaga za implementaciju (IFOR), s ciljem uspostavljanja trajnog prekida neprijateljstava, razdvajanje i razoružavanje zaraćenih strana. NATO misija naslijedila je neuspješnu misiju Snaga za zaštitu UN-a (UNPROFOR), misiju čije je ishod imao za posljedicu ograničenje učešća UN-a u post-ratnoj BiH, o čemu će biti riječi u jednom

⁷³ Annex 1-A, Dejtonskog mirovnog sporazuma propisuje zadatke predviđene za NATO-a u pogledu sigurnosti i stabilnosti u BiH.

od narednih poglavlja. U smislu reforme sigurnosti, IFOR je bio zadužen za početne reforme odbrambenih snaga, kao što je to bilo dogovoreno u okviru Zajedničke vojne komisije (JMC).⁷⁴ Ova komisija je prvobitno bila zadužena za rješavanje eventualnih sporova između bivših zaraćenih strana. Nakon što je godinu kasnije IFOR ispunio svoj mandat, vojne snage su smanjene na broj od 30,000 vojnika i reorganizovane u okviru Stabilizacijskih snaga (SFOR). Kako je odbrambena reforma napredovala, JMC i SFOR postepeno su preuzimali poslove na pružanju asistencije u procesu pristupanja BiH u NATO-ov program Partnerstvo za mir (PfP). PfP je kreiran s ciljem integrisanja bivših komunističkih zemalja u Alijansu, a kako je proširenje NATO-a postala najvažnija tema na dnevnom redu organizacije, tako je i ovaj program prepoznat po svom značaju. Imajući to u vidu, početkom 2000. godine zvaničnici Saveza su pozdravili aspiracije iznešene od strane nekih BiH političara o članstvu u euro-atlantskoj strukturi, ali su istovremeno istakli da postoje mnogi uvjeti koji se moraju ispuniti prije nego BiH postane članica euro-atlantske obitelji.⁷⁵ Ovi uslovi su postali poznatiji kao kriteriji za testiranje i postali su jedna od najefektivnijih podsticajnih mjera za implementaciju normi ove IGO za države aspirante.⁷⁶ PfP program Alijanse stoga je služio, i još uvijek služi, kao prvi korak koji zemlja potencijalna članica treba da poduzme da bi postala punopravna članica organizacije. Zvaničnici NATO-a su jasno stavili do znanja da je prvi uslov koji mora ispuniti BiH ako želi u PfP, osnivanje jedinstvene komandne strukture unutar svojih snaga. Ovaj zahtjev predstavljao je jedan od glavnih zamajaca procesa reforme odbrane i pokazao se kao bitna poluga u rukama OHR-a, kada je reforma odbrane bila u punom zamahu. To je zahtijevalo velike i bolne kompromise unutar odbrambenog segmenta SSR-a, ali je rezultirala ujedinjavanjem bivših zaraćenih strana, što je bilo nezamislivo 1995. godine kada je potpisan Dejtonski mirovni sporazum.

NATO nije bio jedina međuvladina organizacija koja je primjenjivala politiku uslovljavanja. Dok je uticaj Alijanse uglavnom bio usmjeren na segment odbrane u reformi sektora sigurnosti, politika uslovljavanja koje je provodila EU imala je mnogo širi uticaj.⁷⁷

⁷⁴ Član VIII Annexa 1-A Dejtonskog mirovnog sporazuma nabraja listu zadataka predviđenih za Zajedničku vojnu komisiju.

⁷⁵ AIM Press, 'BiH with One Army?', <http://www.aimpress.ch/dyn/pubs/archive/data/200007/00731-006-pubs-sar.htm>, pristupljeno 2. aprila 2008.

⁷⁶ Oksana Myshlovska, 'Overview and Typology of IGO Norms for Security Sector Reform and Governance', in International Organisations and Security Sector Reform,

⁷⁷ Iako je NATO-va misija SFOR-a zamijenjena sa sanagama Evropske unije (EUFOR) u 2004. godini, on i dalje ostaje prisutan u BiH kroz svoje sjedište u Sarajevu, te je usko povezan sa praćenjem procesa integracija.

3.2. EUROPSKA UNIJA

Jedan od glavnih uvjeta koji zemlja potencijalni član treba ispuniti kako bi se pridružila EU, sadržan je u članu 49. Ugovora o EU. Njime je određeno da zemlje koje žele članstvo moraju poštovati principe sadržane u članu 6(1) Ugovora a oni se odnose na demokratiju, slobodu, poštivanje ljudskih prava i osnovnih sloboda, te vladavinu prava. Na sastanku u Kopenhagenu, Evropsko vijeće donijelo je kriterije za pristup, koji su dodatno pojačani sa ostalim kriterijima oko kojih je postojala suglasnost na sastanku u Madridu 1995. godine.⁷⁸ Zaključci naglašavaju tri kriterija koje nove zemlje članice moraju ispuniti: politički, ekonomski i zakonski. Da bi započeli pregovore, politički kriterij je prvi koji se treba ispuniti, a on obuhvata stabilnost institucija koje garantiraju demokratiju, vladavinu prava, poštivanje ljudskih prava i zaštitu manjina.

Tri glavna nivoa koji ustanovljavaju proces integracija BiH u EU su: Mapa puta, Studija izvodljivosti i Proces evropskog partnerstva. Mapa puta za BiH najavljena je 2000. godine, i sadržavala je osamnaest osnovnih uslova koje je zemlja trebala ispuniti prije poduzimanja aktivnosti na Studiji izvodljivosti o otvaranju pregovora o procesu stabilizacije i pridruživanja sa EU. Jedan od uslova koji se odnosio na SSR, bio je osnivanje granične službe na državnom nivou, s ciljem borbe protiv ilegalne imigracije, krijumčarenja i korupcije u BiH. Mapa puta predstavljala je osnov za dugi proces evropskih integracija koji se nalazio pred BiH. On je nastavljen sa Studijom izvodljivosti 2003. godine, izvještajem koji je Evropska komisija pripremila za Evropsko vijeće o spremnosti zemlje za institucionalne veze sa EU. Ovaj dokument je opet tretirao pitanja koja se odnose na SSR. Među šesnaest glavnih područja koja su identifikovana studijom, BiH je, između ostalog, morala osnovati Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH; osigurati potrebno upravljanje i finansiranje Suda BiH kao i Ministarstva sigurnosti BiH i Državne agencije za istrage i zaštitu (SIPA). Osim toga, od BiH se zahtijevalo da nastavi sa strukturalnom reformom policije, pitanjem koje će se sa određenim modifikacijama utkati u sve naredne korake integracije u EU, poput Evropskog partnerstva u okviru Procesu stabilizacije i priključivanja koji slijedi nakon prihvatanja Studije izvodljivosti. Implementacija partnerstva se utvrđuje na osnovu godišnjih izvještaja koji se pripremaju od strane Evropske komisije. Svaki od ovih izvještaja uključivao je uslove vezane za SSR koje bi BiH trebala

⁷⁸ Zaključak Predsjedništva Evropskog vijeća, Kopenhagen i Madrid uključeni, može se naći na http://europa.eu/european_council/conclusions/index_en.htm, pristupljeno 20. marta 2008.

ispuniti da osigura napredak na ovom putu, a najznačajniji uslov je gore spomenuta reforma policije, kao i daljnje jačanje preostalih sigurnosnih struktura u zemlji.

Neuspjeh u prevenciji i zaustavljanju rata u bivšoj Jugoslaviji je, između ostalih razloga doveo do osnivanja Zajedničke vanjske i sigurnosne politike EU (CFSP), a zatim i do razvoja Evropske sigurnosne i odbrambene politike (ESDP), što je doprinijelo tome da EU postane prihvaćena kao „najvažnije izvor sredstava za SSR programe“.⁷⁹ EU je posvetila dužnu pažnju značaju SSR-a i sada je vrednuje kao „veoma bitnog činioca u spriječavanju konflikta, izgradnje mira i demokratizacije koja doprinosi održivom razvoju“.⁸⁰ Paralelno sa tim razvojem, uloga koju je imala EU u izgradnji mira u BiH počela se proširivati. Nakon početnog fragmentarnog pristupa post-ratnoj BiH, EU je u međuvremenu, kroz ESDP i proces integracija postala mnogo uključenija u stabilizaciju BiH. Policijska misija Evropske unije (EUPM) u BiH, ujedno i prva misija u okviru ESDP-a, pokrenuta je 2003. godine, a 2004. godine EU je preuzela vojnu misiju koju je vodio NATO i uspostavila EU snage (EUFOR). Pored toga, 2002. godine, Visokom predstavniku je pridodata i druga uloga, koju je obavljao putem mandata Specijalnog predstavnika EU (EUSR). Zajedno sa Misijom za monitoring Evropske unije (EUMM), i Delegacijom Evropske komisije, EU je potvrdila svoju posvećenost izgradnji mira u BiH i potencijalnoj integraciji zemlje u EU. Na tom putu, EU je protežirala ciljeva u području SSR-a uspostavljene od strane OHR-a a u isto vrijeme posvetila veću pažnju tom pitanju prilikom razvoja vlastitih sigurnosnih politika. Bitno je naglasiti da je, kao i na ostatku Balkana, EU u BiH vodila proces SSR-a više putem političkog pritiska na najviše nivoe političke vlasti i njenu perspektivu članstva u EU, a manje kroz tehničku pomoć ili posebna finansiranja SSR-a.⁸¹ Jedan od primarnih razloga zbog kojih je EU bila u poziciji da vrši politički pritisak i koristi politiku uslovljavanja, je podrška članstvu u EU koju je ispoljavalo stanovništvo BiH, unutar sva tri konstitutivna naroda u zemlji.⁸² To je, na kraju pružilo OHR-u značajnu podršku u protežiranju reformi i osiguralo legitimitet za njegove odluke.

⁷⁹ Intergovernmental Approaches to the Security Sector Reform (SSR), Background paper, DCAF 2006.

⁸⁰ 'A Concept for European Community Support for Security Sector Reform', European Commission, May 2006.

⁸¹ Andrew Sherriff, 'Security Sector Reform and EU Norm Implementation' in David M. Law (ed.) *Intergovernmental Organisations and Security Sector Reform*, DCAF, 2007, p. 95.

⁸² Izvještaj pod nazivom „Šutljiva većina govori“ utvrdio je da je jedan od dugoročnih težnji među sva tri konstitutivna naroda u BiH članstvo u EU. Istraživanje je provela Oxford Research International, u ime Razvojnog programa UN (UNDP). Ono predstavlja najobuhvatnije i najtemeljitiše ispitivanje društvenog i političkog profila u BiH ikad urađeno.

3.3. OSCE

OSCE je, u saradnji sa OHR-om, imao važnu ulogu u procesu SSR-a u BiH, posebno u prvoj godini nakon rata kada je olakšavao komunikaciju između predstavnika tri bivše zaraćene strane putem svojih mjera za izgradnju povjerenja, te sporazume postignute u skladu sa Aneksom 1-B Dejtonskog mirovnog sporazuma. Kasnije je politika koju je provodio OSCE, vezana za ispunjavanje obaveza iz *Pravila ponašanja u političko-vojnim aspektima sigurnosti*, pokazala kao solidan osnov u rukama međunarodne zajednice tokom reforme sigurnosnog sektora. Osim toga, OSCE je obezbjedio i neke od preliminarnih koraka vezanih za reforme u ovom polju, te tako NATO-u i EU omogućio da nastave sa svojim politikama uslovljavanja u procesu reforme sigurnosnog sektora.

Ova organizacija je od samog početka bila uključena i u implementaciju Dejtonskog mirovnog sporazuma, jer Aneks 1-B Sporazuma regulira ulogu OSCE u smislu sigurnosnih pitanja u BiH. Članom II ovog Aneksa ovoj organizaciji određeni se zadaci vezani za izgradnju povjerenja u skladu sa *Dokumentom o pregovorima o mjerama za izgradnju povjerenja i sigurnosti iz Beča 1994. godine*. Osim toga, član IV osigurava mjere za sub-regionalnu kontrolu naoružanja i određuje OSCE da asistira u pregovorima koji se odnose na ova pitanja. Nakon potpisivanja DPA, OSCE je 1996. godine, bio posrednik u dva sporazuma, jedan za izgradnju sigurnosti i drugi za kontrolu oružja.⁸³ U skladu sa odredbama Člana II, OSCE je potpisnicima ovih sporazuma organizovao niz seminara na temu demokratske kontrole oružanih snaga, izgradnje institucija, i civilno-vojnim odnosima koje su se pokazale kao značajan preliminarni korak u smjeru reforme odbrane.⁸⁴ Osim toga, aktivnosti izgradnje povjerenja poduzete od strane OSCE-a omogućile su temelj za prevazilaženje podjela u vojnom sektoru BiH neposredno nakon rata. To je pomoglo da se ponovno izgradi povjerenje između predstavnika bivših zaraćenih strana i da se obezbijedi solidan temelj za buduće reforme u sektoru sigurnosti. To će na kraju voditi ka ukidanju Člana 2 Aneksa 1-B a postignuća iz *Sporazuma o izgradnji povjerenja i sigurnosti* su pretočena u usvojeni Zakon o odbrani BiH, pa su tako i strane iz sporazuma integrisanje u jedinstvene vojne snage.

⁸³ *Bečki sporazum* o povjerenju i mjerama sigurnosne izgradnje (potpisan između države BiH i dva entiteta), i *Florence Agreement* o subregionalnoj kontroli naoružanja (potpisana od strane BiH, Hrvatske i Federativne Republike Jugoslavije).

⁸⁴ Vidjeti Misija OSCE-a u Bosni i Hercegovini, http://www.oscebih.org/security_cooperation/acontrol.asp, pristupljeno 5. marta 2008. godine.

Princip uslovljenosti nije primjenjen na članstvo BiH u OSCE, kao što je to bio ili je slučaj sa Vijećem Evrope, NATO-om i EU.⁸⁵ Glavna politika koju je slijedio OSCE bilo je oslanjanje na *Pravila ponašanja u političko-vojn timer aspektima sigurnosti* i pomoć zemlji u ispunjavanju obaveza koje stoje u spomenutom dokumentu. Pravila ponašanja su imala važnu ulogu u procesu reforme sigurnosnog sektora, jer su sadržavala osnovne principe koje je BiH trebala slijediti ako želi ispuniti obaveze koje je zahtjevano od strane OSCE-a. Ona su pružila kao 'transmisijski pojas'⁸⁶ za buduće reforme na polju sigurnosti, imajući u vidu da su ograničili manevarski prostor različitim akterima u BiH u namjeri da izbjegnu uslove propisane Pravilima koje zemlja mora ispuniti. Bilo je jasno da će postojeći aparat u zemlji biti na liniji prihvatanja predviđenih obaveza, stoga je OSCE, zajedno sa OHR-om, NATO-om i EU vršio pritisak na domaće sagovornike da ispune ove obavaze.

OSCE je bio također uključen i u praćenje afere „Orao“, kada su neki visoki zvaničnici iz Republike Srpske bili povezani sa prodajom avio dijelova Iraku, što je predstavljalo kršenje UN embarga pod kojim se nalazila ova zemlja. Visoki predstavnik tražio je od OSCE-a da bude uključen i u pripremanje državnog zakona kojim će se regulisati izvoz oružja iz BiH. Kako je ovaj čin predstavljao jasno kršenje međunarodnih sporazuma i samim tim zadirao u oblast vanjske trgovine, koja je u kompetenciji Ministarstva za vanjsku trgovinu i ekonomske odnose BiH, to je dovelo do prvog prenosa vojnih nadležnosti na državni nivo. Bio je to ujedno i jedan od prvih koraka koje je međunarodna zajednica u BiH poduzela u vezi sa uspostavljanjem državne kompetencije nad pitanjima odbrane. O ovome će dalje biti više riječi u dijelu istraživanja koji se odnosi na reformu odbrane. Nadalje, OSCE je bio uključen i u proces smanjenja broja vojnika, kada je pomagao drugim međuvladinim organizacijama, poput Svjetske banke (WB) i Međunarodnog monetarnog fonda (IMF). Tokom reforme odbrane i obavještajnih službi, OSCE je bio uključen u nadgledanje procesa uspostavljanja i funkcioniranja Zajedničke komisije za sigurnost i odbranu, kao i Zajedničke komisije za nadzor nad radom Obavještajno-sigurnosne agencije BiH. Demokratski nadzor sigurnosnog sektora predstavlja jedan od glavn timer uslova ugrađen timer u Pravila ponašanja OSCE-a, kao i jedan od osnovnih zahtjeva za članstvo u PFP-u. Pored toga, OSCE je imao važnu ulogu u reinterpretaciji nadležnosti nad odbranom koje su bile 'dodijeljene' državi. Ovakav pristup

⁸⁵ Bosna je primljena u članstvo OSCE-a 30. aprila 1992. godine.

⁸⁶ Vetschera and Damian, 'Security Sector Reform in Bosnia and Herzegovina: The Role of the International Community', *International Peacekeeping*, Vol. 13, br. 1st March 2006, p. 37.

OSCE-a, kombinovan sa snažnim pristupom OHR-a po pitanjima SSR-a, učinio je ove napore ostvarljivim i rezultirao reformama na polju sigurnosti koje se smatraju izuzetno uspješnim.

3.4. UJEDINJENE NACIJE

S obzirom na neuspjeh UN snaga za zaštitu (UNPROFOR) da zaštiti civile tokom rata u BiH, Dejtonskim mirovnim sporazumom je namjerno ograničena uloga koju je UN trebao imati u rješavanju posljedica rata. Jedan od razloga za uspostavljanje OHR-a na prvom mjestu bilo je da se izbjegne postavljanje UN misije koja bi nadgledala cjelokupni mirovni proces u zemlji. U svakom slučaju, u skladu sa međunarodnom pravnom praksom, Vijeće sigurnosti UN-a je zaduženo za odobravanje odluka Visokog predstavnika, kao i za produženje mandata stranih trupa zaduženih za obezbjeđivanje sigurnog okruženja u BiH. Kada dođe do stvarnog učešća u procesu izgradnje mira, Aneks 11 Dejtonskog mirovnog sporazuma odredio je da UN ima zadatak da nadgleda lokalne policijske snage. To se urađeno kroz mandat Međunarodnih operativnih policijskih snaga (IPTF), koji je bio ovlašten za provjeru, certificiranje ili otpuštanje policajaca iz lokalnih policijskih snaga. Također, IPTF je posredovao i u dva sporazuma o restrukturiranju policije u Federaciji BiH, a kasnije i u RS-u.⁸⁷ Ti sporazumi su uključivali i značajno smanjivanje broja entitetskih policijskih snaga. IPTF je bio uključen i u obuku viših policijskih službenika u tranziciji na demokratski rad policije, kao i u obuku novih kadeta prema međunarodno priznatim policijskim standardima.⁸⁸ Ove aktivnosti su osigurale čvrst temelj u smislu omogućavanja djelovanja policijskih snaga u demokratskom okruženju, a osim toga obezbjedile su i obučene policajce, koji su kasnije angažovani od strane Državne granične službe (DGS) i Državne službe za istrage i zaštitu (SIPA). Te su agencije uspostavljene tokom procesa reforme sigurnosnog sektora. U pogledu pravosuđa, Misija Ujedinjenih naroda u BiH (UNMBIH) uspostavila je Program procjene pravnog sistema 1998. godine u namjeri da nadgleda i procjenjuje rad pravosuđa u BiH. Dvogodišnji program je rezultirao identificiranjem glavnih problema sa kojima se suočavao pravni sistem u BiH. Rezultati su bili proslijeđeni Nezavisnoj pravosudnoj komisiji (IJC), uspostavljenoj od strane OHR-a sa mandatom provedenja pravosudne reforme u zemlji.

⁸⁷ Sporazum o restrukturiranju policije FBiH je potpisan 25. aprila 1996. godine (takođe poznat i kao Bonn-Petersbergov sporazum). Okvirni sporazum o restrukturiranju policije, reformi i demokratizaciji u RS-u je potpisan 9. decembra 1998. godine.

⁸⁸ Pogledati United Nations Department for Peacekeeping Department (UNDPKO) veb-stranica Misije Ujedinjenih naroda u BiH (UNMIBH) <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unmibh/>, pristupljeno 25. marta 2008. godine.

3.5. VIJEĆE EVROPE

Uloga Vijeća Evrope u DPA spomenuta je u Aneksu 5 'Sporazum o ljudskim pravima', kojim su ovoj organizaciji povjerene aktivnosti vezane za osnivanje Vijeća za ljudska prava i nadgledanje njegovog rada. Pored toga, jedno od tijela Vijeća Evrope, Evropski sud za ljudska prava, spomenut je u Članu VI Aneksa 4, na osnovu kojeg predsjednik ovog suda imenuje međunarodne sudije u Ustavni sud BiH. Sud je potvrdio mnogo odluka koje je donio OHR i utvrdio da su odluke bile konsistentne sa ustavom zemlje. Međunarodne sudije u sudu omogućavale su balans između različitih etničkih interesa i osiguravale da odluke budu u skladu sa interesima sva tri naroda. Uloga Vijeća Evrope u SSR-u značajno se povećala kad su vlasti u BiH izrazile interes da BiH postane član te organizacije. Kao i u slučaju NATO-a i EU, Vijeće Evrope je također iskoristilo politiku uslovljavanja, a u smislu SSR-a zahtjevala da je od BiH da implementira amandmane na Ustav, zasnovane na Odluci Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti naroda u BiH. Nadalje je traženo od BiH usvajanje novog krivičnog zakona i zakona o krivičnom postupku na državnom i entiteskom nivou; što uključuje provođenje reforme u pravosuđu i uspostava profesionalnog i neovisnog pravosudnog i tužilačkog sistema; i restrukturiranje vojnih snaga na način koji će biti u skladu sa međunarodnim standardima i procedurama, sa posebnim težištem na demokratsku kontrolu odbrambenih snaga.⁸⁹ Vrijedno je spomenuti, da su osim učešća Vijeća Evrope i UN-a u reformi sektora sigurnosti i Svjetska banka i Međunarodni monetarni fond također imali svoje uloge, koja se ogledala u pružanju ekspertize u smislu nivoa sigurnosnih troškova, demobilizacije i reintegracije bivših vojnika.

Ovo poglavlje ilustrira da su uprkos ograničenom inputu SSR-a u DPA, međunarodne organizacije vremenom stvorile uslove za ozbiljne korake u ovom području i na neki način odredile uloge glavnih aktera SSR-a u BiH. Najuspješniji utjecaj koji su imali bila je politika uslovljavanja koja je prakticirana od strane NATO-a, EU, i Vijeća Evrope u nekoj mjeri. Ovaj pristup pokazao se kao neprocjenjiv u izgradnji mira u BiH i rezultirao uspjesima koji su bili nezamislivi na samom početku mirovnog procesa. Tokom čitavog ovog procesa OHR je uživao podršku PIC-a. Premda ovu podrška nije bilo lako uvijek obezbjediti, OHR je na nju mogao računati u većini slučajeva, s obzirom da su većina članova Koordinacionog odbora PIC-a

⁸⁹ Parlamentarne skupština Vijeća Evrope, Mišljenje br.. 234 (2002): Aplikacija BiH za članstvo u Vijeću Evrope, <http://assembly.coe.int/main.asp?link=http://assembly.coe.int/documents/AdoptedText/TA02/EOP1234.htm>, pristupljeno 23. marta 2008. godine

ujedno bili i najuticajniji članovi IGO-a, koji su promovirali te politike. No, razlog zbog kojeg je politika uslovljavanja uspjela je zajednička saglasnost koja je postojala u smislu podrške integraciji BiH u euro-atlantske strukture među sva tri naroda u zemlji. To je dijelom i posljedica činjenice da odluke Visokog predstavnika, čak i one o smjenjivanju direktno izabраних званичника, nikad nisu izazvale pretjerano nezadovoljstvo javnosti.

Negativni aspekt politike uslovljavanja je da su gore pomenute međuvladine organizacije često nametale uslove koje su one same predstavljali kao krajnju težnju i nezaobilazan faktor tokom pojedinih faza procesa reforme sigurnosnog sektora. Takav ilustrativan slučaj je sa uslovljavanjem NATO-a za članstvo BiH u PfP. Nakon nekoliko godina u kojima je članstvo u PfP-u bilo strogo uslovljavano potpunom saradnjom sa Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju (ICTY) – odnosno hapšenjem najtraženijih ratnih zločinaca, BiH je primljena u taj NATO program 2006. godine bez ispunjavanja ovog zahtjeva.⁹⁰ Slično se može primjetiti i u slučaju prijema BiH u Vijeće Evrope, i to nakon što je BiH usvojila Izborni zakon koji jasno narušava odredbe Evropske konvencije o ljudskim pravima jer se na izborima za pozicije u institucijama mogu birati samo pripadnici određenih etničkih grupa.⁹¹ Događaji u vezi sa reformom policije, samo su još jedan primjer, kada je EU odustala od svoja tri principa koja je svojevremeno proklamovala kao uvjet za potpisivanje SAA. EU je zahtijevala da rezultat policijske reforme treba da bude policija organizirana na državnom nivou, finansirana iz zajedničkog budžeta i oslobođena političkih utjecaja. Međutim, dogovorom koji je postignut došlo je samo do osnivanja institucija koje treba da koordiniraju rad policijskih agencija isključivo na državnom nivou, bez mješanja u rad policije na entitetskom i kantonalnom nivou. Proces implementacije zakona o reformi policije je pokazao da čak i ovaj minimalni dogovor oko reforme policije je podložan političkim utjecajima koji su značajno odgodili implementaciju zakona, kao i uspostavljanje institucija predviđenih ovim zakonom. Nekonzištentnost u promicanju vlastitih politika može predstavljati pokušaj ovih međuvladinih organizacija da privuku zemlju u članstvo, a potom, kroz institucionalne mehanizme, vrše pritisak kako bi se ispunili preostali uslovi.⁹² U svakom

⁹⁰ Neprivođenje Radovana Karadžića i Ratka Mladića je bio jedini razlog zašto BiH nije pozvana u Partnerstvo za mir na NATO-vom samitu u Istanbulu 2004. godine.

⁹¹ Pogledati Saida Mustajbegović, 'Constitution Taken to Court', BalkanInsight.com, available at [http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/\(httpDocuments\)/BF037A88F356A4D2C125741E0051A98E/\\$file/BalkanInsight_com+-+Constitution+Taken+to+Court.htm](http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/(httpDocuments)/BF037A88F356A4D2C125741E0051A98E/$file/BalkanInsight_com+-+Constitution+Taken+to+Court.htm)

⁹² Ovo je posebno bio slučaj sa Vijećem Evrope. Pogledati na primjer Rick Fawn; 'Chechnya, the Council of Europe and the Advocacy of Human Rights in the Toughest of Cases' in *Russia and Globalization: Identity,*

slučaju, ovakva praksa veoma je delikatna i može u velikoj mjeri uzrokovati negativne konsekvence, kao što je slučaj sa trenutnim stanjem reformi u BiH. Odašiljući poruke da je većina uslova fleksibilna ili da se ponekad čak i ne moraju ispuniti, međunarodna zajednica dovela je sebe u poziciju gdje politički lideri u BiH misle da će i SAA implementirati po svojim uvjetima. Sljedeće poglavlje će pokazati kako institucije koje su osnovane kroz SSR, u većini slučajeva zahvaljujući politici uslovljavanja, djeluju u praksi.

4. EVALUACIJA SIGURNOSNIH INSTITUCIJA NA DRŽAVNOM NIVOU USPOSTAVLJENIH KROZ PROCES SSR-a

David M. Law identificirao je tri faze izgradnje novog sigurnosnog sektora u BiH: prva faza se odnosi na završetak konflikta i smirivanje cjelokupne situacije; druga faza predstavlja izgradnju institucija na entitetskom nivou; i krajnja faza uključuje izgradnju sigurnosnih institucija na državnom nivou.⁹³ OHR je bio aktivno uključen u sve tri navedene faze. Međutim treća faza je izazvala najveću debatu između lokalnih suprostavljenih strana i zvaničnika OHR-a zaduženih za ove reforme. Kontraverznost ovog pitanja, usljed potrebe za prenosom ovlasti sa entiteta na državni nivo, jedan je od glavnih razloga zašto je upravo OHR u fokusu ovog rada. Važno je naglasiti da osnovni razlog ove debate leži u dijametralno suprotnim vizijama budućnosti zemlje od strane tri konstitutivna naroda. Na sreću, integracija u EU i NATO postavlja uslove koji zahtjevaju promjene ovih vizija, te se nadati da će iste dovesti do usaglašenije vizije budućnosti. Na kraju krajeva, reforma ustava biće potrebna kako bi se stvorila mogućnost uspješnog integriranja u EU i NATO, imajući u vidu da je trenutna struktura neodrživa.

Glavni fokus ovog poglavlja je da, sa određene vremenske distance od uspostavljanja institucija kroz reforme sigurnosnog sektora, pokaže koliko je OHR bio uspješan u svojim nastojanjima. Pregledu uloge OHR-a u uspostavljanju funkcionalnih institucija prethodiće aktualna evaluacija ovih institucija. Sama evaluacija će biti izvedena na osnovu metodologije mjerenja progressa SSR-a programa razvijene od strane OECD DAC.⁹⁴ Ovaj okvir sadrži opće ciljeve koji se mogu aplicirati na SSR u BiH. Ciljevi su praćeni sa cijelim nizom kriterija i indikatora, ali u svrhu ovog istraživanja uzet će se u obzir samo oni koji su relevantni za kontekst BiH. Osim toga, koristit će se i dodatni indikatori, specifični za kontekst BiH. Stoga, metodologija primjenjena na ovaj rad će se bazirati na sljedećim ciljevima i indikatorima.⁹⁵

a) *Lokalno vlasništvo (stepen međunarodne uključenosti, političke podrške, saradnje sa drugim institucijama);*

⁹³ David M. Law, 'The Post-Conflict Security Sector', Policy Paper No. 14, DCAF, Geneva, June 2006.

⁹⁴ *OECD DAC Handbook on Security Sector Reform: Supporting Security and Justice*, 2007, str. 73.

⁹⁵ Kvantitativni pokazatelji će biti takođe prikazani za institucije gdje su statistički podaci promijenjivi.

- b) *Demokratsko upravljanje (pouzdanost i pregled, jednaka (etnička) zastupljenost i profesionalizam);*
- c) *Pružanje usluga (efektivnost u smislu pružanja rezultata, odgovornost prema javnosti, dostupnost);*
- d) *Održivost (finansijska stabilnost institucija, tehnička oprema institucija).*

4.1. GRANIČNA POLICIJA⁹⁶

Prije osnivanja ove agencije, državne granice bile su kontrolirane od strane Ministarstava unutarnjih poslova RS i Ministarstva unutarnjih poslova FBiH, te kantonalnih ministarstava unutarnjih poslova u FBiH. Tako je, kada se sve ukalkuliše, trinaest različitih ministarstava imalo kontrolu nad granicom BiH. S obzirom da BiH nije imala nikakve vanjske granice prije raspada bivše Jugoslavije, infrastruktura na granicama je bila u lošem stanju, a saradnja i razmjena informacija skoro da nije ni postojala usljed posljedica rata. To je svakako uticalo na poroznost granice u BiH, čineći ih prijemčivim za razne vrste prekograničnog kriminala. Trgovina ljudima, krijumčarenje, ilegalna imigracija bili su najrasprostranjeniji oblici kriminala.⁹⁷ Nedostatak kontrole nad granicama ne samo da je ohrabrilo kriminal, nego je umanjio i suverenitet i ekonomski prosperitet zemlje.

PIC je ovaj problem prvo adresirao u svojim zaključcima na konferenciji u Bonu. “Vijeće izražava zabrinutost da se regulative koje se primjenjuju na ulazu i izlazu osoba, dobara i vozila u i iz BiH razlikuju na različitim graničnim prelazima.”⁹⁸ Imajući u vidu da porozno stanje granice dovodi do ozbiljnih prijetnji sigurnosti i ekonomiji zemlje, pozvali su OHR i IPTF da asistiraju domaćim vlastima pri izradi zakona o agenciji za graničnu službu. Sljedeći korak bio je poziv na osnivanje Granične službe BiH.⁹⁹ To je izazvalo veliku raspravu između međunarodne zajednice i domaćih političara, s obzirom da je granična služba bila prva agencija za provođenje zakona koja je osnovana na državnom nivou. Rasprave u vezi sa zakonima o graničnoj službi bile su predmet mnogih opstrukcija i trajale su sedam mjeseci.

⁹⁶ Granična policija se je ranije zvala Državna granična služba. Promjena imena je došla sa usvajanjem Evropske prakse.

⁹⁷ Prema izvještaju UNMBiH UN-ovog odjela mir (UNDPKO) broj ilegalnih migranata je smanjen sa 25,000 u toku 2000. godine na nekoliko stotina u toku 2002. godine. Izvještaj je dostupan na: <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unmibh/background.html>

⁹⁸ PIC, Bonnski zaključak, 10. decembar 1997, IV/6.

⁹⁹ PIC Madridska deklaracija, 16. decembar 1998.

Predstavnicu RS u Domu naroda PS BiH shvatali su usvajanje ovih zakona kao pokušaj revizije Ustava BiH. To je uzrokovalo dodatni pritisak međunarodne zajednice kako bi se postigao napredak oko ovih pitanja. Tokom svoje posjete Vijeću sigurnosti UN-a, američki ambasador pri UN-u i tvorac Dejtonskog sporazuma, Richard Holbrook, posredovao je u dogovoru između tri člana Predsjedništva BiH koji je poznat kao „Njujorška deklaracije“, gdje su se sva tri člana predsjedništva BiH složila oko stvaranja Državne granične službe prema principima predstavljenim od strane OHR-a. Ipak, kada je zakon došao do Predstavničkog doma BiH, članovi parlamenta iz RS-a glasali su protiv tog zakona, što je navelo Žak Klaina (Jacques Klein), šefa misije UN u BiH, da zatraži od OHR-a da nametne Zakon o graničnoj službi jer je isti „opstruiran od strane srpskih i hrvatskih lidera u BiH“.¹⁰⁰ Dejtonski mirovni sporazum se nije odnosio na graničnu sigurnost, pa se OHR pozvao na Član III Aneksa 4, kojim je određena mogućnost da BiH osnuje dodatnu instituciju koja bi imala odgovornost koja je neophodna za jačanje međunarodnog karaktera zemlje. S obzirom na dugotrajane opstrukcije, Wolfgang Pertič, Visoki predstavnik u to vrijeme, nametnuo je Zakon o graničnoj službi u januaru 2000. godine.¹⁰¹ Kao rezime, on je istakao, „Neću dopustiti da nekoliko neodgovornih državnih predstavnika iz RS-a uništi sve nade zemlje za prosperitet i otvorenu budućnost“.¹⁰² Jedanaest predstavnika iz RS-a u državnom parlamentu podnijeli su apelaciju Ustavnom suda BiH na nametnuti zakon, no ipak Ustavni sud je donio odluku da je zakon u skladu sa odredbama Ustava BiH.¹⁰³ Državna granična služba postala je operativna u junu 2000. godine i preuzela kontrolu nad cjelokupnom granicom BiH. Ona sad kontroliše 55 međunarodnih graničnih prelaza, kao i 34 lokalna granična prelaza. Kako je predviđeno zakonom ovlasti Državne granične službe su sadržane u Zakonu o nadzoru i kontroli prelaska državne granice, Zakonom o kretanju i boravku stranaca i azila, kao i prevenciji i otkrivanju kriminalnih radnji usmjerenih prema sigurnosti državne granice. U međuvremenu, Državna granična služba je potpala pod ingerencije Ministarstva sigurnosti BiH, kao jedna od administrativnih organizacija u sastavu Ministarstva sa operativnom neovisnošću.

¹⁰⁰ BETA News Agency, “OHR should impose Law on BiH Border Service – Klein”, 10 januar, 2000.

¹⁰¹ OHR, *Odluka o nametanju Zakona o Državnoj graničnoj službi BiH*, 13. januar 2000. godine

¹⁰² OHR Press Release, 13 January, 2000.

¹⁰³ Ustavni sud BiH: Odluka: Zakon o Državnoj graničnoj službi, U-9/00, 3. novembar 2001.

Evaluacija

a) Lokalno vlasništvo

Prema vanjskim procjenama, Granična policija veoma dobro funkcioniira.¹⁰⁴ Granična policija funkcioniše bez ikakve direktne operativne uključenosti međunarodne zajednice. S druge strane, međunarodna zajednica je imala značajnu ulogu u njenom uspostavljanju. U početku je, IPTF nadgledao proces uspostave ove agencije, posebno kad je riječ o upošljavanju i educiranju graničnih policajaca. Svi zaposleni u Graničnoj policiji morali su proći inspekciju i procedure određene od strane IPTF-a, u skladu sa međunarodno prihvaćenim standardima.¹⁰⁵ U ovom trenutku, EUPM ima samo savjetodavnu ulogu, iako je pomoćnik direktora Granične policije, Žarko Laketa, istakao u intervjuu da je podrška međunarodne zajednice još uvijek potrebna zbog političara koji se još ne mogu složiti oko određenih pitanja.¹⁰⁶ Kada je riječ o saradnji Granične policije sa drugim agencijama, postoji izuzetna saradnja sa Upravom za indirektno oporezivanje (ITA), koja je također spomenuta u izvještaju o napretku Evropske unije za 2007. godinu.¹⁰⁷ Važno je napomenuti, da jednom kada je prevaziđeno pitanje nedostatka političke podrške, opstanak Granične policije više nije dovođen u pitanje od strane političara iako je agencija bila tema rasprava u političkim krugovima, s obzirom da se mandat direktora približava kraju i intenzivira se debata o izboru sljedećih potencijalnih kandidata.

b) Demokratsko upravljanje

Demokratsko upravljanje se dosta poboljšalo od osnivanja Zajedničke komisije za odbranu i sigurnost Parlamenta BiH i nakon uključivanja GP u sastav Ministarstva sigurnosti. Zajednička komisija je vršila neposredni parlamentarni nadzor nad radom GP-e. Članovi komisije redovno su pratili rad agencije i svake godine obilazili granične prelaze. Oni su pored toga predložili i amandmane na zakon koji reguliše rad Granične policije, s ciljem poboljšanja njihovog operativnog rada i oblikovanja zakona u skladu sa standardima EU. Sve u svemu, saradnja sa ovom komisijom može se ocijeniti kao izvanredna, a vrijedno je spomenuti i da je inicijativa komiteta dovela do uvećanja budžeta za Graničnu policiju u vrijednosti od 8 miliona

¹⁰⁴ Jasmin Ahić, 'Bosnia's Security Sector Reform – State Border Service of BH as an efficient Border Management Agency', in Anja H. Ebnöther et. al (eds.), *Security Sector Governance in the Western Balkans: Self-Assessment Studies on Defence, Intelligence, Police and Border Management Reform*, DCAF, 2007, str. 309-324. See also European Commission report: *Bosnia and Herzegovina: 2007 Progress Report*, SEC, 2007, str. 48.

¹⁰⁵ Pogledati United Nations Department for Peacekeeping Department (UNDPKO) veb stranica na United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina (UNMIBH) <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unmibh/> . pristupljeno 25. marta 2008.

¹⁰⁶ Intervju sa Žarkom Laketom, pomoćnik direktora, Granična policija, 27. maj 2008.

¹⁰⁷ Izvještaj Evropske komisije: *Bosna i Hercegovina: Izvještaj o napretku 2007*, str. 49

konvertibilnih maraka (KM).¹⁰⁸ Gosp. Žarko Laketa je naglasio da se u Graničnoj policiji posebna pažnja posvećuje etničkoj zastupljenosti, kako je to i predviđeno zakonom.¹⁰⁹ Na svakom graničnom prelazu, osoblje mora odražavati ovu etničku odredbu. To naravno stvara ozbiljan problem jer se ovaj princip, iz objektivnih razloga, ne može primjeniti na cijeloj BiH. U odgovoru na pitanje da li je važniji princip etničkog pariteta ili efikasnosti osoblja na svakom graničnom prelazu, Laketa je na osnovu prakse favorizovao prvo pravilo.¹¹⁰

c) Pružanje usluga

Kada je riječ o pružanju usluga, broj osoba koje su uhvaćene kako ilegalno prelaze granicu 2001. godine bio je 530, a taj broj je narastao na 1.289 osoba u 2006. godini. Međutim, podaci iz 2007. i 2008. godine su pokazali da postoji trend smanjenje broja ilegalnih pokušaja prelaska granice, jer je broj osoba bio 851 u 2007 i 393 u 2008. U isto vrijeme broj ljudi koji su primljeni iz Hrvatske je prema sporazumu o readmisiji smanjen sa 5,361 u 2000. na tek 203 osobe u 2008. godini. Međutim, čak i pored ovih jako ohrabrujućih podataka, BiH je još uvijek veoma privlačna tranzicijska zemlja za trgovinu na balkanskoj ruti. Pored toga, prema podacima UNMBIH-a, kontrola granica od strane Granične policije generirale su preko \$1.2 milliona u trezor za prvih devet mjeseci 2002. godine, od čega je gotovo \$900,000 bilo u oduzetoj robi.¹¹¹ Pored toga, naponi Granične policije rezultirali su da je BiH prebačena sa Tier III iz 2003. godine, na Tier II u 2004. godini, po klasifikaciji US State Departmenta koje je objavljeno u 'Izveštaju o trgovini ljudima'.¹¹² Američki State Department kvalificirao je BiH kao zemlju čija vlada čini određene napore za borbu protiv trgovine ljudima. Granična policija imala je određeni udio u tim postignućima i pomogla je da BiH ostane u istom Tier-u (izvještaj o trgovini ljudima) i u izvještaju za 2008. godinu, za razliku od nekih susjednih zemalja.¹¹³

d) Održivost

U smislu finansijske održivosti veći dio budžeta Granične policije troši se na plate. Uprkos tome, plate predstavljaju i najveći problem u smislu finansijskih pitanja. Na početku

¹⁰⁸ Intervju sa Žarkom Laketom.

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ Ibid.

¹¹¹ Pogledati United Nations Department for Peacekeeping Department (UNDPKO) veb stranica na United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina (UNMIBH) <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unmibh/> . pristupljeno 25. marta 2008.

¹¹² *US Department of State*, "Trafficking in Persons Report", 2004, <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2004/33187.htm>

¹¹³ Montenegro and Albania were placed in Tier II Watch List this year. See *US Department of State*, "Trafficking in Persons Report", 2008, <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2008/105383.htm>

svog operativnog rada, ova agencija imala je mnogo veće plate u usporedbi sa drugim agencijama za provedbu zakona, i zbog toga je privukla veliki broj kvalitetnog osoblja. U međuvremenu, to se promijenilo u korist lokalne i entitetske policije, pa se Granična policija sada suočava sa odlaskom kvalitetnih uposlenika, slično kao i većina drugih institucija osnovanih kroz SSR na državnom nivou. Dugoročno gledano, ovo može imati negativne posljedice na uspješnost rada Granične policije i može uticati na sadašnji stepen profesionalizma.¹¹⁴ Tako su plate bile glavni razlog za napuštanje službe od strane osoblja u proteklih nekoliko godina. U svakom slučaju, novi zakon o plaćama u institucijama BiH, usvojen 4. juna 2008. godine, do neke je mjere poboljšao kvote za plaće, ali ne na dovoljnom nivou. Jasmin Ahić ima veoma kritičan stav kada je riječ o održivosti Granične policije, ne samo u smislu plaća, nego i u smislu osoblja, opreme, edukacije i treninga.¹¹⁵ Najveći dio budžeta troši se na plaće i redovne troškove, i ne postoji dovoljno novca za kupovinu specijalizovane opreme. Stara oprema koja je dobijena od strane zemalja donatora treba biti modernizirana. U izvještaju EU o napretku za 2007. godinu, također je spomenut ovaj problem, a kao krivac za to istaknuto je nedovoljno političko naglašavanje ovog problema.¹¹⁶ Većina opreme Graničnoj policiji je donirana, a to je slučaj i sa informacionim tehnologijama, gdje je najveći dio donacija došao od U.S. Department of Justice Program, International Criminal Investigative Training Assistance Program (ICITAP) i Evropske komisije.

4.2. ORUŽANE SNAGE BIH

Dejtonski mirovni sporazum nije predvidio postojanje objedinjene armije na državnom nivou. Vojna pitanja potpala su pod nadležnost entitetskih nivoa, dakle stvaranje dvije vojske od prethodno postojeće tri zaraćene strane: Hrvatsko vijeće obrane (HVO), Vojska Republike Srpske (VRS) i Armija Bosne i Hercegovine. Shodno odredbama Vašingtonskog sporazuma, HVO i ARBIH trebale su biti spojene u Vojsku Federacije BiH (VFBiH)¹¹⁷ Nakon potpisivanja Dejtonskog sporazuma veliki iznos budžetskih sredstava je izdvajan za finansiranje vojski unutar BiH. U svojoj Briselskoj deklaraciji iz 2000. godine, PIC je iskazao nezadovoljstvo u

¹¹⁴ Intervju sa Žarkom Laketom.

¹¹⁵ Jasmin Ahić, 'Bosnia's Security Sector Reform – State Border Service of BH as an efficient Border Management Agency', in Anja H. Ebnöther et. al (eds.), *Security Sector Governance in the Western Balkans* DCAF, 2007, str. 321.

¹¹⁶ Izvještaj Evropske komisije: *Bosna i Hercegovina: Izvještaj o napretku 2007.*, str. 49.

¹¹⁷ Washingtonski sporazum, Član VI, 1. mart 2004. godine
http://www.usip.org/library/pa/bosnia/washagree_03011994.html#mil, pristupljeno 25. februara 2008.

odnosu na visok nivo odbambenih troškova u BiH i smatrao ih je neodrživim: “BiH treba imati oružane snage sa jedinstvenom komandom i kontrolom, sposobne da se zajednički razvijaju i koriste pod okriljem međunarodnih i regionalnih sigurnosnih organizacija”.¹¹⁸ Kako se BiH kretala putem potencijalnog članstva u EU i NATO-u, u okviru tzv. euro-atlantskog integracijskog procesa, stvaranje jedinstvenih vojnih snaga na državnom nivou, postao je uvjet za članstvo u NATO programu Partnerstvo za mir (PfP). Ovo je potvrdio i Robert Serry, direktor odjela za Balkan u sjedištu NATO-a, koji je posjetio Sarajevo i Banja Luku u januaru 2002. godine. “U programu Partnerstva za mir, nama nije moguće da imamo kontakte sa dva entiteta unutar jedne države” istakao je gosp. Serry i pozvao na objedinjavanja odbrambene politike za cijelu državu, kao i uspostavljanje demokratske kontrole nad vojnim snagama.¹¹⁹ Afera u koju je bila učestvovala kompanija za naoružavanje 'Orao', pružila je savršenu priliku Visokom predstavniku za otpočinjanje aktivnosti u okviru reforme odbrane. U oktobru 2002. godine SFOR je izvršio upad u krug kompanije 'Orao', te pronašao dokaze koji su potvrdili da je ova kompanija prodavala avio djelove i oružje Iraku. Ne samo da je to bilo u suprotnosti sa DPA, nego je ujedno bilo i kršenje UN embarga za prodaju oružja Iraku, a moglo je rezultirati i UN sankcijama prema BiH. Iako je ta kompanija bila locirana u Republici Srpskoj, sankcije bi se odnosile na cijelu državnu teritoriju. Visoki predstavnik naredio je vlastima RS da obave detaljnu istragu oko afere i da podnesu izvještaj o istom. Nakon nekoliko pokušaja da se krivica pripiše nekim nevažnim faktorima, Vlada RS-a je pod pritiskom OHR-a konačno pripremila izvještaj u kojem je prihvatila političku odgovornost.¹²⁰ U vrijeme dešavanja afere 'Orao', Mirko Šarović je bio predsjednik RS i predsjedavajući Vrhovnog vijeća odbrane RS-a, tijela koje je nadgledalo posao sa Irakom. Bilo je jasno da se protiv njega morao pokrenuti postupak a, u vrijeme kada je objelodanjena afera, on je bio direktno izabrani član Predsjedništva BiH. Vrijeme nije radilo u Šarovićevu korist, jer je u martu 2003. godine, obznanjena još jedna afera koja je uključivala odbrambene strukture RS-a. SFOR je izveo upad u zgradu Parlamenta RS-a i otkrio da je obavještajna jedinica VRS nadgledala i špijunirala međunarodne zvaničnike iz SAD, OHR-a, NATO-a i EU, kao i zvaničnike iz FBiH. To je stvorilo dodatni pritisak za smjenu Šarovića i kada mu je Ešdaun pružio šansu da podnese ostavku, on je to i prihvatio. “On je izgledao istinski šokiran kada sam mu iznio svoj prijedlog o tome da je najprihvatljivija stvar za njega da podnese ostavku, te da ako to ne uradi do

¹¹⁸ Briselska deklaracija PIC-a, 24. maj 2000.

¹¹⁹ ONASA Novinska agencija, 24. januar 2002.

¹²⁰ 'Šarović', *Oslobodjenje*, 2. april 2003. godine, str 2.

sljedećeg dana u podne da ću ga ja smijeniti” rekao je Ešdaun.¹²¹ Šarović je dao ostavku sljedeće jutro i put za reformu odbrane je bio otvoren. Ove dvije afere koje su uključivale VRS, smjena predsjednika Šarovića, i NATO-ovi zahtjevi za PfP, omogućile su inicijalni korak za istinsku reformu odbrane.

Visoki predstavnik je uspostavio Komisiju za reformu odbrane (DRC), 8. maja 2003. godine, kojom je predsjedavao Džejms R. Locher III (James R. Locher III), bivši pomoćnik sekretara odbrane SAD-a.¹²² Zadatak komisije bio je da ponudi zakon koji će biti u skladu sa principima moderne evropske prakse, a koji će istovremeno ispuniti zahtjeve za članstvo u PfP-u. Izvještaj Komisije ukazao je na neophodno zakonodavstvo koje treba biti usvojeno u cilju ubrzavanja članstva u PfP-u. Predložena je komanda i kontrola oružanih snaga na državnom nivou. Ovaj izvještaj predočio je i potrebu uspostave Oružanih snaga Bosne i Hercegovine, kao i Ministarstva odbrane (MoD) na državnom nivou.¹²³ U svakom slučaju, ovaj prijedlog je uključivao i ostanak ministarstava odbrane na nivou entiteta. Svakodnevni operativni poslovi oružanih snaga također su ostavljeni na entitetskom nivou. “Vojska Federacije BiH i Vojska RS će nastaviti sa postojanjem i pružanjem operativnih kapaciteta Oružanim snagama BiH”¹²⁴ Partije iz RS-a iskazale su negodovanje vezano za ovakvu reformu, posebno u dijelu koji se odnosi na proces regrutacije u vojsku, zagovarajući demilitarizaciju BiH. Članovi Parlamenta BiH iz reda srpskog naroda protestirali su napuštanjem parlamenta i protivili se reformi tvrdeći da većina njihovih amandmana nije podržana.¹²⁵ U svakom slučaju, do 3. decembra 2003. godine, zakoni o reformi odbrane su usvojeni od strane Parlamenta BiH i entitetskih parlamenata. Ibrahim Prohić, novinar u sarajevskim dnevničkim novinama *Oslobođenje* nazvao je ovo “jeftinim alibijem i već viđenim scenariom, u kojem domaći političari vrše opstrukcije, opiranje i upućuju prijetnje u određenom vremenu, ali na kraju usvoje ono što je propisala međunarodna zajednica.”¹²⁶ Jedno vrijeme se stekao utisak da je ovaj korak reforme odbrane završen, no ubrzo je bilo jasno da se čak i ograničena vlast državnih nivoa susreće sa preprekama i da joj se onemogućava provođenje kontrole nad entitetskim vojskama.

¹²¹ Paddy Ashdown, *Swords and Ploughshares: Bringing Peace to the 21st Century*, London: Weidenfeld & Nicholson, 2007, str. 281.

¹²² OHR, *Odluka o uspostavljanju Komisije za reformu odbrane*, 8. maj 2003.

¹²³ DRC, Izvještaj Komisije za reformu odbrane, ‘*Put ka Partnerstvu za mir*’, 25. septembar 2003.

¹²⁴ Ibid, str. 4.

¹²⁵ *Oslobođenje*, ‘SDS bojkotuje Zakon o odbrani’, 28. novembar 2003, str. 7.

¹²⁶ Ibrahim Prohić, ‘Alibi’, *Oslobođenje*, 1. decembar 2003, str. 2.

U decembru 2004. godine, EU snage (EUFOR), koje su ranije naslijedile SFOR, obavile su upad u jedan od podzemnih objekata Vojske RS-a, u Han Pijesku. Rezultati pretrage pokazali su da se Ratko Mladić, bivši zapovjednik VRS-a i optuženik za ratne zločine od strane ICTY-a krio u tim objektima te godine.¹²⁷ Zaplijenjena dokumentacija pokazala je da je VRS pružala podršku Ratku Mladiću i da je on bio pripadnik VRS do 2002. godine.¹²⁸ To flagrantno kršenje Dejtonskog mirovnog sporazuma, zajedno sa činjenicom da vlasti RS-a do 2004. godine nisu uhapsile niti jednog ratnog zločinca, izazvale su jednu od najsnažnijih reakcija međunarodne zajednice u BiH. “Dok su vlasti u Banja Luci govorile o svojim naporima za hapšenje ratnih zločinaca, svima onima koji su ih htjeli slušati, pripadnici njihove vojske sjedili su u svojim vojnim bazama, slaveći Ratka Mladića” istakao je Ešdaun.¹²⁹ Osim toga, jasno je poručio da se neće ustručavati “da poduzme mjere koje se tiču direktno institucija RS-a. I sada vam mogu reći da trenutno niti jedna jedna opcija nije isključena, ako do toga dođe”¹³⁰ Kako bi njegova poruka bila shvaćane ozbiljno, on je smijenio devet zvaničnika RS i naredio zamrzavanje imovine Srpske demokratske stranke (SDS). Ešdaun je odlučio da produži mandat DRC-a od koje je zatražio da napravi nacрте zakonodavstva za BiH, te zatražio od entitetskih parlamenata da prenesu nadležnosti sa entiteskih na državno Ministarstvo odbrane, i samim tim ukinu entiteska ministarstva odbrane. To je izazvalo žestoke reakcije među političarima u RS-u. Dragan Mikerević, tadašnji predsjednik Vlade RS kazao je da mjere Visokog predstavnika predstavljaju „diktaturu bez presedana“, koja je sve obavezivala da prihvate ideje i projekte visokog predstavnika. Vladajuće stranke u RS-u suočavale su se sa teškim zadatkom pošto je Ešdaunova odluka predviđala transfer ingerencija entiteta na državni nivo, i u neku ruku predstavljala „cijenu koju je vodstvo RS-a bilo spremno da plati zbog nedostatka saradnje sa Hagom.”¹³¹

DRC je 18. jula 2005. godine, objavio zadnji izvještaj u kojem je naznačeno da će ministarstva odbrane na entitetskom nivou prestati da postoje sa 1. januarom 2006. godine.¹³² Od tog datuma postojat će i jedinstveni budžet na državnom nivou, a nove Oružane snage BiH bit će sastavljena isključivo od profesionalnog osoblja. Osim toga, Parlamentarna skupština BiH zadržat će parlamentarnu kontrolu nad institucijama odbrane. U izvještaju Komisije

¹²⁷ *Dnevni Avaz*, ‘Leakey: Vojska RS je pomagala u skrivanju haških bjegunaca’, 17. decembar 2004, str. 2.

¹²⁸ *Nezavisne Novine*, ‘Zapečaćen dio objekata Vojske RS-a’, 17. decembar 2004, p. 4.

¹²⁹ Press konferencija OHR-a, 16. decembar 2004.

¹³⁰ Ibid.

¹³¹ Ivica Glibušić, *Dnevni List*, “Pedijeve sankcije”, 17. decembar 2004. str 2.

¹³² DRC, Izvještaj Komisije za reformu odbrane, ‘*VFBiH: Jedinstvena vojska za 21. stoljeće*’, Sarajevo, septembar 2005.

sugerisano je da će “u skladu sa ovim konceptom, pješadijski elementi dvije komponente VFBiH i VRS biti organizirani u tri pješadijske pukovnije.”¹³³ Proces usvajanja ovih preporuka DRC slični su onima iz prve faze reforme odbrane iz 2003. godine. U početku su se predstavnici RS-a usprotivili ovoj preporuci jer su je vidjeli kao samo još jedan prenos nadležnosti sa entitetskog na državni nivo. U martu 2005. godine, Narodna skupština RS-a, usvojila je zaključak da je ukidanje Ministarstva odbrane RS-a neprihvatljivo; međutim pod jakim pritiskom međunarodne zajednice oni su prihvatili ovaj prijedlog u augustu 2005. godine sa dvotrećinskom većinom i obezbijedili legitimnost ovoj odluci. Tako se reforma odbrane, kako će se pokazati u narednim poglavljima, pokazala kao najuspješnija reforma koja je poduzeta u okviru sigurnosnog sektora i BiH sad stalno napreduje ka punopravnom članstvu ka NATO savezu.

Evaluacija

a) Lokalno vlasništvo

Jedan od razloga zašto je reforma odbrane bila uspješna je permanentna uključenost NATO-a u proces reforme. Politika uslovljavanja, koju je prakticirao NATO kroz reformu odbrane, pokazala se kao neprocjenjiv činilac u procesu stvaranja jedinstvenih vojnih snaga u zemlji. Iako je ovo izgledao kao nemoguć zadatak, imajući u vidu konflikt koji je bjesnio u BiH 1990-ih godina, konstantan nadzor i uključenost od strane NATO-a, omogućili su uspjeh u ovom polju koji se nastavlja i danas.¹³⁴ Reforma odbrane u BiH smatra se uspješnom¹³⁵ premda je put ka tom uspjehu bio dug i težak. Uprkos tome što je sektor odbrane sada pod dobro uspostavljenom demokratskom (parlamentarnom) upravom, još uvijek je nedovoljna uključenost civilnog društva u oblast odbrane i nedovljno javnih rasprava o uslovima iz sektora odbrane.¹³⁶ U terminima političke podrške, pozivi za demilitarizacijom BiH se nastavljaju, međutim oni ostaju u domenu nerealnosti zbog uslova koje država treba ispuniti na svom putu prema euro-atlantskim strukturama. Također, značajno je spomenuti i da razlog zbog kojeg nije bilo mnogo prostora za politička uplitanja u reformu odbrane koja je u toku, leži u činjenici da

¹³³ Ibid, p. 5.

¹³⁴ Intervju sa Hamzom Višćom, vođom Sektora za međunarodnu saradnju Oružanih snaga BiH, 30. maj 2008.

¹³⁵ Pogledati Frederike van de Poll, “Efekti prisutnosti međunarodne zajednice na odbrambeni sektor BiH”, *Centar za sigurnosne studije Sarajevo*, 2004. See also Vetschera and Damian, ‘Security Sector Reform in Bosnia and Herzegovina: The Role of the International Community’, *International Peacekeeping*, Vol. 13, br. 1. mart 2006.

¹³⁶ Denis Hadžović, ‘Defence Reform in Bosnia and Herzegovina’, in Anja H. Ebnöther et. al (eds.), *Security Sector Governance in the Western Balkans: Self-Assessment Studies on Defence, Intelligence, Police and Border Management Reform*, DCAF, 2007.

je ova reforma cijelim svojim tokom provedena direktno, što znači da nije bilo preklapanja nadležnosti sa različitim nivoa vlasti u BiH. Dva entitetska ministarstva su ukinuta i postoji samo Ministarstvo odbrane na državnom nivou, što je spriječilo entitete da stvaraju ozbiljno nezadovoljstvo oko procesa reforme. Nažalost, ovo nije slučaj sa drugim primjerima koji su evaluirani u ovom radu, posebno onih koji se tiču reforme policije i pravosuđa u BiH.

b) *Demokratsko upravljanje*

Lanac komandovanja ide od Predsjedništva BiH, preko Ministarstva odbrane i načelnika Združenog štaba Oružanih snaga BiH do komandanta Operativne komande i komandanta Komande za podršku. Komandanti nadalje prosljeđuju naredbe do brigada i podređenih jedinica. Stalni komitet za vojna pitanja igra jako bitnu ulogu u ovome procesu tako što izvještava i savjetuje Predsjedništvo BiH o sigurnosnoj i odbrambenoj politici BiH. Stalni komitet za vojna pitanja je uspostavljen Ustavom BiH kao instrument Predsjedništva sa ciljem koordinacije vojnih snaga u BiH. Mnoge nadležnosti ovoga Komiteta su prebačene na Ministarstvo odbrane tokom reforme odbrambenog sektora, međutim još uvijek zadržava nadležnosti savjetovanja Predsjedništva i oko imenovanja komandanta i zamjenika komandanta Zajedničkog štaba Oružanih snaga BiH kao i komandante i zamjenike komandanata Operativne komande i Komande za podršku OSBiH. Parlamentarni nadzor odbrambenog sektora je u rukama Zajedničke komisije za odbranu i sigurnost. Članovi Komisije kao i predstavnici OSBiH su ocijenili ovu saradnju jako pozitivnom.¹³⁷ Profesionalizam OSBiH prepoznat je od strane NATO-a, pa je tako BiH postala članica PfP-a, 14. decembra 2006. godine,¹³⁸ a 14. avgusta 2007. godine NATO je odobrio početak razmjene veoma povjerljivih informacija sa vlastima BiH, što je ujedno i najviši mogući stepen pristupa NATO-u za zemlje koje nemaju punopravno članstvo. Razlog zbog kojeg je BiH uspjela postići ovaj stepen pristupa jeste „efikasno uspostavljanje potrebnih mehanizama za zaštitu povjerljivih informacija u skladu sa standardima NATO-a, koje se provelo u rekordnom vremenu.”¹³⁹ Ovaj stepen pristupa nije ostvarila niti jedna druga zemlja u regionu. U međuvremenu BiH je pristupila u Individualni akcioni plan partnerstva (IPAP) sa NATO-om, da bi na zadnjem samitu Saveza u Bukureštu, aprila 2008. godine BiH bila pozvana da, zajedno sa Crnom Gorom, započne Intenzivirani

¹³⁷ Interview sa Hamzom Višćom

¹³⁸ NATO, 'Bosnia and Herzegovina to Join Partnership for Peace', 12 December 2006.

¹³⁹ *BusinessHR* (2007), BiH dobila veći pristup NATO-vim povjerljivim informacijama od Hrvatske, <http://business.hr/Default2.aspx?ArticleID=3f24dc6a-d297-4634-9f76-424779ae03bf>, pristupljeno 19. marta 2008.

dijalog sa organizacijom.¹⁴⁰ U smislu etničke zastupljenosti, sastav OSBiH slijedi odredbe Ustava BiH, te zadnji popis stanovništva iz 1991. godine.¹⁴¹

c) *Pružanje usluga*

U intervjuu sa brigadnim generalom Hamzom Višćom, šefom Odjela za međunarodnu saradnju OSBiH, nivo profesionalizma Oružanih snaga je naglašen, te je pomenuo da je uloga OSBiH u operacijama NATO-a i UN-a ocjenjena jako uspješno.¹⁴² Sigurnost u BiH obezbjeđuje EUFOR, s obzirom da je uloga OSBiH u tom smislu prilično ograničena i suzdržana okolnostima u toj oblasti, te ograničenjima sadržanim u Dejtonskom sporazumu. Primarni cilj OSBiH je da postanu član NATO-a i da se priključe tzv. sistemu kolektivne sigurnosti. Imajući to u vidu, važno je napomenuti da su OSBiH već učestvovala u nekim vojnim misijama: u Eritreji i Etiopiji, Kongu i Iraku. Učešćem u ovim misijama OSBiH su pokazale da su sposobne izvoditi kompleksne zadatke ovih misija. Kao što je brigadir Višća spomenuo u intervjuu, oficiri OSBiH uvijek su bili u potpunosti posvećeni svom poslu u ovim misijama, i u većini slučajeva su imali neke od visokih pozicija. Iskustvo OSBiH iz rata i perioda nakon rata, kada je sigurnost bila u rukama stranih trupa, omogućilo je oficirima OSBiH sticanje vještine koje su neophodne za uspješno izvršavanje mirovnih misija. U tom smislu, sektor odbrane veoma dobro funkcioniše i ostvaruje svoje ciljeve. Ipak, više pažnje bi se trebalo posvetiti javnim odnosima; sektor odbrane bio je zatvoren tokom komunističke vladavine, stoga bi ovaj novi sektor trebao bi ulagati više napora u poboljšavanju pristupa informacijama o vojnim institucijama. Kada je riječ o saradnji sa društvom, OSBiH su obavezne prema Zakonu o odbrani, član 4 “osigurati vojnu odbranu zemlje i njenih građana u slučaju napada, uključujući terorizam; pomagati civilnim vlastima u slučaju prirodnih i ostalih katastrofa i nesreća; te učestvovati u akcijama uklanjanja mina u BiH.”¹⁴³ U nekoliko navrata do sada, OSBiH pomagale su civilnim vlastima u akcijama vezanim za prirodne katastrofe i nesreće.¹⁴⁴

¹⁴⁰ NATO, *Bucharest Summit Declaration*, dostupna na <http://www.nato.int/docu/pr/2008/p08-049e.html>, pristupljeno 16. aprila 2008..

¹⁴¹ DRC, Izveštaj Komisije za reformu odbrane, septembar 2005, str. 9.

¹⁴² Intervju sa Hamzom Višćom

¹⁴³ Zakon o odbrani BiH, Član 4, tačke b, c i d.

¹⁴⁴ Intervju sa Hamzom Višćom

d) *Održivost*

U sektoru odbrane, nesigurnost vezana za financijske izvore također je jedna od prijatniji dugoročnoj održivosti Ministarstva odbrane i Oružanih snaga. Većina NATO zemalja je usvojila praksu da se za odbrambeni budžet izdvaja oko 2% GDP-a; u BiH ovaj standard još uvijek nije postignut. Sektor odbrane stalno ovisi o političkoj volji pojedinaca koji odlučuju o ovim pitanjima. General-pukovnik Sifet Podžić, načelnik Zajedničkog štaba Oružanih snaga BiH smatra da su plaće vojnog osoblja premale¹⁴⁵. Pored toga, zaposlenici Ministarstva odbrane masovno napuštaju svoje trenutne pozicije i prihvataju poslove u drugim ministarstvima. No, oko 80%¹⁴⁶ budžeta troši se na plaće i naknade, bez obzira koliko one bile male, tako da teoretski ne preostaje dovoljno novca za modernizaciju Oružanih snaga, kako bi bile u mogućnosti postići interoperabilnost i učestvovanje u NATO misijama.¹⁴⁷ Još jedno pitanje za održivost u odnosu na euro-atlantske odnose, a koje je spomenuo brigadir Višća jeste ozbiljan nedostatak znanja stranih jezika među uposlenicima Ministarstva odbrane i Oružanih snaga BiH.¹⁴⁸

4.3. **OBAVJEŠTAJNO SIGURNOSNA AGENCIJA**

Nakon donošenja DPA, u BiH su egzistirale tri obavještajne službe, definisane u skladu sa najvećim etničkim izbornim tijelima: Srbi, Hrvati i Bošnjaci. Nakon nekoliko godina, dogovorena je i uspostavljena nova struktura na osnovu koje su postojale dvije obavještajne službe u BiH: Federalna obavještajno-sigurnosna agencija (FOSS) u Federaciji BiH i Obavještajno bezbjednosna služba (OBS) u RS. Afera 'Orao', baš kao i špijunska afera, o čemu je bilo riječi ranije, zajedno sa reformom odbrane koja je bila u toku, olakšalo je uspostavljanje jedinstvene obavještajne službe. Navedene afere omogućile su potrebnu stratešku poziciju OHR-u kako bi promicao ovu reformu i natjerao domaće partnere da prihvate program reformi koja je također bila podržana od strane nekih političkih predstavnika u zemlji. Tako je Šefik Džaferović, predsjedavajući Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, smatrao potrebnim adresiranje problema obavještajnih službi u BiH po kojoj bi „glavnu ulogu u ovom

¹⁴⁵ Intervju sa Sifetom Podžićem, načelnikom Zajedničkog štaba OSBiH, 30. maj 2008.

¹⁴⁶ NATO standard je 55-60%.

¹⁴⁷ Denis Hadžović, 'Defence Reform in Bosnia and Herzegovina', in Anja H. Ebnöther et. al (eds.), *Security Sector Governance in the Western Balkans*, str. 99.

¹⁴⁸ Intervju sa Hamzom Višćom.

procesu trebala imati međunarodna zajednica.”¹⁴⁹ Visoki predstavnik je 29. maja 2003. godine, najavio osnivanje Ekspertne komisije za reformu obavještajne službe.¹⁵⁰ Komisija je osnovana kako bi predložila zakon o uspostavi obavještajne službe na državnom nivou, koji bi bio u skladu sa evropskim principima i praksom, s obzirom da je osnivanje ove agencije bilo jedan od uvjeta iz Studije izvodljivosti EU. Visoki predstavnik je na čelo Komisije imenovao Kalmana Kočiša (Kalmana Koscisa), bivšeg ambasadora Mađarske u BiH, a koji je prije službe u našoj zemlji, uspješno nadgledao reformu obavještajne službe u Mađarskoj.

Ne samo da su posljedice rata stvarale prepreku u osnivanju obavještajne službe, nego je obavještajna služba i u bivšem komunističkom sistemu imala veoma negativnu reputaciju, s obzirom da je viđena kao instrument političke kontrole. Nerzuk Ćurak, profesor na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Sarajevu to naziva “postojanje dinosaura u modernom dobu”, čije postojanje podržavaju “neinventivni političari sa plitkim umovima, koji bi htjeli imati svoje ljude u obavještajnoj zajednici, kako bi im omogućili...obavještajne podatke koje bi koristili za jačanje svoje političke moći.”¹⁵¹ Ipak, otpor lokalnih političara nije bio toliko snažan koliko se pretpostavljalo, ali neka neslaganja su još uvijek postojala. Jednom predložena od strane Komisije, implementacija zakona o obavještajnoj službi BiH prolongirana je zbog različitih ideja o broju regionalnih centara: Bošnjaci su htjeli četiri regionalna centra, Srbi dva, a Hrvati tri.¹⁵² Kada su pregovori oko reforme zapali u pat poziciju, mediji su počeli špekulacije o tome da li će Visoki predstavnik nametnuti zakon.¹⁵³ Predsjedavajući Vijeća ministara BiH, Adnan Terzić, smatrao je da bi Visoki predstavnik „trebao iskoristiti svoje ovlasti i nametnuti zakon”.¹⁵⁴ S druge strane, Mladen Ivanić, ministar vanjskih poslova BiH u to vrijeme, još uvijek je odbijao da razgovara o zakonu i vjerovao da vlasti RS trebaju i dalje imati kontrolu nad obavještajnom službom. Visoki predstavnik je u martu 2004. godine iskoristio svoj autoritet i konačno prevazišao zastoje u Vijeću ministara BiH, te poslao zakon u Parlament BiH na usvajanje. No, on nije iskoristio Bonske ovlasti kako bi nametnuo Zakon o osnivanju Obavještajno sigurnosne službe, s obzirom da se u isto vrijeme odvijala reforma odbrane i indirektnog poreznog sistema. Izgleda da su te dvije reforme bile mnogo ozbiljniji front iskušenja, nego ona koja se ticala obavještajne službe. Stoga je Visoki predstavnik iskoristio zaostavštinu Bonskih ovlasti koju je upotrijebio u dvije spomenute reforme, i uspio

¹⁴⁹ *Večernji List*, ‘Civilna kontrola obavještajnih struktura’, 2. april 2003, str. 4.

¹⁵⁰ OHR, *Odluka o uspostavljanju Specijalne komisije za reformu obavještajne službe*, 29. maj, 2003.

¹⁵¹ Nerzuk Ćurak, *Dejtonski nacionalizam*, Sarajevo: Buybook, 2004, str. 140.

¹⁵² Krišto, ‘Jedna obavještajna služba, tri ureda’, *Slobodna Dalmacija*, 2. oktobar 2003, str. 17.

¹⁵³ *Dnevni Avaz*, ‘Hoće li OHR nametnuti zakon?’, 10. decembar, 2003, str. 9.

¹⁵⁴ *Oslobođenje*, ‘Terzić se poziva na Ešdauna’, 10 decembar, 2003, str. 3.

osigurati da Zakon o obavještajnoj službi bude usvojen. Obavještajno sigurnosna agencija (OSA) postala je operativna 1. juna 2004. godine, i ima jurisdikciju na cijeloj teritoriji BiH. Ona djeluje pod izvršnom vlašću Vijeća ministara i predmet je nadzora parlamentarne komisije za nadzor rada OSA-e. Ona surađuje sa ICTY i drugim agencijama, kako u BiH tako i šire.

Evaluacija

a) Lokalno vlasništvo

Kalman Kočiš, bivši predsjedavajući Komisije za reformu obavještajnog sektora¹⁵⁵, naglasio je da je reforma obavještajnih službi u BiH završena i da je potpuno pod domaćom kontrolom. On tu reformu smatra potpuno uspješnom pričom.¹⁵⁶ Iako bi gosp. Kočiš, kao osoba koja je direktno nadgledala proces reforme obavještajnog sektora volio da prikaže svoj rad u najboljem mogućem svjetlu, evaluacija reforme obavještajnog sektora pokazuje da postoji prostor za poboljšanje po pitanju funkcionalnosti OSA-e na demokratski način. Međunarodna zajednica je bila, osim inicijative na samom početku, malo uključena u reformu, usljed nepostojanja niti jedne međunarodne organizacije koja je specijalizirana za pitanja koja se odnose na obavještajni sektor. Uprkos tome što je OHR bio stalno prisutan, međunarodna uključenost tokom reforme obavještajnog sektora, bila je ograničena maksimalnim brojem od četiri vanjska eksperta¹⁵⁷ U smislu saradnje sa različitim sferama društva, važno je napomenuti da je postojalo jako malo dijaloga između medija, akademije i obavještajne službe. Denis Hadžović, generalni sekretar Centra za sigurnosne studije iz Sarajeva, za to krivi nerazvijeni sektor civilnog društva,¹⁵⁸ ali mora se primjetiti da u ovom slučaju dijalog mora biti obostran. Teško je prosuditi do kojeg omjera je OSA reformirana ili je u domaćem vlasništvu¹⁵⁹, ali zatvoreni karakter ove institucije otvara značajan prostor za špekulacije u smislu demokratskog upravljanja.

b) Demokratsko upravljanje

OSA je veoma zatvorena organizacija. Postoji nedostatak transparentnosti i odgovornosti za koje se mogu okriviti posljedice komunističkog sistema,¹⁶⁰ ali se stiče dojam i da je ova institucija spora u prilagođavanju novim demokratskim normama i vrijednostima. Posebna

¹⁵⁵ On je također bivši oficir mađarske obavještajne službe koji je nadgledao reformu ovog sektora u Mađarskoj

¹⁵⁶ *BH Dani*, 'Intervju sa Kalmanom Koscisem: Zakon za bosanske špijune', Br. 351, 5 mart 2004.

¹⁵⁷ Ibid.

¹⁵⁸ Denis Hadžović, 'Intelligence Sector in Bosnia and Herzegovina' in Anja H. Ebnöther et. al (eds.), *Security Sector Governance in the Western Balkans: Self-Assessment Studies on Defence, Intelligence, Police and Border Management Reform*, DCAF, 2007, str. 240.

¹⁵⁹ Ibid.

¹⁶⁰ Ibid., str. 240.

parlamentarna komisija¹⁶¹ je osnovana i odgovorna za nadgledanje rada OSA-e. Mirko Okolić, predsjednik te Komisije, izjavio je u intervjuu, da se na osnovu izvještaja o radu OSA-e i broju pritužbi Komisiji na rad OSA-e, kao i na ocjene od strane međunarodne zajednice o sigurnosnoj situaciji u BiH, može zaključiti da je rad agencije na zadovoljavajućem nivou. U svakom slučaju, Okolić je dodao da OSA u nekoliko navrata nije ispunila neke zakonom propisane uslove, kao što je npr. podnošenje periodičnih izvještaja o radu institucije.¹⁶² Komisija se u svakom slučaju trudi da, na najbolji mogući način, ispunu povjerenu joj ulogu u nadzoru rada OSA-e. Može se zaključiti da čak, ako uzmemo u obzir prirodu tajnosti ove agencije, još uvijek postoji nedostatak demokratskog upravljanja.

c) *Pružanje usluga*

Ne postoje javne informacije o efikasnosti rada ove institucije. Organizaciona struktura je također nedostupna za javnost.¹⁶³ Sva pitanja se prosljeđuju parlamentarnoj komisiji. Osim toga web stranica Agencije nije ažurirana godinama. Dio za informacije i obavještenja web stranice sadrže samo jednu informaciju: agencija je pohvaljena medaljom uspjeha za antiterorizam 2005. godine od strane predsjednika SAD-a Džordža Buša (George W. Bush). To vjerovatno nije jedino ostvarenje koje je postigla ova agencija; no čini se da oni upravo to smatraju jedinim odlikovanjem za koje bi javnost trebala znati. Stoga je jasno da se još uvijek unutar agencije, treba raditi na uklanjanju posljedica koje su zaostavština komunizma. Sposobnost ljudi da evaluiraju iz jednog sistema u drugi, kako to argumentuje Kočić,¹⁶⁴ svakako će se manifestirati i na OSA-u. Okolić je također primjetio da mali broj žalbi protiv OSA-e (dvije), mogu navoditi na do dva zaključka: ili je rad OSA-e u savršenom skladu sa zakonom, ili javnost nije upoznata sa procedurom kome da se obrati ukoliko se želi žaliti na rad Agencije.

d) *Održivost*

Nekoliko stvari je poznato u vezi sa budžetom i dugoročnom održivošću OSA-e. Mirko Okolić je kazao da je budžet trenutno adekvatan, ali da novi izazovi sa kojima se suočava agencija (poput antiterorističkih mjera) iziskuju veći budžet.¹⁶⁵ Osim toga, istakao je da je potrebno mnogo investirati u opremanje Agencije, kako bi bili u toku sa trenutnim naučnim i tehnološkim

¹⁶¹ Zajednička sigurnosno-obavještajna komisija za nadzor nad radom Obavještajno-sigurnosne agencije BiH

¹⁶² Intervju sa Mirkom Okolićem, predsjedavajućim sigurnosno-obavještajne komisija za nadzor nad radom Obavještajno-sigurnosne agencije BiH, Sarajevo, 21. april, 2008.

¹⁶³ Denis Hadžović, 'Intelligence Sector in Bosnia and Herzegovina' in Anja H. Ebnöther et. al (eds.), *Security Sector Governance in the Western Balkans*, str. 239.

¹⁶⁴ *BH Dani*, 'Intervju sa Kalmanom Koscisem: Zakon za bosanske špijune', Br. 351, 5. mart 2004.

¹⁶⁵ Intervju sa Mirkom Okolićem, predsjedavajući zajedničke sigurnosno-obavještajna komisija za nadzor nad radom Obavještajno-sigurnosne agencije BiH, Sarajevo, 21. april, 2008.

dostignućima na tom polju. Određeni tehnološki napredak desio se 2007. godine, jer je visoko kvalitetna oprema za prisluškivanje OSA-i donirana od Evropske komisije. Odnedavno, operateri telekoma u zemlji su počeli montirati ovu opremu s ciljem prisluškivanja telefonskih razgovora, sms poruka, email-a i interneta.¹⁶⁶ Prisluškivanje se može vršiti samo po naredbi Suda BiH.

4.4. UPRAVA ZA INDIREKTNO OPOREZIVANJE (CARINA)

Jedan od paradoksa koje sadrži DPA je stvaranje države bez ikakvih kompetencija u kontroli i prikupljanju državnog poreza. Stoga su entiteti definisali porezne obaveze kao svoje vlastite doprinose. Fikret Čaušević, profesor Ekonomskog fakulteta u Sarajevu, ističe da se omogućavanjem lokalnim vlastima da vrše takvu vrstu kontrole nad javnim doprinosima, stvara prostor za „velike carinske i akcizne prevare i dopušta političkim strukturama na vlasti...da stvaraju ekonomski osnov za jačanje svojih pozicija i za smanjivanje održivosti ekonomije BiH kao cjeline“¹⁶⁷ Kad je riječ o državnom budžetu, ustavom je propisano da FBiH treba učestvovati sa dvije trećine, a RS jednom trećinom, potrebnih doprinosa.¹⁶⁸ Ostatak budžeta se skuplja iz administrativnih taksi i prihoda od aktivnosti države.

Kako je izgradnja države u BiH napredovala, postalo je očigledno da postoji potreba za neovisnim finansiranjem državnih institucija, kao i potreba za jedinstvenim ekonomskim prostorom. Izvještaj Svjetske banke pokazao je da su “uloge države veoma ograničene, i izvori njenog financiranja nesigurni. Kao rezultat toga, upitna je održivost države”.¹⁶⁹ Međunarodna zajednica je procjenila da izbjegavanje poreza iznosi 600 miliona KM godišnje (300 miliona Eura).¹⁷⁰ Želimir Rebac, direktor Carinske uprave FBiH, istakao je početkom 2003. godine, da je u periodu od osam mjeseci (otkad je on bio na toj poziciji) otkriveno izbjegavanje plaćanja poreza u vrijednosti od oko 200 miliona KM, čime su po njegovom mišljenju opravdane međunarodne sumnje.¹⁷¹ On je osim toga istakao da je jedini način na koji bi mogla funkcionirati carina, jeste izgradnja jedinstvene carinske službe.

¹⁶⁶ *Oslobođenje*, ‘Telekom operateri su popustili na zahtjev Parlamenta’, 14. juni 2008.

¹⁶⁷ Fikret Čaušević, ‘Fiskalna struktura u BiH i problemi koje uzrokuje’ u *International support policies to see countries – lessons (not) learned in Bosnia-Herzegovina*, Sarajevo: Fond za otvoreno društvo BiH, 2001, str.

¹⁶⁸ DPA, Annex IV.

¹⁶⁹ Svjetska banka, ‘Poreska federalizacija u Bosni i Hercegovini’, Sarajevo, 1997, str. 9.

¹⁷⁰ CAFAO, Revenue Loss from Tax and Customs Fraud in BiH Identified by CAFAO, 1st October, 2002.

¹⁷¹ *Večernji list*, ‘Intervju sa Želimirom Rebcom.’ 22. januar 2003.

Reforma indirektnog oporezivanja pojavila se među prioritetima OHR-a, tek kada je Ešdaun preuzeo mandat Visokog predstavnika 2002. godine. Ona je uključivala ukidanje složene naplate poreznog sistema i njegovu zamjenu jedinstvenim porezom na dodatnu vrijednost (PDV) za cijelu zemlju, te ukidanje dvije entitetske carinske službe i ultimativno uspostavljanje jedinstvene carinske službe na državnom nivou. Donald Hejs (Donald Hays), zamjenik Visokog predstavnika, imenovan je da nadgleda ovu reformu. Magazin *BH Dani* su prokomentarisali Ešdaunov ekonomski program kao “ozbiljnu namjeru da pretvori BiH u ozbiljnu državu.”¹⁷²

Kao što se i očekivalo, odmah se pojavilo protivljenje ovim prijedlozima. Mladen Ivanić, ministar vanjskih poslova BiH u tom periodu, poslao je pismo Hejsu, nudeći svoje prijedloge u vezi sa prikupljanjem PDV-a i reformom carine. On je htio da se PDV prikuplja i troši isključivo na nivou entiteta, a ne države. On se također, protivio uspostavljanju jedinstvene carinske službe na državnom nivou. Hejs je u svom odgovoru ponovio, da dok je u toku rasprava o tehničkim detaljima raspodjele prihoda, “princip jedinstvene carinske administracije u BiH, stvar o kojoj se ne može pregovarati”.¹⁷³ Prijedlozi koje je ponudio Ivanić, ignorisali su osnovno pitanje egzistiranja tri carinske službe koje su samo koristile kriminalcima da se bogate na osnovu ovih podjela, dok su u isto vrijeme građani BiH gubili svoj novac zbog neusklađenosti carinskog sistema.

OHR je imao čvrst stav da predložene reforme nisu kreirane s ciljem ukidanja prihoda entitetima. One bi, u stvari, donosili više novca entitetima imajući u vidu da bi se postojeća praksa prevara i izbjegavanja poreza svela na minimum. Ideja OHR-s je bila bazirana na pozitivnom iskustvu Belgije, gdje su ekonomski indikatori jasno pokazali da odvojeni sistemi za prikupljanje taksi neće funkcionirati. Međutim, protivljenja među strankama u RS-u o jedinstvenom sistemu za prikupljanje javnih prihoda doveli su do špekulacija u medijima da je OHR spreman jednostavno nametnuti zakon.¹⁷⁴

U međuvremenu, OHR je oformio tim sastavljen od domaćih i međunarodnih eksperata sa ciljem da izvrše reviziju pojedinih državnih preduzeća. Tim je djelovao pod okriljem OSCE-a. Elektro kompanije su bile od posebnog interesa za tim, jer je bilo poznato da su u

¹⁷² Snježana Mulić-Bušatlija, “Pedijev porez na dodatnu vrijednost” *BH Dani*, 18. oktobar 2002.

¹⁷³ *Press konferencija OHR-a*, 2. januar, 2003.

¹⁷⁴ *Večernji list*, “Državna carina i ekonomski kolps RS-a”, 12. februar 2003, str. 4.

kurupciju bili uključeni političari sa najvišeg nivoa. Revizija je pokazala da korupcija postoji u sve tri istraživane kompanije, dakle u svakoj pod kontrolom tri različite etničke grupe, a bilo je čak i ozbiljnije nego što se u početku očekivalo, posebno u RS-u. Ešdaun nije odmah objavio rezultate ovih revizija, ali ih je kasnije iskoristio kao sredstvo za dalje promicanje reformi. “Htio sam ubaciti ovu senzaciju u najbolje vrijeme, kako bi postigli maksimalan efekat u kontekstu naše borbe sa RS-om o PDV-u i carini,” rekao je Ešdaun.¹⁷⁵ S obzirom da su dokazi ove revizije jasno pokazali umiješanost visoko pozicioniranih političara, Ešdaun je iskoristio Bonske ovlasti i smjenio ih. Jedan od tih političara bio je i Dragan Čović, izabrani hrvatski član Predsjedništva BiH, koji je odmah procesuiran na državnom sudu.¹⁷⁶ Strahujući zbog mogućeg smjenjivanja povodom umiješanosti njihovih stranaka u ilegalne aktivnostima u kompanije nad kojima je vršena revizija, političari su bili spremni na kompromis. ICG je citirao bivšeg zvaničnika OHR-a: “Nevjerovatno je šta se sve može postići kada političari misle da su im karijere u pitanju, ali je isto tako nevjerovatno da kada su ostavljeni bez pomoći, nisu spremni preuzeti nikakvu odgovornost.”¹⁷⁷

U februaru 2003. godine, Ešdaun je uspostavio Komisiju za indirektno oporezivanje (ITCP). Za njenog šefa, imenovao je Džoli Dikson (Joly Dixon), bivšu zvaničnicu Evropske komisije i eksperta za EU politiku indirektnog oporezivanja.¹⁷⁸ Komisija je trebala pripremiti nacrt zakona sistema o indirektnom oporezivanju u BiH, koji bi kasnije bio dostavljen na razmatranje parlamentima na entiteskom i državnom nivou. ITPC je ubrzo završila sa nacrtom zakona kojim je predloženo osnivanje Uprave za indirektno oporezivanje (UIO), koja bi administrirala carinu, i eventualno PDV u skladu sa evropskim standardima. Postojećih devetnaest carinskih predstavništava, bilo bi svedeno na četiri, u skladu sa uslovima vezanim za jedinstveni ekonomski prostor i ekonomsku efikasnost. To je zahtijevalo mnogo „zavrtnja ruku“ od strane OHR-a, i spekuliralo se o korštenju Bonskih ovlasti kako bi se uklonili zvaničnici koji su sputavali napredak. U oktobru 2003. godine, NSRS dala je saglasnost za prebacivanje ovlasti nad sektorom za indirektno oporezivanje na Parlamentarnu skupštinu BiH. Gosp. Jovan Mitrović, iz DNS stranke, komentirao je da glasanje za Zakon o indirektnom oporezivanju na zadnjoj RSNA sesiji predstavlja “kriminalni čin i veliku izdaju naroda.”¹⁷⁹ Kada je ovo pitanje prenešeno na državni nivo, članovi parlamenta iz Republike Srpske su

¹⁷⁵ Paddy Ashdown, *Swords and Ploughshares*, 2007, str. 266.

¹⁷⁶ Sud BiH, Slučaj br. X-K-05/02.

¹⁷⁷ ICG Report, *Ensuring Bosnia's Future*, 2007, str. 5.

¹⁷⁸ OHR, *Decision Establishing the Indirect Tax Policy Commission*, 12. februar 2003.

¹⁷⁹ *Nezavisne Novine*, ‘Parlamentarna većina iznevjerila narod’, 3. novembar, 2003.

pokušali razvodniti originalni nacrt zakona, predlaganjem sedam carinskih tačaka unutar entitetskih granica. Ali na kraju, u decembru 2003. godine, prevaziđene su opstrukcije od strane članova parlamenta iz RS i oba doma Parlamenta BiH su usvojila Zakon o indirektnom oporezivanju BiH. UIO je imala četiri regionalne podružnice, po jednu u Banja Luci, Mostaru, Tuzli i Sarajevu. Bivše uprave za indirektno oporezivanje iz entiteta i Brčko distrikta, 2004. godine su ukinute, a PDV je uveden 1. januara 2006. godine po jedinstvenoj stopi od 17% i po jedinstvenom sistemu prikupljanja. UIO je postala najvaća institucija na državnom nivou, i po prvi put administrativna područja u zemlji su uspostavljena po kriteriju prirodnih ekonomskih regija, za razliku od principa entitetske razdvojenosti koji je prakticiran do tada.

Pramda je reforma indirektnog oporezivanja bila jedna od najčešće osporavanih reformi provedenih od strane OHR-a, ona se pokazala kao veoma uspješna od onog trenutka kada je stavljena van sfere uticaja domaćih političara. Kao rezultat, država je dobila čvrste izvore prihoda za finansiranje sve većeg broja institucija neopotrebnih za ispunjavanje uslova na putu ka članstvu u EU. Sakupljanje prihoda za entitete se također povećalo, jer novi sistem nije osjetljiv na nefunkcionalnost kao što je to bio slučaj sa entitetski baziranim sistemom.

Evaluacija

a) Lokalno vlasništvo

Piter Nikol (Peter Nicholl), bivši guverner Centralne banke BiH, je 2006. godine imenovan za predsjednika Upravnog odbora UIO. Njegov mandat je bio produžen od strane Visokog predstavnika nekoliko puta, a zadnji put je to bilo u januaru 2008. godine.¹⁸⁰ Kao i u ostalim institucijama, gdje su u svakodnevni posao uključeni međunarodni zvaničnici, uključenost Pitera Nikola u UIO pravdana je kredibilitetom koji pružaju strani eksperti. Kad je riječ o političkoj podršci, UIO je bila izložena stalnim napadima zbog pretpostavki o nedovoljnim isplatama entitetima, pogotovo iz RS-u. Predsjednik Vlade RS-a čak je prijetio krivičnim prijavama protiv predsjednika Upravnog odbora UIO i njenog direktora, za navodno spriječavanje isplata RS-u.¹⁸¹ Džoli Dikson, koja je u to vrijeme bila predsjednica Upravnog

¹⁸⁰ OHR, *Odluka o produženju mandata Petera Nicholla kao predsjedavajućeg Upravnog odbora Uprave za indirektno oporezivanje BiH*, 8. januar 2008.

¹⁸¹ *Dnevni Avaz*, 'Dodik također smatra Čauševića odgovornim za blokiranje plaćanja poreskih prihoda za RS', 7. mart 2006.

odbora UIO negirala je sve optužbe i otvoreno pozvala premijera RS da podnese tužbu i testira rad UIO na sudu.¹⁸²

U intervjuu sa Saudinom Terzićem, pomoćnikom direktora Odjela za jačanje zakona UIO BiH, rad ove institucije je pozitivno ocijenjen. Terzić je objasnio da je saradnja između UIO i ostalih sigurnosnih institucija regulirana zakonom, pa tako oni svakodnevno surađuju sa Graničnom policijom i ostalim institucijama u zemlji.¹⁸³ To je potvrđeno i u intervjuu sa Bogdanom Novakovićem, pomoćnikom direktora Sektora za carinu u UIO.¹⁸⁴ Saradnja sa civilnim društvom se poboljšala od osnivanja anonimne telefonske linije za prijavu kriminala pod nazivom ‘Stop krijumčarenju’ početkom 2007. godine. Po Terzićevim riječima, saradnja između UIO i međunarodnih institucija, poput INTERPOL-a bila je također zadovoljavajuća. Izvještaj o napretku EU za 2007. godinu, nije bio toliko pozitivan kada je u pitanju implementacija *acquis communautaire*: “Kada je u pitanju carinska politika, zakoni o carini odražavaju *acquis* koji je bio na snazi u septembru 2003. godine, te treba biti prilagođen promjenama koje su se desile u međuvremenu.”¹⁸⁵

b) Demokratsko upravljanje

Zajednička komisija za odbranu i sigurnost (ZKOS) je ozvaničila saradnju sa UIO. Intervju sa Terzićem otkrio je da je ZKOS u nekoliko navrata tražila informacije o radu UIO, ali se to nije dešavalo na regularnoj osnovi.¹⁸⁶ Zastupljenost u Upravnom odboru uključuje ministre sa svih nivoa vlasti u državi, odnosno ministri finansija iz FBiH, RS i državnog nivoa. Predstavnik Brčko Distrikta i Centralne banke su uključeni u ulozi posmatrača. Ova struktura upravljačkog tijela priznaje interese svih strana koje su obuhvaćene radom UIO. U smislu etničke zastupljenosti UIO, ona je bazirana na osnovu posljednjeg popisa stanovništva.

c) Pružanje usluga

Reforma indirektnog oporezivanja rezultirala je povećanjem prikupljanja indirektnih poreza za 70% u odnosu na period 2002.-2006. godina.¹⁸⁷ To je postignuto zahvaljujući

¹⁸² *Dnevni Avaz*, „Dixon: Dodik može da ide na sud, ali sve odluke su zakonite“, 27. april 2006

¹⁸³ Intervju sa Saudinom Terzićem, UIO BiH, pomoćnik direktora, Sektor za provođenje i poštivanje carinskih i poreznih zakonskih propisa, 13. maj 2008.

¹⁸⁴ Intervju sa Bogdanom Novakovićem, pomoćnik direktora, Sektor za carine, UIO BiH, Banja Luka, 13. maj 2008.

¹⁸⁵ Izvještaj Evropske komisije: *Bosna i Hercegovina: Izvještaj o napretku za 2007.*, str. 34.

¹⁸⁶ *Ibid.*

¹⁸⁷ Vijeće ministara BiH, Služba za ekonomsko planiranje i koordinaciju implementacije srednjoročne razvojne strategije BiH, *Ekonomski trend u BiH – godišnji izvještaj za 2006*, str. 28.

prednostima PDV-a koji se ogledaju u smanjenju sive ekonomije, boljem poštovanju zakona od strane poreskih obveznika, i povećavanjem efikasnosti u prikupljanju indirektnih poreza. Kako je navedeno u izvještaju Jedinice za planiranje ekonomske politike Vijeća ministara BiH, cjelokupni indirektni porez porastao je za skoro milijardu od kada je uveden PDV. Porezna baza je također proširena u odnosu na početna očekivanja od oko 20,000 poreskih obveznika prilikom uvođenja PDV-a. U januaru 2006. godine, kada je uveden PDV, UIO je imala 32,843 registrirana porezna obveznika. Do kraja 2006. godine njihov broj je narastao na 37,309. Od tog broja, 98% registriranih ispunilo je taksativne forme na vrijeme.¹⁸⁸ Jedan od ciljeva UIO je zaštita društva i granična sigurnost sa naglaskom na carinu i vanjsku trgovinu, i UIO je postigla napredak u ispunjenju ovih ciljeva u proteklim godinama. Jedan od statističkih indikatora koje je omogućila UIO je vrijednost privremeno oduzete robe koja su se povećala sa 2.786.077,11 KM u 2005. na 13.225.225,56 KM u 2007. godini. Premda se informacija o velikim količinama zaplijenjenih pošiljki stalno pojavljuju u novinama, usljed ograničenog pristupa informacijama, kao što je ranije navedeno, teško je reći da li je krijumčarenje efektivno spriječeno od strane UIO ili neke druge institucije. U svakom slučaju, institucija je veoma orjentisana na domen pružanja usluga, i prilično otvorena za pitanja građana. Web stranica je veoma profesionalna i redovno ažurirana.

d) Održivost

ITA najviše doprinosi jedinstvenom računu države, ali i dalje se suočava sa velikim problemima u pogledu finansiranja obuke i opreme. Šefovi Odjela protiv krijumčarenja i Odjela za istragu, Nail Čaušević i Nikica Gligorić, složili su se da nedostatak opreme izaziva velike probleme u otkrivanju krijumčarenja i korupcije.¹⁸⁹ Još jedna otežavajuća činjenica je da je oprema koju posjeduju, većim dijelom donirana, uglavnom od strane ambasade SAD-a i EU. Novaković je također istakao da zaposlenici nisu zadovoljni svojim plaćama, a i u smislu tehničke opremljenosti bilo bi potrebno značajno unaprijediti stanje, no prepreku ovom stvara nedostatak sredstava u budžetu namjenjenih za tu svrhu.¹⁹⁰ To dovodi u pitanje i samu održivost ureda za carinu.

¹⁸⁸ UIO BiH, (2005), Uprava za indirektno oporezivanje BiH, <http://www.uino.gov.ba/>, pristupljeno 30. april, 2008.

¹⁸⁹ Intervju sa Nikicom Gligorićem, šef Odsjeka za istrage UIO BiH i Nailom Čauševićem, šef Odsjeka za suzbijanje krijumčarenja UIO BiH, Banja Luka, 13. maj 2008.

¹⁹⁰ Intervju sa Bogdanom Novakovićem, pomoćnik direktora, Sektor za carine, UIO BiH, Banja Luka, 13 maj 2008.

4.5. DRŽAVNA AGENCIJA ZA ISTRAGE I ZAŠTITU (SIPA)

Madridska deklaracija PIC-a je donešena 15. i 16. decembra 1998. godine, i u njoj je naglašena potreba uspostavljanja vladavine zakona u BiH. Paragraf 12, tačka 1. ove deklaracije poziva na uspostavljanje vladavine prava u koju bi svi građani imali povjerenje, kao preduvjet dugotrajnom miru. Kada je osnovan Sud BiH, pojavila se i potreba za državnom agencijom koja bi djelovala u skladu sa instrukcijama datim od strane Suda ili Tužiteljstva BiH. Zakon o Državnoj agenciji za istrage i zaštitu (Zakon o SIPA-i) usvojen je jula 2002. godine, ali je Agencija postala operativna odlukom Visokog predstavnika o imenovanju direktora i zamjenika direktora agencije.¹⁹¹ Prvobitna struktura SIPA-e predviđala je Direktorat sastavljen od direktora i dva zamjenika direktora. Imala je također, tri odjela: Odjel za krivično obavještajni rad, Odjel za zaštitu važnih osoba, Odjel za zaštitu diplomatskih i konzularnih misija i državnih institucija. U početku je zamišljeno da agencija treba pružati usluge Sudu BiH i Tužiteljstvu BiH, i prema prvobitnom zakonu nije imala policijske ovlasti, izuzev unutar Odjela za zaštitu VIP-a i Odjela za zaštitu diplomatskih i konzularnih misija i državnih institucija. Kada je Visoki predstavnik nametnuo Krivični zakon BiH i Zakon o krivičnom postupku BiH, u njima su definisana i krivična djela koja su bila pod ingerencijom državnih institucija.¹⁹² Veoma brzo se ispostavilo da neke od propisa iz Zakona o SIPA-i nije moguće implementirati. Stoga je, a imajući u vidu i usvojeni Krivični zakon i Zakon o krivičnom postupku BiH, 15. juna 2004. godine donešen novi Zakon o SIPA. SIPA je od tada prepoznatljiva kao administrativna organizacija unutar Ministarstva sigurnosti BiH sa operativnom autonomijom, uspostavljena u cilju provođenja policijskih poslova, pod rukovodstvom direktora i finansirana iz državnog budžeta. U junu 2006. godine, kada je OHR nametnuo Zakon o amandmanima na Zakon o krivičnom postupku BiH-a, SIPA je dobila policijske ovlasti.

¹⁹¹ Odluka OHR-a o imenovanju Direktora i zamjenika direktora Agencije za istrage i zaštitu BiH (SIPA), 7. oktobar 2002.

¹⁹² OHR *Decision Enacting the Criminal Code of Bosnia and Herzegovina*, and *Decision Enacting the Criminal Procedure Code of Bosnia and Herzegovina*, 24 January 2003.

Evaluacija

a) Lokalno vlasništvo

SIPA je najveća sigurnosna institucija na državnom nivou. Ima veliki broj sektora i odgovornosti, a saradnja sa ostalim institucijama je od krucijalnog značaja. U zadnjem izvještaju o napretku EU, saradnja i koordinacija SIPA-e sa entitetskom i kantonalnom policijom ocjenjena je kao značajno poboljšana.¹⁹³ SIPA je bavila rješavanjem većine problema vezanih za koordinaciju, premda su neki problemi i dalje prisutni usljed preklapanja mandata različitih institucija za provođenje zakona u zemlji. Uključenost civilnog društva u rad SIPA-e je evidentna kroz kampanju *Krimolovci*, kojom se pozivaju građani da informacije koje eventualno posjeduju u pogledu krivičnih djela podjele sa policijom. Ovaj program je iniciran i finansiran od strane stranih donatora.¹⁹⁴ Međunarodne organizacije i dalje igraju bitnu ulogu u radu SIPA-e. Riječ je uglavnom o savjetničkoj ulozi, kao u slučaju EUPM-a, koji blisko saraduje sa ovom institucijom po velikom broju pitanja. Kada je riječ o političkoj podršci, SIPA je pod velikim pritiskom političke elite. On je najevidentniji prilikom procesa izbora novog direktora, što je bio slučaj i sa zadnjim izborom 2007. godine, koji se produžio čak do 2008. godine. Taj je pritisak također uočljiv i kada su u pitanju visoko profilirane istrage koje provodi ova institucija, a tiču se organiziranog kriminala i ratnih zločina.

b) Demokratsko upravljanje

SIPA potpada pod ingerencije i mandat Zajedničkog komiteta za odbranu i sigurnost Parlamentarne skupštine BiH. Nivo profesionalnosti u SIPA-i nije na nivou kakav bi trebao biti, a glavni problem je vezan za visinu budžeta institucije (pogledati tačku (d) za više detalja). SIPA je, kao agencija za provođenje zakona, primila najveći udar na svoj kredibilitet kada je šef Odjela za sigurnost osoblja i imovine suspendiran zbog optužbi za povezanosti sa ratnim zločinima u decembru 2007. godine.¹⁹⁵ Dvije sedmice kasnije, još dvoje uposlenika SIPA-e su suspendirani iz istog razloga. U smislu etničke zastupljenosti, SIPA prati principe koji se koriste i u drugim sigurnosnim agencijama na državnom nivou, koji predviđaju zastupljenost zasnovanu na zadnjem popisu stanovništva iz 1991. godine.

¹⁹³ Izvještaj Evropske komisije: *Bosna i Hercegovina: Izvještaj o napretku za 2007*, str. 53.

¹⁹⁴ Uglavnom EUPM i Vlada Velike Britanije.

¹⁹⁵ BIRN, "Two more SIPA officials suspended", *Balkan Investigative Reporting Network*, 11. decembar 2007.

c) *Pružanje usluga*

SIPA je veoma fragmentirana organizacija sa mnogo sektora i odjela. Tako, za dobijanje informacija je potrebno odobrenje od različitih dužnosnika SIPA-e. Web stranica ne sadrži dovoljno informacija za javnost, a sama institucija nije dovoljno ažurna u odgovoru na upite putem elektronske ili obične pošte. Iako nije htio podijeliti informacije sa autorima ovog rada, direktor SIPA-e, u intervjuu datom lokalnoj novinskoj agenciji, istakao je da je tijekom 2007. godine ova agencija izvela 25 hapšenja osoba za koje postoje indicije da su povezane sa ratnim zločinima, a da se u tom momentu provode 63 istrage o organizovanom kriminalu.¹⁹⁶ S obzirom na svoje ciljeve, SIPA dobro funkcionira u nekim sektorima, kao npr. u Sektoru za ratne zločine i zaštitu VIP-a, a u ostala tri postoji još prostora za unaprijeđenje i dokazivanje. Najveći problemi su prisutni u borbi protiv pranja novca (u nadležnosti Sektora za obavještajno finansijske zloupotrebe)¹⁹⁷ i u vezi sa pitanjima vezanim za terorizam (Sektor za borbu protiv terorizma, organizovanog kriminala i zloupotrebe narkotika).¹⁹⁸

d) *Održivost*

Premda se SIPA ne suočava sa problemom po pitanju budžetiranja,¹⁹⁹ veliki problem u radu SIPA-e predstavlja odlazak kvalificiranog osoblja. Na primjer, Ivica Bošnjak iz Odjela za unutarnju kontrolu SIPA-e tvrdi da SIPA mora da se izbori sa problemom napuštanja osoblja institucije i odlaska rada u entitetske i kantonalne agencije za sprovođenje zakona.²⁰⁰ Raffi Gregorian, prvi zamjenik Visokog predstavnika, je istakao da je ovo problem cijelog sigurnosnog sektora, s obzirom da entiteti privlače kvalificirano osoblje nudeći im veće plate, a državne institucije jednostavno ne mogu to priuštiti.²⁰¹ Ivica Bošnjak iz SIPA-e se žali da educirano osoblje odlazi, a njihova mjesta popunjava slabije edukovan kadar, što u krajnjem kontekstu reflektuje na efikasnost provođenja zakona i na kraju može dovesti do usložnjavanja cjelokupne sigurnosne situacije.²⁰²

¹⁹⁶ SRNA, 'SIPA sprovodi 63 istrage o organizovanom kriminalu', 20. februar 2008.

¹⁹⁷ *Freedom House Report 2007*, 'Nations in Transit', str. 182.

¹⁹⁸ Izvještaj Evropske komisije: *Bosna i Hercegovina: Izvještaj o napretku za 2007*, str. 53

¹⁹⁹ Budžet SIPA-e je postupno povećavan tokom godina.

²⁰⁰ Intervju sa Ivicom Bošnjakom, Unutrašnja kontrola, SIPA, Sarajevo, 22. maj 2008.

²⁰¹ Intervju sa Raffijem Gregorianom, prvi zamjenik Visokog predstavnika, Sarajevo, 22. maj 2008.

²⁰² Intercju sa Ivicom Bošnjakom, Unutrašnja kontrola, SIPA, Sarajevo, 22. maj 2008.

4.6. REFORMA PRAVOSUĐA U BOSNI I HERCEGOVINI

Prva konferencija PIC-a koja se bavila reformom pravosudnog sektora održala se u novembru 1996. godine.²⁰³ Bila je usmjerena na stvaranje sigurnijeg okruženja, osnivanje demokratskih policijskih snaga, ponovo uspostavljanje zakona i reda i razvijanje neovisnog sudstva. Zaključci sa konferencija u Bonu i Luksemburgu, održanim u decembru 1997. i u junu 1998. godine, tretirale su ovo pitanje na sličan način, dok je Deklaracija PIC-a iz Madrida naglasila važnost neovisnog, nepodjeljenog i multietničkog sudstva, te po prvi put pozvala na osnivanje sudskih institucija na državnom nivou, u skladu sa stavovima Venecijanske komisije.²⁰⁴ Zaključci PIC-a nastali su na osnovu evaluacije stanja na terenu. Da bi se u BiH uspostavila vladavina prava, bilo je potrebno napraviti reformu pravosudnog sistema i krivičnog zakona. U skladu sa odredbama DPA, pravosuđe u BiH je bilo fragmentirano, regulisano različitim zakonima i ovisno o vladajućim elitama.²⁰⁵

UNMBIH je prvi adresirao pitanje pravosuđa u BiH. Program za procjenu sudskog sistema (JSAP) uspostavljen je 1998. godine i zadužen za procjenu i monitoring sudstva u BiH. Nakon završetka ovog dvogodišnjeg programa, njegovi rezultati su preuzeti od strane Neovisne pravosudne komisije (IJC), koja je osnovana odlukom Visokog predstavnika.²⁰⁶ Uloga IJC-a je bila da vodi i koordinira reformu sudstva u BiH, u cilju poboljšanja proceduralnih zakona, kvaliteta sudija i finansiranja sudova. Osim toga, imala je zadatak da obezbjedi permanetan proces edukacije sudija i donošenje odredbe za održivo rješenje procesa imenovanja koji će biti oslobođen bilo kakvog političkog uticaja. Na početku je bilo odlučeno da će se kvalitet sudija obezbjediti kroz proces provjere, po kojemu bi sve sudije i tužioci prošli kroz procjenu domaće komisije, a oni koji ne bi zadovoljili bili bi otpušteni. No, ova se metoda pokazala neefikasnom, s obzirom da domaće sudije nisu bile objektivne pri ocjenjivanju svojih kolega. To je navelo Visokog predstavnika da pristupi drugačijem i malo nametljivijem pristupu

²⁰³ Pariški zaključci PIC-a, 14 novembar 1996.

²⁰⁴ PIC Madrid Declaration, 15 and 16 December 1998. See also the opinion of the Venice Commission No. CDL(1998)079, 'Draft Opinion of the Venice Commission on the Need for a Judicial Institution at the Level of the State of Bosnia and Herzegovina'.

²⁰⁵ Prema Ustavu BiH, jedini sud na državnom nivou je Ustavni sud BiH. Jurisdikcija je ostavljena na nivou entiteta, zajedno sa arbitražnom odlukom o Brčko Distriktu gdje je uspostavljeno još jedno neovisno sudstvo u BiH. Zbog toga, možemo reći da BiH ima 4 odvojena sistema sudstva: državni, entitetski (FBiH i RS) te sistem u Brčkom.

²⁰⁶ OHR, *Decision Providing the Independent Judicial Commission with a Comprehensive Mandate*, 14th March 2001.

proceduri imenovanja. Sve sudije i tužioci će sada morati aplicirati na svoje pozicije i ispuniti potrebne kriterije za njihovo postavljanje a isti su sada bili javno obznanjeni.²⁰⁷ Visoki predstavnik je uspostavio Visoko sudsko i tužilačko vijeće (HJPC) na entitetskom i na državnom nivou kako bi proveli proces reimenovanja.²⁰⁸ Na kraju u 2004. godini, zahvaljujući naporima OHR/IJC-a, postojeća HJPC spojena je u jedno tijelo na državnom nivou. Visoko sudsko i tužilačko vijeće na državnom nivou određeno je za imenovanje sudija i tužilaca; disciplinske procedure protiv njih, koje će se od sada obavljati bez političkog utjecaja; pravosudnu administraciju i statistiku; budžet pravosuđa kao i supervizija i koordinacijska uloga u obuci, kao i uvođenje informacionih tehnologija u reformi pravosuđa.²⁰⁹ Procedura reimenovanja svih sudija i tužioca uspješno je izvedena i ponovno je uspostavljen etnički balans u skladu sa posljednjim popisom stanovništva iz 1991. godine. Sudski sistem je restrukturiran, pa se broj sudova prve instance u BiH smanjio za 41%, a broj sudija unutar sistema za 28%.²¹⁰ Novi krivični i zakoni o krivičnom postupku usvojeni su na entitetskom i državnom nivou, te harmonizirani do najveće moguće mjere. Osim toga, u svakom entitetu su 2002. godine osnovani Centri za obuku sudija i tužioca, koji sada pružaju stalnu obuku za sudije i tužioce.

Uspostavljanju VSTV, kao institucije na državnom nivou, prethodilo je osnivanju druge dvije institucije na istom nivou, Suda BiH i Ureda tužioca BiH. Sud BiH bio je jedna od prvih institucija koje je trebalo uspostaviti na državnom nivou uopće. Uspostavljanje ovog suda bio je uslov za pristupanje Vijeću Evrope, a osim toga i jedan od uslova iz 'Mape puta u EU'. Kada je zakon o ovom sudu prosljiđen na usvajanje u Parlament BiH, srpski delegati u Domu naroda odlučili su ga odbiti zakon jer je propisivao previše ovlasti državi nauštrb entitetskih ovlasti. Visoki predstavnik je nametnuo Zakon o Sudu BiH jer ga tadašnji predsjedavajući Vijeća ministara nije htio uvrstiti u dnevni red za usvajanje, uprkos činjenici da je nacrt zakona bio odobren od strane radne grupe Vijeća ministara.²¹¹ Iako je na konstitutivnost ove odluke prigovor izrazilo 25 članova parlamenta Narodne skupštine RS-a, Ustavni sud BiH je potvrdio njenu usklađenost sa Ustavom BiH.²¹² Pramda se Sud BiH nalazi na državnom nivou, on ne predstavlja najvišu instancu sudstva BiH, i povjerena mu je samo ograničena jurisdikcija prve

²⁰⁷ Pogledati *IJC Final Report*, novembar 2004.

²⁰⁸ On 23 May 2002, the High Representative brought decisions that enacted the Law on the High Judicial Council of Bosnia and Herzegovina, FBiH and RS.

²⁰⁹ HJPC veb stranica, <http://www.hjpc.ba/intro/>, pristupljeno 2. aprila 2008.

²¹⁰ *IJC Final Report*, novembar 2004.

²¹¹ OHR, *Odluka o osnivanju Državnog suda BiH*, 12. novembar 2000.

²¹² Ustavni sud BiH, *Odluka – Zakon o Sudu BiH*, 18. septembar 2001.

instance. Nadležnosti Suda BiH određene su Zakonom o Sudu BiH i vezane za kriminal, administrativnu i apelativnu nadležnost. Odjel I za kriminal Suda BiH bavi se ratnim zločinima, a Odjel II organiziranim kriminalom, ekonomskim kriminalom i slučajevima korupcije. Visoki predstavnik je 2002. godine donio odluku kojom je nametnuo Zakon o Uredu tužioca BiH, osnivajući time još jedno sudsko tijelo na državnom nivou.²¹³ Jurisdikcija ovog Ureda bila je utuživanje djela koja spadaju pod kompetenciju Suda BiH, u skladu sa Zakonom o krivičnom postupku i ostalim primjenjivim zakonima. Za razliku od Suda BiH, odluka OHR-a o uspostavljanju Ureda tužitelja na državnom nivou nije izazvala slične reakcije političara iz RS-a. To je vjerovatno zbog činjenice da je ova odluka usvojena u toku samog trajanja procesa reforme pravosuđa, te u vrijeme kada je OHR maksimalno koristio svoju robusnu ulogu, što je do određene mjere stvorilo konsenzus o neohodnosti jačanja državnog nivoa sa ovim institucijama. U svakom slučaju, kao što će pokazati sljedeće poglavlje, ova tendencija slabi u zadnje vrijeme s obzirom da je OHR postepeno počeo denuncirati svoju intervenirajuću ulogu.

Evaluacija

a) Lokalno vlasništvo

U smislu lokalnog vlasništva politička podrška je ono što nedostaje u smislu funkcionalnosti VSTV, Suda BiH i Ureda tužitelja BiH. Kada je izgledalo da su početne opstrukcije pod kontrolom i da konsenzus vodi implementaciji uslova neophodnih za integraciju u EU strukture, međunarodna zajednica se morala suočiti sa novim suprostavljanjem koje je došlo od novoizabrane Vlade RS-a, početkom 2006. godine. Pod vodstvom Milorada Dodika, ova vlada je ubrzo počela dovoditi u pitanje nadležnosti koje su date državi kroz proces reformi. Prvi udar na reformu pravosuđa došao je brzo nakon preuzimanja vlasti od strane nove vlade, osnivanjem Ureda specijalnog tužitelja RS-a, za borbu protiv organizovanog i ekonomskog kriminala, odnosno istih vrsta kriminala koje su potpale pod nadležnost Suda BiH. Ovo osnivanje je obavljeno bez konsultacija sa VSTV-om, i izazvalo je burne reakcije ovog tijela. VSTV je izrazilo žaljenje što se vlada RS-a nije konsultovala sa njima prilikom pripreme zakona o ovom tijelu, jer je mnogo odredbi ovog zakona u suprotnosti sa Zakonom o VSTV-u.²¹⁴ Također je istaknuto da je imenovanje tužitelja

²¹³ OHR, *Odluka o donošenju Zakona o Uredu tužilaštva BiH*, 6. august 2002.

²¹⁴ HJPC Press Release, 'Appointment of Prosecutors in the Special Prosecutor's Office of RS is Not in Accordance with the Law on HJPC', 17 May 2006.

u ovom uredu urađeno u suprotnosti sa Zakonom o VSTV-u, tako da izabrani tužioci ne mogu vršiti dodjeljene funkcije.²¹⁵ Nadalje, ovo je bilo viđeno i kao pokušaj da se podriju napori OHR-a na uspostavljanju državnog suda, kao i napora poduzetih od strane VSTV-a. No, ovo nije bio kraj napada na pravosudne institucije na državnom nivou. U nekoliko javnih nastupa Dodik je iznosio stavove da je “reforma pravosuđa.....totalni neuspjeh... te da je pravosuđe najslabiji segment sistema u RS-u.”²¹⁶ Također je implicirao da je rad ovih institucija na državnom nivou uperen samo protiv Srba.²¹⁷ Ove izjave natjerale su VSTV da se izjasni po osnovu ovih optužbi. U svojoj izjavi kazali su da Dodikove opservacije nemaju osnova i istakli da je VSTV “jedna od nekolicine institucija BiH koja je zaslužila pozitivnu procjenu u izvještaju Evropske unije o napretku na putu pridruživanja EU.”²¹⁸ Također su naglasili da je *Freedom House* ocjenio pravosuđe u BiH kao najbolje rangirano u regionu.

Još jedan važan aspekt, kada se govori o domaćem vlasništvu u kontekstu BiH, je stepen međunarodne involviranosti u rad ovih institucija. U odnosu na sve tri institucije uspostavljene na državnom nivou, uključenost međunarodne zajednice u rad VSTV je najmanja. Premda je u početku VSTV uključivalo i bilo vođeno od strane međunarodnih eksperata, danas ono ima samo jednog stranog člana. Branko Perić, predsjednik VSTV, rekao je u intervjuu da je važno još uvijek imati međunarodne eksperte kako bi se postigao određeni balans i kako bi se osigurao legitimitet za VSTV.²¹⁹ Slična situacija oko potrebe međunarodnog angažmana u radu domaćih institucija je i u Sudu BiH i u Uredu tužitelja BiH, gdje međunarodne sudije i tužitelji još uvijek predstavljaju značajan. Meddžida Kreso, predsjednica Suda BiH, nedavno je predložila produženje mandata međunarodnih sudija, i nakon roka koji je postavljen do 2009. godine. Ona je taj prijedlog opravdala napetom političkom situacijom u zemlji koju izazivaju različite izjave o tome da je sud jednostran prema jednom od konstitutivnih naroda. Kreso je izjavila, da uprkos tome što su “domaće sudije sposobne da se nose i sa najsloženijim postupcima.... međunarodne sudije osiguravaju kredibilitet i povjerenje u sud.”²²⁰ To je potvrđeno i u intervju sa Paul Brilmanom (Paul Brilman), međunarodnim sudijom u Sudu BiH, koji kaže da je kvalitet BH sudija izvanredan, ali da je prisustvo međunarodnih sudija potrebno kako bi se postigao balans i kredibilitet u

²¹⁵ HJPC Press Release, ‘Appointment of Prosecutors in the Special Prosecutor’s Office of RS is Not in Accordance with the Law on HJPC’, 17 May 2006.

²¹⁶ *Nezavisne Novine*, ‘Sudstvo je neučinkovito, 1. septembar 2007, str. 5.

²¹⁷ *Nezavisne Novine*, ‘Tužioci su neodlučni u slušaju Dudaković’, 11. august 2007, str. 2.

²¹⁸ *Oslobođenje*, ‘Zašto ti podrivaš ugled i uspjeh našeg pravosuđa?’, 26 august 2007, str. 7.

²¹⁹ Intervju sa Brankom Perićem, Predsjednik Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH, 20. maj 2008.

²²⁰ BIRN – Justice Report, intervju sa Meddžidpm Kreso, predsjednica Suda BiH, 24. april 2008.

osjetljivim slučajevima u Odjelu za ratne zločine.²²¹ Osim toga, to je jedan od razloga zašto je Perić rekao da je podrška OHR-a još uvijek neophodna, barem kada je u pitanju državno pravosuđe.²²²

b) Demokratsko upravljanje

Proces pravosudne reforme u BiH bio je oblikovan u skladu sa međunarodno priznatim standardima odgovornosti i transparentnosti, gdje su profesionalizam i neovisnost bili uvijek od najvećeg prioriteta.²²³ Najznačajnije postignuće reforme je procedura imenovanja koja se sada provodi od strane VSTV-a, što omogućava da ovaj proces ostane van političkog uticaja, te ujedno osigurava imenovanje najkvalitetnijih kandidata. Pored toga, omogućilo je i etničku zastupljenost u pravosuđu, u skladu sa popisom stanovništva iz 1991. godine. Dakle, u skladu sa Zakonom o VSTV-u, to u praksi znači 6 Bošnjaka, 5 Srba i 3 Hrvata, te jedan predstavnik ostalih, iz reda nekonstitutivnih naroda.²²⁴ Pored toga, kao još jedan indikator demokratskog upravljanja, budžet pravosuđa u BiH se donosi u saradnji sa VSTV, što ovaj proces čini mnogo konzistentnijim i transparentnijim. Važno je spomenuti i da su web stranice Suda BiH, VSTV i Ureda tužitelja BiH među najnaprednijim web prezentacijama javne administracije u BiH. Informacije koje se nude na njihovim web stranicama redovno su ažurirane, te omogućavaju pristup velikom broju informacija potrebnih za uvid u njihov rad.

c) Pružanje usluga

Ovaj aspekt je bio oblikovan s ciljem uspostavljanja modernog pravosudnog sistema u zemlji. VSTV, Sud BiH i Ured tužitelja BiH kao predvodnici ovih promjena ka modernizaciji pravosuđa, predstavljali su važan segment u ovim nastojanjima. Dakle, od svog osnivanja, VSTV imenovalo je više od 1,200 sudija, tužitelja i pomoćnih eksperata.²²⁵ Osim toga osnovani su centri za obuku sudija i tužitelja, razvijen je sistem moderne informatičke tehnologije, usvojen etički kodeks za sudije i tužitelje, te osnovan Centar za sudsku dokumentaciju. I na kraju, VSTV sproveo je trening u oblasti menadžmenta i kompjuterskih vještina za više od 2,000 sudskog osoblja.²²⁶ Vijeće je također radilo na pripremi Strategije za reformu pravosudnog sektora i Strategije za ratne zločine, kao i na pripremi legislative vezane

²²¹ Intervju sa Paulsom Brilmanom, Međunarodni sudija na Sudu BiH, Sarajevo, 28. maj 2008.

²²² Intervju sa Brankom Perićem, predsjednik Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH, 20. maj 2008

²²³ See IJC Final Report, November 2004.

²²⁴ Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH, *Službene novine BiH*, br. 25/04.

²²⁵ Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH, *Godišnji izvještaj za 2007. godinu*, maj 2008.

²²⁶ Ibid.

za plaće sudskih zvaničnika, sudske takse i izmjene Zakona o krivičnom postupku BiH.²²⁷ Napori VSTV doprinijeli su poboljšanju kvaliteta sudija i tužitelja u smislu njihovog profesionalizma, te doveli do efikasnijih sudskih procedura koje će na kraju rezultirati boljim uslugama građana. Ured disciplinarnog vijeća imao je važnu ulogu u segmentu pružanja usluga građanima. Politika ovog ureda VSTV-a je da svako može uložiti žalbu u bilo kojoj formi a ponekad se istraga može pokrenuti i na osnovu novinskog članka. Disciplinske mjere uključuju: pisanu opomenu, javni prigovor, smanjenje plaće, otpuštanje iz ureda i ostavku. Najčešće izricana mjera u periodu od 2004. do 2007. godine bilo je smanjenje plaće, a ukupan broj disciplinskih mjera izrečenih u ovom periodu iznosi 61. Najveći broj mjera (25) izrečen je u 2007. godini.²²⁸

Kada je riječ o uslugama koje pruža Sud BiH treba naglasiti, da iako je on uspostavljen 2000. godine, sudije za ovaj sud su imenovane tek u 2002. godini. U međuvremenu su se povećale nadležnosti ovog suda, pa se sud pored slučajeva organiziranog kriminala, ekonomskog kriminala i korupcije, sada bavi i slučajevima ratnih zločina. Odjel za ratne zločine Suda BiH uspostavljen je u oktobru 2003. godine, na osnovu odluke pravnih eksperata ICTY-a, koji su smatrali da je ovaj sud najpogodnija institucija u zemlji za procesuiranje ratnih zločina. Prvi slučaj ratnog zločina, prebačen na ovaj sud iz ICTY-a, procesuiran je 2004. godine. To je bio slučaj Radovana Stankovića, kojem je suđeno zbog zarobljavanja i silovanja žena i djevojčica u Foči 1992. godine²²⁹ i koji je osuđen na 20 godina zatvora.²³⁰ Odsjek I Odjela za kriminal ovog suda, zadužen za ratne zločine, dosad je donio 17 konačnih presuda, a Odsjek II organizirani kriminal, ekonomski kriminal i korupcija, donio je 24 konačne presude.²³¹ Odsjek II dosad je procesuirao neke od najviših zvaničnika BiH, kao npr. tri bivša člana predsjedništva, Jelavića, Šarovića i Čovića. Osim toga, i prva optužba za terorizam izrečena je 2006. godine.²³² ICTY je, 2007. godine, pohvalio način rad Suda BiH u postupanjima sa slučajevima prebačenim sa ovog tribunala.²³³ Sudske aktivnosti ovog suda su u porastu, posebno u administrativnom odjelu suda. Pored toga, vrijeme potrebno za rješavanje zaostalih slučajeva smanjilo se sa jedne godine na 0,8 godine.²³⁴ Dosadašnji rad Suda BiH opravdao je odluku Visokog predstavnika o njegovom osnivanju. Krivični procesi protiv visoko pozicioniranih zvaničnika bili bi nemogući da nije postojao državni sud. Procesuiranje

²²⁷ Ibid.

²²⁸ Ibid., p. 34.

²²⁹ Sud BiH, X-K-05/70, *Sud BiH Stanković Radovan*.

²³⁰ Sud BiH, Presuda H-KRŽ-05/70, Stanković Radovan, Sud BiH 28. mart 2007.

²³¹ Podaci prikupljeni sa službene stranice Suda BiH, <http://www.sudbih.gov.ba/>, pristupljeno 14. aprila 2008.

²³² Sud BiH, X-K-06/190, Sud BiH, Bektašević Mirsad i ostali

²³³ *Oslobođenje*, 'Hagg zadovoljan sa radom Suda BiH', 22. februar 2007, str. 2.

²³⁴ Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH, *Godišnji izvještaj za 2007.*, str. 142.

ratnih zločina omogućeno je kroz rad ovog suda i pruža kakvu takvu zadovoljštinu žrtvama zločina, jer počiniozi zločina neće izbjeći pravdi, čak ni po okončanju rada ICTY-a. U izvještaju *Freedom House-a* za 2007. godinu, pohvaljen je ukupan rad Suda BiH, a procesi o slučajevima ratnih zločina ocjenjeni su kao pravični.²³⁵

Ured tužitelja BiH također ima dobre rezultate kada je u pitanju pružanje usluga. To je evidentno u broju ulaznih spisa na godinu. Ukupan broj spisa, u 2005. godini, bio je 903, a tokom 2007. godine porastao je na 1,303.²³⁶ Također, broj tužbi podnesenih od strane Ureda tužitelja BiH, koje su potvrđene na Sudu BiH u skoro 95% slučajeva, pokazuje da postoji čvrsta utemeljenost rada Ureda tužitelja. U svakom slučaju, glavni tužitelj ureda nalazio se pod konstantnim udarima kritika zašto ne preduzima više aktivnosti na procesuiranju slučajeva organiziranog kriminala i ratnih zločina. Nekoliko optužnica visokog profila koje su imale neupješan sudski epilog, naškodile su reputaciji glavnog tužitelja, čiji je rad postao predmetom budnog nadzora od strane nekih domaćih medija.²³⁷ Početkom 2008. godine glavni tužilac je izjavio da se nalazi na produženom bolovanju, dok su pojedini mediji špekulirali da postoji mala vjerovatnoća da će se uopšte vratiti na posao. Taj postupak je doveden u ravan sa ostavkom, koja je i uslijedila nakon velikog pritiska kao i zbog neuspjeha u procesuiranju nekih slučajeva organiziranog kriminala.²³⁸

Vanjske procjene bile su veoma pozitivne kada je riječ o napretku koji su ostvarile pravosudne institucije na državnom nivou od njihovog osnivanja. Procjena pravosudne reforme u BiH od strane *Freedom House-a*, svake godine je bila sve pozitivnija, i pravosudna reforma u BiH je dobijala veće ocjene nego u nekim susjednim zemljama.²³⁹ No i dalje ostaje problem kompleksnosti pravosudnog sistema u BiH; postojanje 14 ministarstava pravde i 4 jurisdikcije neminovno vode inkohherentnosti i pomanjkanju transparentnosti.

²³⁵ *Freedom House Report 2007*, 'Nations in Transit', str. 180.

²³⁶ Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH, Godišnji izvještaji za 2005, 2006 i 2007.

²³⁷ Pogledati Dženana Karup – Druško, 'Marinko Jurčević – Tužitelj ili advokat odbrane', *BH Dani*, br. 440, 18. novembar 2005. Pogledati takođe Vildana Selimbegović, 'Marinko Jurčević – Idealan tužitelj za visoko profilisane kriminalce', *BH Dani*, br. 536, 21. septembar 2007.

²³⁸ Pogledati intervju sa Meddžidom Kreso, Predsjednik Suda BiH, 'Momčilo Mandić je oslobođen od strane tužioca', *BH Dani*, broj 528, 27. juli 2007. Pogledati također Suzana Mijatović, 'Drama BH sudstva', *Slobodna Bosna*, Broj 595, 10. april 2008.

²³⁹ *Freedom House*, Report 2007.

d) Održivost

Što se tiče održivosti, gosp. Perić je izjavio da postoji finansijska stabilnost pravosuđa u BiH, uključujući i tri evaluirane institucije.²⁴⁰ Ono su u potpunosti finansira iz državnog proračuna, dok se različiti projekti finansiraju donacijama stranih zemalja i međunarodnih organizacija. Kada su u pitanju plaće, cjelokupno sudstvo uživa privilegije velikih plaća još od 2000. godine, kada je Visoki predstavnik donio odluku kojom su značajno povećane njihove plaće.²⁴¹ Ostaje da se vidi da li su ove institucije na državnom nivou dugoročno održive iz tri razloga. Kao prvo, kompleksnost sudskog sistema u BiH usporava rad Suda BiH i VSTV-a. Drugi razlog je da konstantni napadi na državno pravosuđe od strane pojedinih entitetskih političara predstavljaju prijetnju egzistenciji ovih institucija nakon odlaska OHR-a. Kao treće, kao što je sudija Brilman naglasio, pitanje budžeta mora biti riješeno, jer porast budžeta stalno blokiraju isti pojedinci koji pokušavaju umanjiti visinu budžeta za ove institucije svake godine pa time čime podrivaju značaj i postojanje državnih sudskih institucija. Također, izvori od donatora polako ali sigurno nestaju, pa je sasvim jasno da se nešto mora učiniti kako bi se osigurala održivost ovih institucija.²⁴²

4.7. USPJEH ILI NEUSPJEH?

Evaluirajući institucije uspostavljene tokom reforme sigurnosnog sektora može se izvući generalni zaključak da su te institucije prilično uspješne u pogledu poslova koje obavljaju. Imajući u vidu da je proces njihove uspostave nadgledan od strane međunarodnih organizacija, predvođene OHR-om, većina ovih institucija primjenjuje najviše standarde u svom svakodnevnom funkcionisanju. Njihov rad bio je podvrgnut nadzoru parlamentarnih komisija, a međunarodna zajednica je obavljala konstantnu savjetodavnu ulogu i pružala podršku. Zahvaljujući Odluci Ustavnog suda o konstituiranju građana na cijeloj teritoriji, etnička zastupljenost ovih institucija je u skladu sa zadnjim popisom stanovništva iz 1991. godine, tako da ove institucije mogu biti model koji trebaju slijediti ostale institucije, ukoliko se nastoji u potpunosti implementirati ova odluka. U određenoj mjeri, aktuelna implementacija ove odluke uklonila je rezultate etničkog čišćenja počinjenog tokom rata, te je pomogla porastu

²⁴⁰ Budžet Suda i Tužilaštva BiH je rastao tokom godina. Sa tek 2,9 mil. u 2004. godini, budžet Suda BiH se popeo na 8,2 mil. u 2007 godini. Također budžet Ureda tužilaštva se povećao sa 2 mil. u 2003. godini na 5,3 miliona u 2007. godini.

²⁴¹ OHR, *Decision imposing the Law on Judicial and Prosecutorial Service in the Federation*.

²⁴² Intervju sa Paulom Brilmanom, Sudija, Sud BiH, Sarajevo, 28. maj 2008.

povjerenja u pravosudni sistem od strane izbjeglica koje su se vratile na mjesto svog prijeratnog boravka. Posmatrano iz aspekta pružanja usluga, dostupnost javnosti je ono što ove institucije izdvaja od ostalih institucija na drugim nivoima. Prepoznat je i profesionalizam u reformi pravosudnih institucija, pa je tako i ocijenjen najvišim ocjenama u regionu. Posljednji izvještaj EU o napretku BiH prema članstvu u EU pohvalila je nastavak napretka Granične policije u smislu nadzora nad granicom.²⁴³, Žarko Laketa, pomoćnika direktora Granične policije BiH, otišao je korak dalje i kaže da je ova agencija najuspješnija granična policija u regionu. Pored toga, kao što je ustvrdio brigadir Višća, vojnici OSBiH u mirovnim misijama uvijek su dobijali pohvale za izvršavanje svojih zadataka u tim misijama, i obično su obavljali dužnosti visokih oficira. Napredak OSBiH u procesu NATO integracija, također je jedan od indikatora kvaliteta njihovog rada. Kada je znatan dio procesa SSR-a u BiH bio završen, 2006. godine, BiH je imala jedinstvenu armiju, jedinstvenu carinsku službu, jedinstvenu graničnu službu i jedinstvenu obavještajno sigurnosnu agenciju. Ono što se činilo kao nemoguće u vrijeme potpisivanja DPA, postalo je realnost samo deset godina kasnije.

Međutim, neke od ovih institucija se i dalje uveliko oslanjaju na podršku, pa čak i na prisustvo međunarodnih eksperata u obavljanju njihovih svakodnevnih poslova, jer je teško održati kredibilitet usljed konstantnog pritiska koji dolazi iz političkih krugova. Glavni razlog ovakvog stanja je nedostatak političke podrške ovim institucijama, koji se odražava generalno i na plaće uposlenih u državnim institucijama. Kao što je rečeno na početku ovog poglavlja, različite vizije zemlje od strane tri etničke skupine uticale su i na osnivanje i djelovanje ovih tijela. To je također utjecalo i na pristup međunarodne zajednice u procesu izgradnje mira u zemlji. Početak implementacije DPA karakterisale su opstrukcije i pat pozicije, ali kada su OHR-u dodjeljene snažnije ovlasti na Bonskoj konferenciji PIC-a, spremnost domaćih političkih elita za saradnju i kompromis se značajno povećao. Takav trend je nastavljen u narednih nekoliko godina i dostigao je svoj vrhunac kada je na mjesto Visokog predstavnika došao Pedi Ešdaun. No, kako se njegov nasljednik, Švarc-Šiling odrekao korišćenja Bonskih ovlasti, tako je popuštala i spremnost domaćih političkih elita za pregovaranjem i postizanjem zajedničkih ciljeva. To se nastavilo i tokom Lajčakovog mandata. Razlozi za takva dešavanja i uloga OHR-a u bit će predmet daljnje rasprave u sljedećem poglavlju.

²⁴³ Izvještaj Evropske komisije: *Bosna i Hercegovina: Izvještaj o napretku za 2008*, Brusel, 5. novembar 2008. str. 53

5. TRENUTNI RAZVOJ SSR-a U BIH: KOJA JE ULOGA OHR-A?

Većina institucija evaluiranih u prethodnom poglavlju su osnovane ili su počele sa svojim djelovanjem u mandatu Peda Ešdauna. Kako je ranije naglašeno, on je ostavio najznačajniju ostavštinu od svih Visokih predstavnika i omogućio neka od najvećih postignuća kad je u pitanju međunarodno učešće u izgradnji mira u BiH. Njegova postignuća navela su međunarodnu zajednicu da stekne dojam da su vlasti u BiH spremne samostalno da preuzmu daljnji proces stabilizacije u zemlji, a novi Visoki predstavnik je imenovan u najvećoj mjeri da nadgleda zatvaranje OHR-a i prenos nadležnosti na EUSR. Kao rezultat toga, Kristijan Švarc Šiling preuzeo je ulogu Visokog predstavnika 31. januara 2006. Njegovo imenovanje dovelo je do drastičnog preokreta u pogledu korištenja Bonskih ovlasti, što se odrazilo na implementaciju započetih reformi sigurnosnog sektora.

U njegovom prvom televizijskom obraćanju BiH javnosti, Švarc Šiling je izjavio, da u namjeri preduzimanja narednih koraka ka integraciji u euro-atlantske strukture, BiH mora postati potpuno suverena zemlja: “To znači da se ja moram povući,” rekao je tom prilikom Švarc Šiling.²⁴⁴ Osim toga, u intervjuu za dnevne novine on je dao sljedeću izjavu “Ja neću nametati zakone,”²⁴⁵ a u svom obraćanju na forumu OSCE-a u Beču iznio daljnje pojašnjenje svojih namjera tokom mandata.

Vrijeme kada je OHR upravljao političkim procesima u BiH koristeći ili jednostavno prijeteći da će koristiti Bonske ovlasti, je završeno. To će izazvati kod nekih osoba, kako u međunarodnoj zajednici, tako i u političkom establišmentu u BiH, značajne reakcije. Ali, promjene su obično zahtjevne, a mi ulazimo u zahtjevan period.²⁴⁶

Švarc Šiling je bio u pravu. Ne samo da je OHR bio suočen sa izazovima, nego i sve teško postignute reforme u post-Dejtonskoj BiH. U izvještaju Međunarodne krizne grupe (ICG) o BiH, citiran je jedan viši zvaničnik OHR-a koji je rekao: “Izjave su nas potpuno

²⁴⁴ OHR Speeches - High Representative's TV Address to Citizens of BiH, 31 January, 2006.

²⁴⁵ *Nezavisne Novine*, 'Neću nametati zakone', 6. februar 2006, str. 2.

²⁴⁶ OHR Speeches - Address by the High Representative, Christian Schwarz-Schilling to the Permanent Council of the OSCE, 16 March 2006.

oslabile i pružile zgodnu priliku svima onima koji su nas htjeli opstruirati.”²⁴⁷ Kao rezultat takvog pristupa u mandatu Švarc Šilinga desila se potpuna stagnacija u daljnjim reformama sigurnosnog sektora, a čak su dovedene u pitanje one koje su ranije započete. Ta pat pozicija se posebno odrazila na reformu policije, pa je ona ostala jedina prepreka za potpisivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanja BiH sa EU.

Postepeno odricanje korišćenja Bonskih ovlasti bilo je u skladu sa razvojem situacije na terenu. Vladi RS, predvođenom Srpskom demokratskom strankom (SDS), početkom 2006. godine izglasano je nepovjerenje, a Milorad Dodik, lider Saveza nezavisnih socijaldemokrata, imenovan je za novog predsjednika Vlade početkom marta. To nije bio prvi put da se Dodik nalazi na funkciji predsjednika Vlade RS-a. U kasnim 90-tim, on je uz podršku međunarodne zajednice došao na tu funkciju, kada je na tom mjestu očajnički bio potreban neki umjereni političar iz RS-a. Za razliku od svog prvog mandata, Dodik nije gubio vrijeme oslanjajući se na podršku međunarodne zajednice kako bi pridobio glasače. On je pribjegao oprobanoj taktici nacionalističke retorike, što mu je i obezbjedilo uvjerljivu pobjedu na opštim izborima u oktobru 2006. godine. Čini se da je Bose, bio u pravu u svojoj procjeni Dodikovog prvog mandata, “Očigledan dokaz je 1999. godina kada se pokazalo da je vlada na čelu sa Dodikom ...nekompetentna, veoma korumpirana i skoro neprijateljska poput režima koji je SDS-a ustanovio prema manjinama, posebno Bošnjacima, povratnicima u RS-u”²⁴⁸ Ovaj put Dodik nije opstruirao povratak izbjeglica, nego proces reformi sigurnosnog sektora iniciran tokom Ešdaunovog mandata, kao i rad novo uspostavljenih državnih institucija. Također, nemajući straha od mogućih sankcija od strane OHR-a, započeo je sa čestim pozivanjima na referendum o nezavisnosti RS-a.²⁴⁹ Pregovori o konačnom statusu Kosova, i dalje su utjecali na političku klimu u BiH. Političari iz Beograda redovno su koristili pitanje RS-a, kao adut u pregovorima oko rješenju Kosova. Srbijski ministar vanjskih poslova Vuk Drašković je izjavio “građani Republike Srpske trebali bi imati pravo na samoopredjeljenje i neovisnost, identično onom koje je UN Vijeće sigurnosti prihvatilo u slučaju zahtjeva kosovskih Albanaca.”²⁵⁰

Uz ovakav razvoj situacije, pod pokroviteljstvo ambasade SAD-a, tokom 2005. godine vođeni su pregovori o reformi ustava koji su rezultirali listom amandmana koji su u aprilu

²⁴⁷ ICG, ‘Ensuring Bosnia’s Future’, februar 2007.

²⁴⁸ Sumantra Bose, *Bosnia After Dayton*, New York: Oxford University Press, 2002, p. 231.

²⁴⁹ Gojko Berić, ‘Smrad separatizma’, *Oslobođenje*, 01 juni, 2006. Pogledati također *Danas*, ‘Dodik: Referendum samo o statusu RS, a ne o pripajanju Srbiji’, 13. juni 2006.

²⁵⁰ *Nezavisne Novine*, ‘Ako Kosovo dobije nezavisnost RS bi mogla da traži isto’, 16. januar, 2007, str. 2.

2006. godine upućeni u parlamentarnu proceduru na usvajanje. Pomenuti amandmani na Ustav BiH odnosili su se na povećanje ovlasti na državnom novou i oblikovanje kompleksne ustavne strukture. Za usvajanju ovih amandmana u parlamentu nedostajao je jedan glas. Istomišljenike koji su bili protiv usvajanja ovih amandmana predvodio je Haris Silajdžić, lider Stranke za BiH, koji je ovo protivljenje obrazlagao s tim da je ostanak entitetskog glasanja u državnom parlamentu neprihvatljiv.²⁵¹ To je samo podgrijalo nacionalnu retoriku i vodilo do većih podjela u zemlji, što je u velikoj mjeri ugrozilo uspjehe postignute kroz reformu sigurnosnog sektora. Švarc Šiling je pasivno promatrao takav razvoj situacije, a „neaktivnost“ je objašnjavao kao pokušaj koji treba da pokaže međunarodnoj zajednici kako će se BH političari ponašati, i kako bi stvari izgledale bez OHR-a.²⁵² Ne ulazeći u procjenu iskrenosti njegovih motiva, mora se primjetiti da se javno odricanje snažnih ovlasti visokog predstavnika, osim u pojedinim ekstremnim situacijama, u značajnoj mjeri odrazilo na reforme u BiH i trajno podrivanje uloge OHR-a.

Dodikova partija SNSD-e ostvarila je uvjerljivu pobjedu na opštim izborima, dok je Silajdžić osvojio većinu glasova za izbor bošnjačkog predstavnika u tročlanom Predsjedništvu BiH. To je veoma brzo uticalo na dodatno podgrijavanje nacionalističke retorike i dalje podrilo ostvarena dostignuća u reformama, dovodeći u pitanje rad neki institucija na državnom nivou koje su oformljene tokom reforme sigurnosnog sektora. Sva ovi događaji na kraju su doveli do toga da je PIC produžio mandat OHR-a do juna 2008. godine i imenovao novog Visokog predstavnika. Iako je Miroslav Lajčak, nasljednik Švarc Šilinga u OHR-u, pokušao ponovno uspostaviti snažan pristup, to se vrlo brzo pokazalo kao nemoguće. U oktobru 2007. godine, Lajčak je pokušao promjeniti proceduru glasanja u državnom parlamentu i učiniti rad Vijeća ministara BiH efikasnijim.²⁵³ Suočio se sa furioznim reakcijama političara iz RS-a koje su rezultirale nepromijenjenom situacijom u pogledu originalne svrhe ove odluke. Smanjenje uticaja OHR-a je u reformi sigurnosnog sektora također bilo primjetno i u njegovom pokušaju reforme policije. Setom zakona koji su usvojeni 11. aprila 2008. godine, uspostavljena su dodatna policijska tijela na državnom nivou zadužena za koordinaciju policijskih tijela u BiH na državnom nivou. Iako dvosmislen po svojoj prirodi, tekst zakona je jasno pokazao da niti

²⁵¹ Premda je ova odredba Ustava, nešto kasnije, od strane Vijeća Evrope ocjenjena kao nekonzistentna sa principima Evropske konvencije o ljudskim pravima. Pogledati Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Resolution 1513 (2006), ‘Constitutional Reform in Bosnia and Herzegovina’, 29 June, 2006.

²⁵² *BH Dani*, ‘BiH sa Visokim predstavnikom bez Bonskih ovlasti je formula za novi kaos’, No. 535, 14. september, 2007.

²⁵³ OHR, *Decision Enacting the Law on Changes and Amendments to the Law on the Council of Ministers of Bosnia and Herzegovina*, 19. oktobar 2007.

jedan od tri principa proklamovana od strane EU kao uslov za potpisivanje SAA, nisu bila postignuta.²⁵⁴ Odgađanje procesa implementacije zakona o reformi policije, također ukazuje na to da ni ovaj dogovor nije sadržavao minimum EU principa, uprkos činjenici da je EU naglasila da sadrži, najbolji su pokazatelji ozbiljnih namjera BiH političara da sprovedu ovu reformu. Na Lajčakov rad u ulozi Visokog predstavnika nije uticala samo neaktivnost njegovog prethodnika, već je personalitet svakog od Visokih predstavnika također imao značajnu, ako ne i najznačajniju ulogu u funkcioniranju OHR-a, jer se bez sumnje doprinio njegovom kredibilitetu. To je posebno evidentno u posljednjih sedam godina izgradnje mira u BiH od strane međunarodne zajednice.

Nakon potpisivanja DPA, BiH je uživala zavidan stepen pažnje svjetskih sila u smislu stabilizacije i razvoja zemlje. Stoga, prva tri visoka predstavnika,²⁵⁵ iako nisu imali značajne profesionalno iskustvo po pitanju izgradnje mira ili međunarodnih operacija u izgradnji države, uživali su ogromnu podršku međunarodne zajednice po pitanju njihovih agendi. Ipak, nakon 11. septembra, fokus ključnih međunarodnih aktera preusmjeren je na druga krizna područja u svijetu, a pomoć koju je BiH primala počela se smanjivati. Na sreću, međunarodna zajednica je to vrijeme imenovala Ešdauna na poziciju Visokog predstavnika. Premda nije uživao omjer podrške kao njegovi prethodnici, u svjetlu finansijskog i vremenskog okvira, uspio je osigurati podršku za program reformi, posebno onih u domenu sigurnosti, te ostvariti najznačajnije rezultate u izgradnji mira od svih visokih predstavnika. Osnovni razlog zbog kojeg je Ešdaun bio u stanju potaknuti “nedodirljiva” pitanja post-Djetonske BiH, vjerovatno se nalazi u činjenici koja se odnosi na njegovo iskustvo stečeno u dinamičnoj britanskoj političkoj areni, gdje je bio lider partije Liberalnih demokrata. Godine provedene u izostravanju političkih vještina i široka mreža utjecajnih kontakata pokazale su se od neprocjenjive važnosti tokom njegovog mandata u OHR-u, te mu poslužile za dobijanje legitimiteta za program reformi pokrenutih od strane OHR-a. Iako je njegov nasljednik Švarc Šiling također posjedovao zavidno političko iskustvo, stečeno na funkciji ministra u njemačkoj vladi, u isto vrijeme različite smjernice PIC-a, njegovo protivljenje da efikasno koristi prerogative OHR-a, bilo je od male koristi za BiH i doprinijela daljem smanjivanju međunarodne pažnje.²⁵⁶ Imenovanje

²⁵⁴ Tri evropska principa za reformu policije su: 1) Nema političkog uticaja na operativni dio policijskog rada; 2) Sve zakonodavne i budžetske kompetencije vezane za pitanja policije biće prebačene na državni nivo; 3) Funkcionalne lokalne policijske regije biće određene na osnovu tehničkih kriterija, pri čemu će se operativna komanda obavljati na lokalnom novou.

²⁵⁵ Carl Bildt, Carlos Westendorp i Wolfgang Petritsch.

²⁵⁶ Za detaljan pregled Schwarz-Schilingovih pravila kao Visokog predstavnika pogledati zadnji izvještaj ICG-a o Bosni, ‘Ensuring Bosnia’s Future, 2007.

Miroslava Lajčaka za Visokog predstavnika, pogotovo u okolnostima narušene političke klime stvorene za mandata Švarc Šilinga, demonstrirao je neupjeh međunarodne zajednice da shvati lekcije naučene u BiH. Mlad, te na početku svoje međunarodne karijere, slovački diplomata Lajčak kako se uskoro pokazalo, nije mogao imati značajniji uticaj u glavnim centrima političke moći i građani BiH nisu od njega mogli puno očekivati u smislu daljnje stabilizacije zemlje. To je bilo evidentno i u slučaju policijske reforme, te njegovom istovremeno i jedino vrijednom pažnje korištenju Bonskih ovlasti u poboljšanju rada jačanja državne vlade i parlamenta. Uskoro je Lajčak odustao od promicanja značajnijih reformi i uglavnom ostvario reforme samo na papiru, koje se nisu uklapale u zahtjeve koja je EU postavila pred BiH na putu integracija. Stvarni kontekst razvodnjavanja reformi izgleda da je bio zanemarivan od strane Lajčaka sa svrhom. Pored toga, on je odlučio da ostane na kursu utvrđenom od strane Švarc Šilinga i da nastavi ignorirati prijetnje po stabilnost zemlje. To je svakako utjecalo i na održivost reformi koje su potakli njegovi prethodnici. Dakle, može se konstatovati da aktualna dešavanja u sferi sigurnosti u BiH pružaju neizvjesnu perspektivu i upitnost budućeg angažmana OHR-a.

Uloga OHR-a u narednom periodu bila je tema brojnih rasprava. ICG i Institut za mir SAD (USIP) smatrali su da OHR treba biti zatvoren i pozvali EU da preuzme vodeću ulogu u izgradnji mira u zemlji.²⁵⁷ Osim toga, ICG smatra da EUSR treba preuzeti proces izgradnje mira u zemlji sa očuvanjem snažnih ovlasti, jer bi to omogućilo dalji napredak reformi i omogućilo samoodrživost institucija stvorenih kroz SSR. USIP smatra da EU treba primijeniti specijalne uslove u BiH kada su u pitanju pregovori o različitim dijelovima SAA, te da EUSR treba nastaviti sa intenzivnim učešćem u BiH, “za razliku od pasivne uloge SAA, koju tradicionalno ima EC.”²⁵⁸ U svakom slučaju, istakli su da OHR ne treba biti zatvoren prije ispunjavanja uslova propisanih od strane PIC-a u februaru 2008. godine.²⁵⁹ Ovi prijedlozi čine se kao mnogo realnijim od onih koje su iznijeli ESI ili Davida Čendlera (David Chandler), koji zagovara trenutni prenos vlasništva na lokalne vlasti.²⁶⁰ Trenutna dešavanja u BiH jasno

²⁵⁷ ICG, ‘Ensuring Bosnia’s Future’, 2007; *United States Institute for Peace*, ‘Making Bosnia Work: Why EU Accession is Not Enough?’, June 2008.

²⁵⁸ *United States Institute for Peace*, ‘Making Bosnia Work’, 2008, p. 2.

²⁵⁹ PIC se složio oko pet uslova koji se moraju ispuniti prije zatvaranja HR-a, a to su: 1. Prihvatljiva i održiva odluka po pitanju raspodjele imovine između države i ostalih nivoa vlasti 2. Prihvatljiva i održiva odluka o vojnoj imovini 3. Konačna odluka o statusu Brčko Distrikta; 4. Fiskalna održivost, i 5. Unaprijeđenje vladavine prava

²⁶⁰ Pogledati ESI Discussion paper, ‘The worst in class: How the international protectorate hurts the European future of Bosnia and Herzegovina’, 8 November 2007. See also David Chandler, *Bosnia: Faking Democracy After Dayton*, London: Pluto Press, 2000; David Chandler, ‘From Dayton to Europe’, *International Peacekeeping*, Vol.12, No.3, Autumn, 2005, str. 336–349.

pokazuju da BiH još uvijek nije spremna za preuzimanje odgovornosti i ako bi međunarodna zajednica odlučila da ustupi taj proces domaćim zvaničnicima, sva dostignuća u implementaciji Dejtonskog sporazuma i stabilizaciji zemlje bila bi dovedena u pitanje. ICG i USIP također su raspravljali o reformi ustava u BiH i pozvali međunarodnu zajednicu da ponovno iniciraju pregovore o tom pitanju. Dogovor oko novog ustava bio bi jedini način da se za stalno učvrste postignuća u reformama u BiH, s obzirom da bi njihovo uključivanje u Ustav zagarantovalo i njihovu održivost. Kao što je Perić, predsjednik VSTV-a iznio u jednom intervjuu, jedan od razloga zbog kojih je VSTV izloženo političkom pritisku i opstrukcijama leži i u činjenici da ove institucije nema u Ustavu²⁶¹. To je problem kojeg dijele i ostale sudske institucije na državnom nivou, kao i sigurnosne institucije osnovane na istom nivou. Stoga, prije nego što se međunarodna zajednica povuče iz BiH ili se odluči za inertniju ulogu, neophodno je otkloniti sumnje koje stvara snažan opstruistički krug i koje predstavljaju suštinsku prepreku mirovnom procesu. Uloga OHR-a bi bila da, koliko mu to mogućnosti i okolnosti dozvoljavaju, privede kraju reforme i da osigura okruženje koje će voditi novim pregovorima o reformi ustava u skladu sa preporukama Venecijanske komisije.²⁶² Pogrešna procjena OHR-a u vezi sa reformom ustava čini se kao njegov najveći neuspjeh. Čak i kada je tokom 2005. i 2006. godine vođena prva runda pregovora o ovoj reformi, OHR koji je u to vrijeme vodio Švarc Šiling, samo je pasivno promatrao taj proces. Da je OHR tada drugačije reagovao i iskoristio svoj još uvijek postojeći kredibilitet, smatrao bi se za mnogo uspješniju instituciju. Tada uspjesi OHR-a ne bi koristili samo karijerama onih koji su bili na njegovom čelu, već bi i BiH imala mnogo više koristi. Dugoročna održivost državnih sigurnosnih institucija bila bi osigurana, pa bi i kriza koja traje posljednje dvije godine bila izbjegnuta. No, ostaje da se vidi kako će proteći povlačenje OHR-a i koliko će uspješna biti vanjska i sigurnosna politika EU, kada je u pitanju BiH.

²⁶¹ Intervju sa Brankom Perićem, bivši predsjednik VSTV

²⁶² *Venice Commission*, CDL-AD(2005)004, Opinion on the Constitutional Situation in Bosnia and Herzegovina and the Powers of the High Representative, 11 of March 2005.

6. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Osnovna intencija ovog istraživanja bila je da ukaže na empirijsku praksu koja se mogla spoznati kroz evaluaciju involviranosti OHR-a u reformi sigurnosnog sektora Bosne i Hercegovine. *Ad hoc* priroda ove institucije omogućila je neka od najvećih dostignuća u operacijama izgradnje mira uopće, te okvalifikovala BiH kao uspješnu priču, kako u smislu poduzetih reformi, tako i u stepenu stabilnosti. Najvažnije u tom procesu bilo je postojanje snažnih ovlasti OHR-a, tzv. Bonskih ovlasti. Određivanje Visokog predstavnika kao “krajnjeg autoriteta u zemlji kada je u pitanju interpretacija Sporazuma o civilnoj implementaciji ovog mirovnog sporazuma”²⁶³, omogućilo je međunarodnoj zajednici da postigne značajne uspjehe u izgradnji mira u BiH. Karakter OHR-a i primjena ovih ovlasti dali su značajan doprinos teoretskom i praktičnom utemeljenju mirovnog koncepta, i nadati se da će trasirati novi pravac sličnim operacijama u budućnosti, gdje naponi zemalja u kojima se intervenira neće biti zloupotrebjeni za beskrajne opstrukcije mirovnih procesa.

Uprkos opšteprihvaćenoj činjenici da su odredbe koje se odnose na SSR uglavnom svedene na minimum u mirovnim sporazumima, iskustva u izgradnji mira u BiH pokazuju da odredbe koje pružaju mogućnost tumačenja na više načina, ipak mogu osigurati adekvatnu pretpostavku za otpočinjanje reformi u toj oblasti. Naglašavanjem značaja aspekta ljudskih prava, te tumačenje klauzula sporazuma na način koji omogućava širu interpretaciju, akteri u izgradnji mira imaju mnogo više instrumenata na raspolaganju kada dođe do implementacije mirovnog sporazuma. Ako je ovakav pristup popraćen i odredbama slične prirode koje se odnose na ulogu intervenirajućih aktera, kombinacija tih propisa može koristiti procesu izgradnje mira po kreiranju uslova nakon završetka ratnih dešavanja. Te odredbe, kada se posmatraju zajedno sa nametnutim standardima međuvladinih organizacija, koji se zasnivaju na politici uslovljavanja, mogu djelovati u ostvarivanju značajnih promjena u oblasti SSR-a. Ono što se nekad činilo kao nemoguće u segmentu sigurnosnih reformi, sada je ralnost u BiH. Zemlja sada ima jedinstvenu vojsku, jedinstvenu obavještajnu službu, jedinstvanu graničnu službu i jedinstvenu carinu. Osim toga, pravosuđe u zemlji je pohvaljeno za postignute uspjehe od strane neovisnih evaluatora. Ništa od ovoga ne bi bilo moguće da je PIC nastavio sa

²⁶³ DPA, Annex X/4.

interpretiranjem uloge OHR-a, na način na koji je to činio u toku prve dvije godine implementacije Dejtonskog sporazuma. Pat pozicija koja je karakterisala taj period, bila je prevaziđena kada je međunarodna zajednica odlučila preuzeti nametljiviju ulogu. Mogućnost tumačenja odredbi Dejtonskog sporazuma na više načina omogućila je taj proces. Sretna okolnost po BiH je bila i ta da je legitimitet odluka donijetih od strane Visokog predstavnika potvrđen također i kroz podršku javnosti. Na osnovu sprovedenih istraživanja pripadnici sve tri etničke skupine u zemlji pružaju značajnu podršku integracijama u euro-atlantske strukture. Dakle, politika uslovljavanja je išla u prilog naporima OHR-a u toj oblasti i otklonila prepreke koje su se pojavljivale u mirovnom procesu.

Evaluacija institucija uspostavljenih kroz reformu sigurnosnog sektora, u većini slučajeva je pokazala da ove institucije imaju adekvatan kapacitet za pravilno funkcioniranje kada se stvore adekvatni uslovi. Ostvareni rezultati pojedinih institucija omogućili su međunarodnu prepoznatljivost uloženi napore, pa su i u većini slučajeva pojedine institucije proglašeni najuspješnijim u regionu njihovih respektabilnih oblasti djelovanja. Uticaj koji su međunarodni eksperti posjedovali ili još uvijek posjeduju, također mora biti vrijednovan na pravi način, jer se pokazao kao krucijalan u izgradnji kredibiliteta ovih institucija. Politika uključivanja stranih eksperata, počevši sa Ustavnim sudom BiH, pokazala se kao korisna za mirovni proces, jer je osigurala balans po pitanju etničkih interesa sa jedne strane, i interesa cjelokupnog stanovništva sa druge strane. No, novouspostavljene sigurnosne institucije na državnom nivou još uvijek nisu dovoljno snažne da bi se nosile sa izlivima zapaljivog nacionalizma ili etničkog partikularizmom koji prijete da ugroze dostignuća OHR-a. Djelimičnu odgovornost za doprinos sadašnjim dešavanjima u oblasti SSR-a, kao i mirovnom procesu uopće, snosiće i sam OHR. Da je snažnije promicao ustavnu reformu i iznašao način da dostignuća u oblasti SSR-a uvrsti u ustavni aranžman, njegovo ostvarenje bilo bi permanentno očuvano. Još jedan aspekt o kojem bi trebalo voditi računa, kako je to i argumentovano u radu, odnosi se i na uticaj samog personaliteta osobe visokog predstavnika koju ne treba zanemariti. Sposobnost visokog predstavnika da osigura podršku u svjetskim centrima moći, u slučaju BiH pokazao se od izuzetne važnosti, posebno tokom Ešdaunovog mandata. Njegovi nasljednici, s druge strane, doveli su OHR do tačke gdje bi svako buduće protivljenje upotrebe ovlasti dodjeljene od strane PIC-a, moglo dalje podržati postignuća ostvarena u posljednjih 12 godina mirovnog procesa u BiH.

Autori ovog rada se, stoga nadaju, da će naponi OHR-a, posebno oni u oblasti SSR-a pružiti korisna saznanja odgovornima za donošenje odluka o budućoj ulozi OHR-a ili drugih međunarodnih misija. Osim toga, izražavamo nadu i da će osvrt na djelovanje OHR-a, koje je sagledano u ovom radu, doprinijeti budućim naporima u izgradnji mira i reformama sigurnosnog sektora širom svijeta.

LISTA SKRAĆENICA

ABIH – Armija Bosne i Hercegovine

AFBIH – Oružane snage BiH

ASSN – Afrička mreža sigurnosnog sektora

BiH – Bosna i Hercegovina

CAFAO – Ured za carinu i fiskalnu pomoć

GP – Granična policija

DPA – Dejtonski mirovni sporazum

ESI – Evropska inicijativa za stabilnost

EU – Evropska unija

EUPM – Policijska misija Evropske unije

FBiH – Federacija Bosna i Hercegovina

IEBL – Među-entitetska linija razgraničenja

IFOR – Snage za implementaciju

IR – Međunarodni odnosi

UIO – Uprava za indirektono oporezivanje

MoD – Ministarstvo odbrane

NATO – Sjeveroatlantski savez

OECD-DAC – Organizacija za ekonomiku saradnju i razvoj – Komitet za pomoć u razvoju

OSA – Obavještajno-sigurnosna Agencija

OSCE – Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi

PfP – Partnerstvo za mir

RS – Republika Srpska

SAA – Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju

SAP – Proces stabilizacije i pridruživanja

SBiH – Stranka za Bosnu i Hercegovinu

SBS – Državna granična služba

SDP – Socijalno demokratska partija

SDS – Srpska demokratska stranka

SIPA – Državna agencija za istrage i zaštitu

SNSD – *Savez nezavisnih socijaldemokrata*

SSR – Reforma sigurnosnog sektora

UN – Ujedinjene nacije

USAID – Agencija za međunarodni razvoj Sjedinjenih Američkih Država

VP – Visoki predstavnik

VSTV – Visoko sudsko i tužilačko vijeće