

**Pregled reforme sigurnosnog sektora u
Bosni i Hercegovini**

Profil zemlje

Po završetku Drugog svjetskog rata Bosna i Hercegovina je bila sastavni dio nove Titove Jugoslavije kao jedna od šest federalnih republika. U okviru Jugoslavije ostala je sve do 1992. godine kada je proglasila svoju nezavisnost. Odmah nakon proglašenja nezavisnosti uslijedio je krvavi rat od 1992. do 1995. godine, koji je završen donošenjem Dejtonskog mirovnog sporazuma. Rat je rezultirao sa preko 100.000 ubijenih ljudi i skoro 2 miliona raseljenih lica, kao i najstrašnijim zločinima među kojima je i genocid u Srebrenici.

NATO snage su 1995. započele zračnu kampanju protiv Vojske Republike Srpske (vojska bosanskih Srba) nakon napada od pomenute vojske na „sigurne zone“ u BiH, a koje su određene od UN-a. Napadi su doveli do potpisivanja Okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, poznatim pod nazivima Dejtonski mirovni sporazum ili Dejtonski sporazum. Dejtonskim sporazumom Bosna i Hercegovina je nastavila svoj kontinuitet kao država koja se sastoji od dva entiteta, Federacije Bosne i Hercegovine (FBiH) i Republike Srpske (RS). Sporazumom je također uspostavljen Ured visokog predstavnika (OHR) u svrhu nadgledanja implementacije civilnih aspekata mirovnog sporazuma od međunarodne zajednice.

U 2006. godini, BiH je ušla u NATO program Partnerstvo za mir (PfP), povlačeći novi set ciljeva reforme sigurnosnog sektora. U seriji koraka prema eventualnom članstvu, BiH je upoznata sa Akcionim planom za članstvo (Membership Action Plan – MAP), od NATO-a, 22. aprila, 2010. godine.

U junu, 2008. godine, Bosna i Hercegovina je potpisala Sporazum o stabilizaciji i pristupanju (Stabilization and Association Agreement – SAA) sa Europskom unijom, što predstavlja prvi korak prema eventualnom članstvu u Uniji. Iako postoji široki konsensus od dijela međunarodne zajednice o reformama koje su potrebne za članstvo u NATO-u i Europsku uniju, politički zastoj i manjak političke volje od političkih grupa Bošnjaka, Srba i Hrvata otežali su i otežavaju dalju strukturalnu reformu u BiH.



Reforma započeta: 1995.

Ključne aktivnosti reforme sigurnosnog sektora: reforma odbrambenog sektora, reforma policije, državni organi sa policijskim ovlaštenjima, parlamentarni nadzor nad sigurnosnim i odbrambenim agencijama.

Ključni izazovi u reformi sigurnosnog sektora: politička i etnička tenzija, demografske promjene, nedovoljan napredak u reformi policije, izostanak odgovornosti.

Ključni međunarodni akteri: NATO, Snage Europske unije u Bosni i Hercegovini (EUFOR), Policijska misija Europske unije u Bosni i Hercegovini (EUPM), Vijeće Europe, Europska komisija, OHR, OSCE, UNDP i dr.



Kratki pregled sigurnosnog sektora

Institucija/Agencija	Mandat/Funkcija
Ministarstvo sigurnosti Bosne i Hercegovine	Nadležno je za zaštitu međunarodnih granica, unutrašnjih graničnih prijelaza i kontrolu prometa na graničnim prijelazima BiH; sprječavanje i otkrivanje učinilaca krivičnih djela terorizma, trgovine drogom, krivotvorenja domaće i strane valute i trgovine ljudima i drugih krivičnih djela sa međunarodnim ili međuentitetskim elementom; međunarodnu saradnju u svim oblastima iz nadležnosti ministarstva. Također, u nadležnosti ministarstva je zaštita lica i objekata; prikupljanje i korištenje podataka od značaja za sigurnost BiH; organizaciju i usaglašavanje aktivnosti entitetskih ministarstava unutrašnjih poslova i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine u ostvarivanju sigurnosnih zadataka u interesu BiH; provođenje međunarodnih obaveza i saradnju u provođenju civilne zaštite, koordiniranje djelovanja entitetskih službi civilne zaštite u BiH, i usklađivanje njihovih planova za slučaj prirodne ili druge nesreće koje zahvataju teritoriju BiH, i donošenje programa i planova zaštite i spašavanja. Ono provodi politiku useljavanja i azila BiH i uređuje procedure vezane za kretanje i boravak stranaca u BiH. Uspostavljeno je 2003.
Ministarstvo odbrane	Odgovorno za odbrambenu politiku - kapacitete kako bi se osigurala zaštita suvereniteta, teritorijalnog integriteta, politička nezavisnost i međunarodni subjektivitet Bosne i Hercegovine. Također, Ministarstvo je odgovorno za zastupanje Bosne i Hercegovine u međunarodnim odnosima vezanim za pitanje odbrane, kontrolu svih subjekata Oružanih snaga BiH i druge zakonom propisane poslove. Ministarstvo odbrane BiH je uspostavljeno 2004. godine.
Oružane snage BiH (OS)	Djeluju kao jedinstvena vojna sila BiH od 2006. godine, pod kontrolom Ministarstva odbrane Bosne i Hercegovine. Oružane snage su sastavljene od bivše Vojske Federacije BiH i bivše Vojske Republike Srpske. Zadaci Oružanih snaga ogledaju se u sljedećem: učešće u operacijama kolektivne sigurnosti, u operacijama za podršku miru i samoodbrani, uključujući i borbu protiv terorizma, pružanje vojne odbrane Bosni i Hercegovini i njenim državljanima u slučaju napada, pomoć civilnim organima u reagiranju na prirodne i druge katastrofe i nesreće, protuminsko djelovanje u Bosni i Hercegovini i ispunjenje međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine. Danas, broj profesionalnih vojnika u Oružanim snagama BiH iznosi 10.000. Ne postoji obavezno služenje vojnog roka.
Bosanskohercegovačke policijske snage (MUP FBiH, MUP RS, Policija BD, GP i SIPA)	Odgovorne za unutrašnju sigurnost i istragu kriminala. Bosanskohercegovački policijski sistem je sačinjen od 15 agencija za sprovedbu zakona: MUP FBiH, MUP RS i Policije Brčko Distrikta BiH, kao i policijskih snaga za svaki od 10 kantona – kantonalnih MUP-ova, Granične policije BiH i

	Državna agencije za istrage i zaštitu BiH.
Granična policija Bosne i Hercegovine (GP)	Sa operativnim radom Granična policija BiH je otpočela 6. juna 2000. godine formiranjem prve jedinice GP "Aerodrom Sarajevo". Definisana je kao upravna organizacija u okviru Ministarstva sigurnosti sa operativnom samostalnošću. Obavlja policijske poslove vezane za nadzor i kontrolu prelaska državne granice. Preuzela kontrolu nad bosanskom granicom 2003. godine. Upošljava više od 2,000 policajaca.
Državna agencija za istrage i zaštitu (SIPA)	Osnivanjem Suda i Tužilaštva BiH, stvorila se nužna potreba za njihovim policijsko-operativnim servisiranjem. U skladu sa tim potrebama u junu 2004. godine uspostavljena je Državna agencija za istrage i zaštitu (SIPA). SIPA je odgovorna za prikupljanje i obradu podataka od interesa za provođenje međunarodnih i krivičnih zakona BiH, kao i za zaštitu vrlo važnih ličnosti, diplomatsko-konzularnih predstavništava i objekata institucija Bosne i Hercegovine, te diplomatskih misija. Obavlja poslove hapšenja osoba osumnjičenih za ratne zločine, vodi istrage krivičnih djela pranja novca, organiziranog kriminala, terorizma, trgovine ljudima i ostalih krivičnih djela, pruža podršku i zaštitu svjedocima, obavlja poslove i zadatke zaštite ličnosti i objekata i dr. Svoju nadležnost ostvaruje na cijelom teritoriju Bosne i Hercegovine.
Obavještajno sigurnosna agencija BiH (OSA)	Civilna obavještajno sigurnosna agencija odgovorna je za „prikupljanje, analizu, te podjelu obavještajnih podataka u cilju zaštite sigurnosti, uključujući suverenitet, teritorijalni integritet i ustavni poredak Bosne i Hercegovine“. Obavještajno sigurnosna agencija BiH je postala operativna 1. juna 2004. godine i ima jurisdikciju na cijelom teritoriju BiH
Ministarstvo pravde	Minsitarstvo pravde „je centralno tijelo za koordinaciju u sferi pravosuđa u Bosni i Hercegovini“ i ima administrativnu funkciju vezano za pravosudne organe na državnom nivou. Ministarstvo je nadležno za nacрте prijedloga zakona i podzakonskih akata i drugih regulacija na državnom nivou, efikasno administrativno funkcionisanje pravosudnih tijela u Bosni i Hercegovini, obezbjeđenje entitetske harmonizacije, te međusobnu pravnu pomoć i saradnju sa međunarodnim sudovima. („Sl. Glasnik BiH“, br. 5/2003.). Bosna i Hercegovina ima 13 ministarstava pravde – 10 kantonalnih ministarstava Federacije, 2 ministarstva na entitetskom nivou i 1 na nivou BiH. U Brčko Distriktu BiH, neke od funkcija ministarstva pravde obavlja Pravosudna komisija, a neke Vlada Brčko Distrikta BiH.
Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine	Kao najviši zakonodavni organ Bosne i Hercegovine, zadužena je za parlamentarni nadzor nad sigurnosnim, odbrambenim i obavještajnim institucijama Bosne i Hercegovine putem Zajedničke komisije za odbranu i sigurnost (2003.) i Zajedničke komisije za nadzor nad radom Obavještajno – sigurnosne agencije BiH (2004).

Policajska misija Europske unije (EUPM)	EUPM djeluje u skladu s opštim ciljevima <u>Aneksa 11 Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini</u> . EUPM, prva misija uspostavljena pod okriljem ESDP-a 1. januara 2003, prvobitno na mandat od tri godine. EUPM obezbjeđuje obuku lokalnih policijskih službenika te pomaže lokalnim vlastima u planiranju i sprovođenju istraga u slučajevima krupnog i organizovanog kriminala, doprinoseći boljem funkcionisanju cjelokupnog sistema krivičnog pravosuđa uopšte, a s posebnim akcentom na poboljšanje odnosa između policije i tužilaca. Misija nastavlja da pomaže proces reforme policije. Mandat misije je produžen do decembra 2011.
Ured visokog predstavnika (OHR)	Prati implementaciju Mirovnog ugovora; održava tijesne kontakte sa stranama u Sporazumu, radi promicanja njihovog potpunog pridržavanja civilnog aspekta Sporazuma.
Specijalni predstavnik Europske unije (EUSR)	Predstavlja okosnicu prisustva Europske unije u Bosni i Hercegovini jer osigurava usklađen i dosljedan pristup Europske unije izgradnji samoodrživog mira i stabilnosti pomažući BiH da napreduje dalje od same provedbe mira ka integraciji sa Europskom unijom. Specijalni predstavnik Europske unije ujedno je i visoki predstavnik međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini sa mandatom da nadgleda provedbu Dejtonskog mirovnog sporazuma. Krajnji cilj je pomoći Bosni i Hercegovini da izraste u stabilnu, održivu, mirnu i multietničku državu, koja mirno surađuje sa svojim susjedima i nepovratno se nalazi na putu ka članstvu u Europskoj uniji
Vijeće za implementaciju mira (PIC)	PIC se sastoji od 55 zemalja i međunarodnih organizacija te ima autoritet nad OHR-om.
Misija OSCE u Bosni i Hercegovini	Mandat OSCE-a u Bosni i Hercegovini uspostavljen je prema Općem okvirnom sporazumu za mir (skraćenica na engleskom: GFAP). Misija OSCE-a u Bosni i Hercegovini pomaže BiH u ispunjenju obaveza, koje je ona preuzela kao država članica OSCE-a, kao i u napredovanju ka ostvarenju svog deklariranog cilja pridruživanja euroatlantskim integracijama, tako što jača sigurnost i stabilnost, putem završetka izgradnje mira unutar dejtonskog okvira, i razvija inkluzivni politički diskurs i demokratski odgovorne institucije koje poštuju raznolikost, promovišu konsenzus i poštuju vladavinu prava. Misija je imala zavidan angažman u procesu reforme odbrane, te procesima verifikacije i uništavanja viška oružja i municije (SALW-a).
Međunarodni krivični sud za bivšu Jugoslaviju (ICTY) – Haški tribunal	Sud Ujedinjenih naroda koji se bavi ratnim zločinima počinjenim na teritoriju bivše Jugoslavije od 1991. U mandatu mu je da „privede pravdi one koji su odgovorni za ozbiljna kršenja međunarodnog humanitarnog prava počinjena na teritoriji bivše Jugoslavije od 1991. godine, te da na taj način pridonese satisfakciji žrtvama i jačanju mira u regiji.“ ICTY je podigao optužnicu protiv 161 osobe za ozbiljna kršenja međunarodnog humanitarnog prava počinjena na teritoriji bivše

	<p>Jugoslavije, gdje je izrečena i prva presuda za zločin genocida poslije drugog svjetskog rata. Generala Vojske Republike Srpske Radislava Krstić ICTY je osudio na kaznu zatvora od 46 godina zbog zločina genocida u Srebrenici. Krstić je proglašen odgovornim za ubistvo oko 8 hiljada muškaraca muslimanske vjeroispovijesti u periodu između 10. i 19. Jula 1995. (ICTY, 2010)</p>
<p>Vojne snage Europske unije u Bosni i Hercegovini (EUFOR – Operacija ALTHEA)</p>	<p>EUFOR je preuzeo SFOR-ov mandat u decembru 2004. godine, nakon odluke NATO-a o okončanju misije SFOR-a. Osnovni ciljevi misije ALTHEA su odvracanje od sukoba, i osiguranje sigurnog i stabilnog okruženja u BiH i ostvarivanje ključnih zadataka Plana za provedbu misije Ureda visokog predstavnika (OHR) i Procesu stabilizacije i pridruživanja (PSP). Za ostvarivanje ovih ciljeva EU je na početku razmjestila 6.300 vojnika, sa Glavnim štabom u Sarajevu (baza Butmir). Misija se provodi uz pomoć NATO osoblja i resursa. Nakon rekonstrukcija, misija danas broji oko 1350 vojnika. Austrija i Turska trenutačno imaju najviše ljudi u BiH, svaka po 300 ljudi, a nakon toga slijede Mađarska sa 166 te Bugarska s oko 120 vojnika. Ovaj bi se broj do jeseni mogao smanjiti na 1200 nakon što Nizozemska, Irska i Njemačka povuku većinu svojih vojnika.</p>
<p>Misija Ujedinjenih naroda u Bosni i Hercegovini (UNMIBH)</p> <p>Međunarodne policijske snage (IPTF) – International Police Force,</p>	<p>UNMIBH je osnovan 21. 12. 1995. godine Rezolucijom 1035 Vijeća Sigurnosti UN-a. Planirana da traje godinu dana, misija je produživana nekoliko puta. IPTF tj. Međunarodne Policijske Snage su bile jedan od važnijih dijelova UNMIBH misije. Njihovi zadaci su između ostalog bili: nadgledanje i kontrola aktivnosti lokalnih policija (LP), savjetovanje i obuka te u okviru svojih mogućnosti njihovo opremanje, savjetovanje Vlada kako bolje organizirati i koristiti policijske službe, ocjenjivati mogućnost javnih nemira te savjetovati Vlade kako ih spriječiti i još mnogo toga. Proces provjera policijskih službenika od UNMIBH, te mogućnost uskraćivanja pojedinim policijskim službenicima da obavljaju policijske poslove, bili su snažno sredstvo u procesu profesionalizacije policijskih snaga u BiH. Mandat UNMIBH bio je i pravna i pravosudna reforma, odnosno Misija je bila zadužena da “prati i ocjenjuje sistem sudstva, te doprinosi ukupnim naporima za reformu sudstva” (Rezolucija Vijeća sigurnosti UN-a, broj 1184 od 16.07.1998.).</p>

Kratki pregled procesa reforme sigurnosnog sektora

Reforma sigurnosnog sektora u Bosni i Hercegovini je otpočela odmah nakon Dejtonskog mirovnog sporazuma koji je dogovoren 21. novembra 1995. godine, a potpisan 14. decembra iste godine u Parizu. Generalni okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini, zaustavio je rat između svih strana i uspostavio Bosnu i Hercegovinu kao nezavisnu i samostalnu državu sa dva ravnopravna entiteta (Federaciju Bosne i Hercegovine FBiH i Republiku Srpsku RS) i Brčko Distrikta BiH. Brčko Distrikt je službeno osnovan 08. marta 2000. godine, nakon međunarodne arbitraže.

1.1. Reforma odbrambenog sektora

Nakon okončanja rata na području Bosne i Hercegovine nalazilo se 419.000 vojnika. Od toga, brojno stanje Vojske Federacije Bosne i Hercegovine (VFBiH) iznosilo je 264.500 vojnika, a Vojske Republike Srpske 154.500¹. U skladu sa Aneksom 1B Dejtonskog sporazuma, u 1996. godini predstavnici dvaju entiteta i države BiH su se dogovorili da se smanji broj teškog naoružanja koje je u posjedu dviju vojski na dogovorene nivoe, te su izjavili da VRS neće prelaziti brojku od 56.000, a VFBiH 55.000 vojnika. Također, Aneksom 1B Dejtonskog sporazuma utvrđeno je da će omjer snaga između dvaju entiteta biti 2:1.²

Na osnovu UN Rezolucije Vijeća sigurnosti broj 1031, snagama NATO-a za implementaciju (IFOR) je povjeren jednogodišnji mandat za implementaciju vojnog aspekta Mirovnog sporazuma. Mandat se u prvom redu odnosio na održavanje mira, razdvajanje vojnih snaga, premještanje vojnih snaga unutar entiteta i razmještaj snaga i naoružanja na odobrene lokacije. Za ove potrebe razmješteno je 60.000 vojnika međunarodnih snaga. Nakon početnog uspjeha snaga SFOR-a uspostavljeno je sigurno okruženje koje je omogućilo implementaciju civilnih aspekata Mirovnog sporazuma ostalim međunarodnim organizacijama. Između ostalog podrška je pružana i Organizaciji za mir i saradnju u Europi (OSCE) za pripremu uslova za održavanje prvih poslijeratnih izbora u BiH.

Nakon uspješno provedenih prvih poslijeratnih izbora u Bosni i Hercegovini, IFOR je okončao svoju misiju ispunjavanjem povjerenog zadatka. Ipak, bilo je jasno da situacija u BiH i dalje zahtijeva prisustvo vojnih snaga koje bi osigurali sigurnost i stabilnost koja može biti ugrožena u delikatnom političkom okruženju. Stoga su ministri odbrane članica NATO-a odlučili da umjesto snaga za implementaciju mira (IFOR) u Bosnu i Hercegovinu upute snage za stabilizaciju mira (SFOR) koje su brojale polovinu od ranije upućenih vojnih snaga.

¹ Put u partnerstvo za mir, Izvještaj Komisije za reformu u oblasti odbrane, Sarajevo, septembar 2003. g., str. 68.

² A. Kržalić: Sigurnost u procesu globalizacije: konstante i evolutivni trendovi. Disertacija je odbranjena na Fakultetu za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije, str. 237. juli 2009. godine.

Sigurnosna procjena struktura NATO-a o situaciji u Bosni i Hercegovini koincidirala je i sa postepenim promjenama u okviru odbrambenog sistema BiH. Implementacija Aneksa 1B Dejtonskog mirovnog sporazuma, odnosno njegovih članova II i IV, koja je otpočela u februaru 1996. godine pod pokroviteljstvom OSCE-a, dala je značajne rezultate na izgradnji mjera povjerenja na unutrašnjem i regionalnom planu. Kontrola naoružanja na subregionalnom nivou imala je velikog utjecaja na subregionalnu stabilizaciju.

Sa poboljšanjem sigurnosne situacije u Bosni i Hercegovini Sjeverno-atlansko vijeće odlučilo je u saradnji sa članicama koje su djelovale u okviru SFOR-a a nisu članice NATO-a, da restrukturiraju postojeće snage. Tako je 1999. godine donešena odluka kojom se revidira struktura SFOR-a a sa tim trendom postepenog smanjivanja broja vojnika nastavljeno je i u narednom periodu.

Isto tako početkom 1999. godine, državno i entitetsko rukovodstvo je shvatilo da se veličine dviju vojski ne mogu ekonomski održati i počeli su aktivnosti na smanjenju broja vojnika. Ovim smanjenjem vojske su smanjene na 30.000 u Federaciji BiH i 12.000 u Republici Srpskoj. Međutim, ova ukupna brojka od 42.000 vojnika u oružanim snagama i dalje je bila mnogo veća nego što su entiteti mogli priuštiti. Zbog toga je ubrzo slijedilo ponovno smanjenje broja vojnika.

Ključni događaj reforme odbrambenog sektora leži u zaključku Predsjedništva BiH od jula 2001. godine u kojem je izražena spremnost BiH da prihvati obaveze i prava u porodici ravnopravnih euroatlantskih naroda te da sudjeluje i aktivno doprinosi kolektivnoj sigurnosti. Predsjedništvo BiH je, isto tako, jasno izrazilo spremnost i opredjeljenje za uključenje BiH u europske i euroatlantske integracije i program Partnerstva za mir, kao i za provedbu potrebnih reformi odbrambenog sektora i reorganizacije oružanih snaga.

Na osnovu toga proces reforme započeo je 2003. godine uspostavom Komisije za reformu odbrane,³ i nastavljen kroz rad Komisije koji je imao za cilj izgradnju i uspostavu jedinstvenog odbrambenog sistema, primjerenog sigurnosnim izazovima i realnim ekonomskim mogućnostima.

Tako je 2003. godine dogovoreno da u BiH postoje dvije vojske, Vojska RS i Vojska Federacije BiH i da one čine „Oružane snage Bosne i Hercegovine“ pod jedinstvenim „Operativnim lancem komandovanja“ i jedinstvenim „Administrativnim lancem komandovanja“. Ovakvo predloženo rješenje Zakona o odbrani, koji i dalje predviđa postojanje dvije vojske u BiH naišlo je na oštre kritike bošnjačkih političara, ali je ipak prihvaćeno. Međutim, ovakav potez se pokazao vrlo efikasnim, jer je on predviđao postepeno spajanje dviju vojski u jednu što se i desilo 2006. godine.

³ Visoki predstavnik je 9. maja 2003. godine uspostavio Komisiju za reformu u oblasti odbrane kako bi se dala preporuka o konkretnim reformama. Komisija se sastojala od dvanaest članova i četiri posmatrača.

Veličina prvih Oružanih snaga BiH, nakon Dejtona utvrđena je Odlukom Predsjedništva BiH od 24.03.2004. godine, a predviđala je ukupno 12.000 profesionalnih vojnika, 12.600 regruta i 60.000 rezervista. Predviđeno je da regruti služe svoj vojni rok u strukturama za obuku entiteskih vojski.

Također, u toku 2003. i 2004. godine uz aktivno učešće javnih i ekspertnih rasprava Komisije za odbranu, predstavnika zakonodavne i izvršne vlasti, domaćih i međunarodnih eksperata, nevladinih organizacija⁴, uspješno završena faza promjena u ustavima entiteta i donošenje novih zakona, sa čim je omogućena izgradnja jedinstvene odbrambene strukture BiH. Ova struktura podrazumijevala je odgovarajuću podjelu odgovornosti između države i entiteta, te uspostavu mehanizama za efikasnu komandu i kontrolu Oružanih snaga Bosne i Hercegovine, kao i poboljšanje vojne interoperabilnosti, demokratskog nadzora i transparentnosti.

Najuočljiviji rezultati odbrambenih reformi su uspostava Ministarstva odbrane Bosne i Hercegovine, Zajedničkog štaba i Operativne komande,⁵ a ove institucije su direktno doprinosile operativnoj sposobnosti i funkcionalnosti Oružanih snaga Bosne i Hercegovine, te su omogućile učešće BiH u programima, poput Partnerstva za mir.

Promjenama u entiteskim ustavima⁶ i donošenjem Zakona o odbrani Bosne i Hercegovine u toku 2005. godine, omogućena je uspostava jedinstvenih Oružanih snaga Bosne i Hercegovine. U skladu sa odredbama Zakona o odbrani BiH jedinstvene Oružane snage BiH su uspostavljene 01. januara 2006. godine, kao profesionalna, jedna vojna sila koju organizira i kontroliše Bosna i Hercegovina.

Postepena transformacija sigurnosno-odbrambenog sektora u Bosni i Hercegovini, vođena je najvećim dijelom pod pokroviteljstvom NATO-a, EU i OSCE-a. Taj proces se kretao od razoružavanja, demobilizacije i reintegracije pripadnika vojski, profesionalizacije i demokratizacije policije unutar Bosne i Hercegovine do izgradnje mjera povjerenja i promovisanja demokratskih principa u sektoru sigurnosti. Broj pripadnika do tada zaraćenih strana koji se tokom 1996. godine procjenjivao na blizu 419 hiljada u narednim godinama smanjen je na prihvatljivih 30 hiljada u 2001/2002 godini, a danas imamo jedinstvene,

⁴ Ovdje treba posebno istaći Centar za sigurnosne studije BiH koje je u toku 2003. i 2004. organizovao niz seminara za predstavnike zakonodavne i izvršne vlasti, kao i predstavnike vojski u BiH gdje se razgovaralo i iznalazila najbolja ustavna rješenja za reformu odbrane.

⁵ Zakon o odbrani Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, broj 43, 29. decembar 2003. godine)

⁶ Odluka o izmjenama i dopunama Ustava Republike Srpske, Odluka kojom se donosi Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o odbrani Republike Srpske, Odluka kojom se donosi Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o vojsci Republike Srpske, Odluka o izmjenama i dopunama Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, Odluka kojom se donosi Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o odbrani Federacije Bosne i Hercegovine. Izvor: Odluka visokog predstavnika donesena 02.04.2003. godine.

profesionalne, male Oružane snage sa 10 hiljada vojnika. Trenutno, reforme su vođene željom za članstvo u NATO⁷ i Europskoj uniji.

Uspostavljanjem jedinstvenog odbrambenog sistema Bosne i Hercegovine, zemlja je ostvarila potrebne uslove za uključenost u Programu Partnerstva za mir (PfP). To je rezultiralo da se na NATO samitu u Rigi, 2006. godine, Bosna i Hercegovina pridružila programu PfP, te započne svoj prvi Individualni program partnerstva (Individual Partnership Programme – IPP). Godinu kasnije, 2007. BiH se pridružila Procesu planiranja i pregleda PfP-a (PfP Planing and Review Process – PARP). PARP je usmjeren podsticanju razvoja interoperabilnosti između snaga partnera i saveznika u punom kapacitetu PfP operacija, kao i na obuke i vježbe koje se na to odnose. Ovaj dvogodišnji program posebno se realizirao kroz jedinicu za uništavanje neeksplozivnih ubojitih sredstava (NUS) i pješadijskoj jedinici za učestvovanje u operacijama za podrške miru. To je značilo da ove jedinice trebaju da budu popunjene, opremljene i obučene po NATO standardima, a sve u cilju da iste učestvuju u NATO operacijama. Od juna 2007. godine Bosna i Hercegovina učestvuje u Individualnom partnerskom programu (IPP). Pored IPP od februara 2008. godine BiH je počela da radi sa NATO-om na Akcionom planu individualnog partnerstva (Individual Partnership Action Plan – IPAP), koji daje pregled političkih, vojnih i sigurnosnih problema vezanih za članstvo u NATO-u. Ovaj partnerski odnos koji je strukturisan u četiri poglavlja po svom sadržaju se podudara sa MAP-om (Member Actionim Plan)

Bosna i Hercegovina je uspješno realizovala sve ove programe, te je na Samitu NATO-a, u Bukureštu u aprilu 2008. godine pozvana na proširenje saradnje kroz formu Intenzivnog dijaloga. To je podrazumijevalo da BiH mora proći proces sličan IPAP-u sa fokusima na: političko-ekonomska pitanja; odbrambena pitanja; pitanja resursa i sigurnosna pitanja. Ovaj program je uspješno implementiran putem intenzivnog dijaloga sa NATO zvaničnicima gdje je Bosna i Hercegovina prezentirala probleme i način rješavanja spomenutih fokusnih oblasti.

Nakon četiri ciklusa IPP-a, dva ciklusa PARP-a, jednog IPAP-a i Intenzivnog dijaloga, Bosna i Hercegovina je 2. oktobra 2009. godine podnijela zahtjev za Akcioni plan za članstvo.⁸ Zbog zastoja u ustavnoj reformi, administrativnih barijera, kao i sve češće političke krize Bosna i Hercegovina nije dobila podršku za ovaj Akcioni plan. Od BiH se tražila veća funkcionalnost države u cjelini.

Ključni prioriteti uključuju „jačanje saradnje sa europskim i euroatlantskim strukturama, vladavine prava, demokratske kontrole nad oružanim snagama i obavještajno-sigurnosnim

⁷ Prema članu 80. Zakona o odbrani organi vlasti Bosne i Hercegovine bili su zaduženi da ispune sve obaveze iz svojih nadležnosti kako bi se postiglo članstvo u NATO (Službeni glasnik BiH, broj 43/03).

⁸ Muhamed Smajić: Međunarodne organizacije i sigurnost Bosne i Hercegovine u postdejtonskom periodu, Dobra knjiga, Sarajevo 2011. str. 287.

sistemom, reforme odbrane, upravljanja osobljem, upravljanje krizama te zaštite podataka i javne diplomatije“ (NATO, 2009 : 1).

Bosna i Hercegovina se punopravnom članstvu NATO-u primakla za još jedan korak kada joj je 22. aprila 2010., na neformalnom sastanku NATO-a u Talinu odobren Akcioni plan članstva (MAP), uz neke uslove (BBC, 2010). Izuzetno važnim uslovom smatra se rješavanje statusa nepokretne i pokretne vojne imovine, što je i ključno strateško pitanje za daljnje funkcionisanje reforme odbrambenog sistema.

Iako članstvo u MAP pruža dodatnu saradnju između Bosne i Hercegovine i NATO-a, na najširem spektru političkih, odbrambeno-vojnih, ekonomskih, sigurnosnih i pravnih poslova, politički lideri, nosioci zakonodavne i izvršne vlasti u Bosni i Hercegovini, još uvijek nisu poduzeli adekvatne mjere radi ispunjenja navedenih kriterija.

1.2. Reforma policije

Proces reforme policijskih snaga u Bosni i Hercegovini otpočeo je par mjeseci nakon uspostave mira u Bosni i Hercegovini 1995. godine, tačnije aprila 1996. godine potpisivanjem tzv. Petersberške Dekleracije. Dekleracija je „polazeći od međunarodnih općeprihvaćenih standarda“ predviđala smanjenje policijskih snaga u Federaciji BiH na 11.500 uniformisanih policajaca,⁹ kao i uspostavu organizacione strukture na nivou Federacije BiH i deset kantona. Ovakav pristup reforme u Republici Srpskoj nije dobio podršku sve do septembra 1997. godine, a Sporazum o reformi MUP-a RS potpisan je tek u decembru 1998. godine. Skoro više od dvije godine MUP RS je trebalo da prihvati činjenicu provjera podataka uposlenih policajaca što je predviđala reforma. Ovaj proces provjera koji je vodio IPTF bio je završen do kraja 1997. godine nad bošnjačkim policajcima u Federaciji BiH, a isti je nastavljen nad hrvatskim policajcima koji su u početku procesa odbijali proces.

Mandat UNMIBH, omogućio je IPTF-u da uskrati pojedinim službenicima policije da se bave policijskim poslovima, i to se pokazalo kao osnovno sredstvo u procesu demokratizacije i profesionalizacije policije. Tako da je tokom procesa provjera koji je trajao za vrijeme mandata UNMIBH dvadeset devet policajaca odstranjeno iz policijskih struktura zbog nečasnih djela ili djela ratnog zločina u periodu 1992. – 1995. godine.¹⁰

⁹ Muhamed Smajić: Međunarodne organizacije i sigurnost Bosne i Hercegovine u postdejtonskom periodu, Dobra knjiga, Sarajevo 2011. str. 287.

¹⁰ Izvor: www.unmbih.org – UNMIBH achievements

U sklopu Misije provodili su se i posebni projekti obuke koji su rezultirali sa obukom „više od 1163 policijska kadeta, uključujući 409 žena u policijskim akademijama u Sarajevu i u Banja Luci“.¹¹

Posmatrajući vremenski period djelovanja misije UN-a u Bosni i Hercegovini, možemo reći da ga karakteriše smanjenje ratnog broja policijskih snaga sa 40.000 iz 1996. godine na razumni broj od oko 16.000 policijskih službenika. To znači da je u Federaciji BiH broj policijskih službenika sveden na 9.275, u Republici Srpskoj na 6.297 i 269 policijskih službenika u Brčko Distriktu BiH.¹²

Završetak misije IPTF u januaru 2003. godine, označio je i kraj „prve reforme“ policije u BiH, koja je predstavljala polaznu osnovu koju je bilo neophodno dalje dograđivati kroz pridruživanja BiH Europskoj uniji.

Policija u Bosni i Hercegovini ušla je u „drugu reformu“ početkom 2003. godine kada je izvršena inauguracija Policijske misije Europske unije u Bosni i Hercegovini (15. januara 2003.) u Sarajevu. Period do maja 2004. godine iskorišten je za same pripreme za reformu koja je počela 20.05.2004. godine.

Cilj „druge reforme“ policije je bio da se policija ojača organizovanjem na bazi europskih standarda i iskustava, odnosno da se policijske snage u BiH oraganizuju na način da budu sposobne da se bore protiv organizovanog kriminala, terorizma i da su spremne i voljne da hvataju osumnjičene za ratne zločine. Samim tim ova reforma bi omogućila efektivno i efiksano funkcionisanje institucija i procedura uz troškove koji omogućavaju održiv razvoj i države, entiteta i društva. Prema riječima tadašnjeg ministra sigurnosti BiH, Bariše Čolaka, „u ovom periodu BiH je imala 18.000 policajca i 5.000 administrativnih radnika. To znači da smo u ovom periodu imali oko 23.000 zaposlenih u policiji, što prevazilazi ekonomske mogućnosti naše zemlje. Plate policajaca u Republici Srpskoj su najmanje, dok su u nekim kantonima u FBiH i tri puta veće od prosječne plate u Federaciji BiH“.¹³

Iako je bilo predviđeno da ova reforma bude završena do februara 2005. godine ona je potrajala skoro četiri godine. Tačnije tri godine, devet mjeseci i pet dana je potrošeno na ovu, nazovimo policijsku reformu.

Reforma se odvijala kroz sedam faza, a osnov su joj bila tri principa Europske unije:

1. državna ovlaštenja za sva budžetska i zakonodavna policijska pitanja,

¹¹ Ibid

¹² Izvor: www.unmbih.org

¹³ Više o drugoj reformi policije vidjeti: Milan Ljepojević (2009) Reforma policije u Bosni i Hercegovini, Tiroprint Banja Luka.

2. funkcionalne ovlasti policijskih nadležnosti, i

3. nemiješanje operativne aktivnosti policije.

Prvi prijedlog reforme policije tzv. Martensonov prezentiran je 15. decembra 2004. godine, a podrazumijevao je formiranje jedinstvene policijske strukture na nivou BiH, sačinjene od više policijskih oblasti, a na čelu svake oblasti bi se nalazio direktor ili komesar. Također, prijedlog je podrazumijevao da jedinstvena policija BiH bude finansirana s državnog nivoa i organizovana po regionalnom principu, gdje postojeće političke granice između entiteta nemaju direktnog značaja za formiranje lokalnih policijskih ovlasti.

Ovakav prijedlog je bio neprihvatljiv za predstavnike Republike Srpske, a Narodna skupština RS je aprila 2005. godine odbila isti, i samim tim označila kraj prve faze „druge reforme“ policije.

Tu se nije stalo tako da su aprila 2005. lideri politički partija otpočeli drugu fazu¹⁴ koju su većinom karakterisali razgovori političkih stranaka o tzv. Martensovom planu. Najveći rezultat ovih pregovora su izjave učesnika o „neophodnosti reforme policije sa naglaskom da nije u pitanju ustavna promjena, prihvatanja tri principa Europske komisije i Izvještaj Komisije za reformu policije kao rezultat pregovora, te određivanje roka za provođenje dogovora.

Vraćanjem pregovora o reformi policije u okviru institucija otpočela je treća faza reforme.¹⁵ Pregovori su rezultirali dogovorom za osnivanje jedinice za provođenje reforme policije koja bi ustvari trebala biti direkcija ili radno tijelo, i imala bi zadatak da pripremi plan za implementaciju reforme policije, kao i zakonske i podzakonske akte koji će regulisati ovu oblast. Dogovor je predvidio da direkciju osniva Vijeće ministara, uz saglasnost entitetskih vlada i Brčko Distrikta. Najveći rezultat ove faze pregovora je bio to što su u odnosu na prethodne faze predstavnici vlada zamijenili političke lidere.

Rezultat četvrte faze¹⁶ reforme policije je Sporazum o reformi policije, kojeg su skupštine entiteta prihatile u oktobru 2005. godine, a najveća vrijednost ovog sporazuma leži, upravo, u otpočinjanju pregovora o stabilizaciji i pridruživanju sa EU. Pregovori sa Europskom unijom su otpočeli 24.11.2005. godine.

Najduža faza „druge reforme“ policije je peta faza¹⁷ koja je trajala punih 14 mjeseci počevši od 8. decembra 2005. Godine, kada je Vijeće ministara BIH na osnovu Sporazuma o reformi policije formiralo Direkciju za reformu policije. Direkciju je činio Upravni odbor koji je brojao 12 članova, ravnopravno zastupljenih iz svih konstitutivnih naroda. Njegov zadatak se ogledao u

¹⁴ Poznata kao *Vlašički pregovori – druga faza*. Ova faza je trajala od aprila do jula 2005.

¹⁵ Institucionalno pregovaranje – treća faza (august – septembar 2005.).

¹⁶ Sporazum o reformi policije – četvrta faza (oktobar- novemba 2005.).

¹⁷ Osnivanje Direkcije za reformu policije – peta faza.

tome da do 30. septembra 2006. godine, pripremi projekat reforme policije u skladu sa tri europska principa.

Ova faza obilježena je zamrzavanjem statusa člana Upravnog odbora Vlade RS, Rezolucijom o BiH Parlamentarne skupštine Vijeća Europe u kojoj se traži od bh. političara da odmah nastave razgovore o promjeni Ustava, te neprihvatanjem izvještaja o radu Direkcije za reformu policije od Vijeća ministara BiH.

Vraćanjem pregovora u okvir 12 predstavnika parlamentarnih stranaka u januaru 2007. godine otpočela je šesta faza druge reforme policije. U cilju iznalaženja rješenja reforme zamjenik Visokog predstavnika Rafi Gregorijan ponudio je prijedlog reforme policije kojim je predviđeno deset policijskih regija u BiH. Po tom prijedlogu u RS-u je trebalo da ostane pet centara javne bezbjednosti, dok bi deset kantonalnih policija trebale biti pretočene u pet policijski oblasti koje ne bi prelazile entiteske granice. Policijom bi rukovodio ministarski odbor, a ne ministar sigurnosti. Međutim, ovaj prijedlog nije naišao na razumijevanje jer su poslanici stranaka iz RS-a bili jedinstvenog stava da reforma policije u BiH nije moguća bez opstanka policije RS, a predstavnici stranaka iz Federacije su bili jedinstveni da MUP RS treba biti ukinut i da policijske nadležnosti trebaju prelaziti entitetsku granicu.

Nakon propale i šeste faze reforme policije međunarodni zvaničnici, a posebno visoki predstavnik za BiH Miroslav Lajčak, su intenzivirali sastanke sa predstavnicima političkih partija u BiH (Strankom za BiH, SNSD; HDZ i PDP). Lajčakov prijedlog sporazuma¹⁸ odbili su lideri SBiH i SDA, jer su smatrali da se njime legalizuje etnička policija i krše sva tri principa Europske unije.

Bosna i Hercegovina je 18. septembra 2007. godine u sjedištu Europske komisije u Briselu potpisala Sporazum o viznim olakšicama za građane BiH koji putuju u Europsku uniju.

Protokolom o reformi policije u BiH, koji je bio potreban za potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, približeni su stavovi o reformi policije, a u njemu je navedeno da će struktura policijskih snaga BiH odgovarati ustavnoj strukturi zemlje. Isti su potpisali lideri SBiH i SNSD-a, Haris Silajdžić i Milorad Dodik, 28.09.2007. godine, a protiv ovakvog protokola su bile SDA i SDS, što je u praksi značilo i odbijanje Protokola.

Nakon ponovnog kraha dogovora političkih lidera oko reforme policije uslijedila je i reakcija OHR, koji je 12.10.2007. godine saopštio da se međunarodna zajednica neće više baviti aktivno reformom policije u BiH, sve dok ne vidi da su domaći političari spremni pokazati istu mjeru ozbiljnosti. Međutim, predstavnici OHR nisu morali puno čekati da im domaći političari pokažu

¹⁸Lajčakov prijedlog reforme policije u BiH – sedma faza.

kako su ozbiljni, te su lideri šest vladajućih partija 28. oktobra 2007., u Mostaru potpisali Deklaraciju o preuzimanju obaveza za sprovođenje reforme policije, kojoj je cilj što brže potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. U Deklaraciji stoji da će detalji policijske strukture Bosne i Hercegovine bit definisani kroz dva temeljna zakona: zakon o policijskoj službi i zakon o policijskim službenicima BiH. Skoro nakon mjesec dana na sastanku iste šestorke u Sarajevu dogovoren je Akcioni plan za implementaciju Mostarske deklaracije.

Bosna i Hercegovina i Europska unija potpisale su 04.12.2007. godine u Sarajevu Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju.

Nakon još par iscrpnih sastanaka kako ih vole nazvati sami političari, diljem lijepe naše, Vijeće ministara BiH je većinom glasova 14.02.2008. godine utvrdilo Prijedlog zakona o direkciji za koordinaciju policijskih tijela i agencija za podršku policijskoj strukturi.

Predstavnički dom Parlamenta BiH usvojio je 11.04.2008. godine prijedloge zakona o reformi policije, čime je ispunjen uslov za potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa Europskom unijom. Za prijedlog zakona su glasali predstavnici SNSD-a, SBiH, PDP-a, HDZ-a BiH, HDZ-a 1990 i DNZ-a. Protiv su bili predstavnici SDA, SDP-a i SDS-a. Dom naroda Parlamenta BiH, pet dana kasnije usvojio je set zakona o reformi policije (zakone o reformi policije, Zakon o nezavisnim i nadzornim tijelima policijske strukture BiH, i Zakon o direkciji za koordinaciju policijskih tijela i o agencijama za podršku policijskoj strukturi.

Usvajanjem gore navedenih zakona, izgrađeni su uslovi za formiranje novih policijskih struktura: Direkcije za koordinaciju policijskih tijela, Agencije za policijsku podršku, Agencije za forenzička ispitivanja i vještačenja i Agencije za školovanje i stručno usavršavanje.

Samim ovim činom poslije toliko godina, silnih političkih sastanaka, dogovora, protokola i deklaracija završena je „druga reforma“ policije u Bosni i Hercegovini. Osim što su ispunjavani uslovi o približivanju Bosne i Hercegovine Europskoj uniji ova reforma nije dala rezultate koji su bili prvobitno zacrtani. Podsjetimo da je pored spomenutih uslova, prevashodni cilj reforme policije bio povećanje sigurnosti građana, unapređenje efikasnosti i poboljšanje kapaciteta za borbu protiv terorizma te racionalizacija policijskih službi i unapređenje uslova i povećanje standarda rada policajaca. Zauzvrat, reforma je ponudila dodatna policijska tijela, nivo sigurnosti građana svakim danom sve više pada, a svakodnevne su prijetnje štrajkom od policajaca. Tako i sam ministar unutrašnjih poslova Kantona Sarajevo Muhamed Budumlić priznaje da je nezadovoljan sigurnosnom situacijom. „Nemamo uređen sistem koji bi se mogao kvalitetno baviti sigurnošću. Nezadovoljni su zaposlenici MUP-a, a čak 900 policajaca je tužilo Kanton Sarajevo. U MUP-u dnevno imamo 60 zaposlenika na bolovanju što pokazuje da imamo mnogo bolesnih ljudi. Nedostaje nam i 150 zaposlenika. Prethodna Vlada je trebala prvo kupiti uniforme policiji, a nakon toga kupiti vozila ministru, komesaru.... Uz to je problem i nestručnost - kazao je, između ostalog ministar Budimlić. (Dnevni avaz: 2011:14).

Na kraju, možemo reći da nam je očito neophodna i treća reforma policije kojom će se smanjiti mogućnost politizacije policijskog rada, a efikasnost upravljanja povećati unapređenjem sistema rukovođenja ljudskim resursima i finansijama, u skladu sa glavnim smjerovima reforme uprave. Zbog toga je potrebno donijeti srednjoročnu strategiju razvoja MUP-a, koja bi definisala prioritete reforme policije u periodu od tri do pet godina. Neophodno je i u praksi potvrditi opredjeljenje za dalju demokratizaciju policije povećanjem praktikovanja unutrašnje kontrole, potpunim uvođenjem načela rada policije u lokalnoj zajednici i internalizacijom nove policijske kulture u novom sistemu policijskog obrazovanja i obuke.

1.3. Državni organi sa policijskim ovlaštenjima

Granična policija (GP BiH) i Agencija za istrage i zaštitu (SIPA) za razliku od drugih organa Ministarstva sigurnosti Bosne i Hercegovine prilikom obavljanja svojih poslova koriste policijska ovlaštenja. Ovakavo povjerenje ih čini posebnim državnim subjektima sigurnosti, odnosno sistema sigurnosti u Bosni i Hercegovini.

1.3.1. Uspostavljanje i razvoj Granične policije BiH

Zakonom o Državnoj graničnoj službi Bosne i Hercegovine koji je u skladu sa svojim ovlastima donio visoki predstavnik za BiH Wolfgang Petrič 2. februara 2000. godine uspostavljena je Državna granična služba BiH (Granična policija BiH). Plan tranzicije i implementacije sačinjen je u saradnji sa UNMBiH. On je podrazumijevao da entitetski i kantonalni MUP-ovi tokom 2001. i 2002. sukcesivno predaju granične prelaze DGS. Ovaj proces je okončan u septembru 2002. godine, kada je DGS preuzela nadležnost i odgovornost nad cjelokupnom granicom Bosne i Hercegovine. Nadzor granica i operativnost Državne granične službe bitno je utjecala na smanjenje utaje carina. Dotadašnje utaje carina su štetele budžet u milionskim ciframa. Prema nekim procjenama, „utaje su koštale budžet Federacije i Republike Srpske 300 miliona KM odnosno 500 miliona KM“.¹⁹

Zakonom koji je usvojen 2004. godine DGS je definirana kao upravna organizacija u okviru Ministarstva sigurnosti sa operativnom samostalnošću, osnovana u cilju obavljanja policijskih poslova vezanih za nadzor i kontrolu prelaska granice Bosne i Hercegovine. Graničnoj policiji su tako data sva ovlaštenja klasične policije. U 2007. godini naziv Državna granična služba promijenjen je u Granična policija Bosne i Hercegovine.

¹⁹ M. Smajić (2001): Međunarodne organizacije i sigurnost Bosne i Hercegovine u postdejtonskom periodu, Sarajevo: Dobra knjiga, str. 280.

Pored četrnaest domaćih zakona²⁰ koji su bitni za rad Granične policije BiH, poseban značaj imaju i ugovori, memorandumi, konvencije i sporazumi kojima je regulisana saradnja sa međunarodnim organizacijama, agencijama za provođenje zakona i drugim tijelima državne u uprave u BiH, susjedima i šire.

U cilju ostvarivanja što boljih rezultata Granična policija je ostvarila značajan nivo saradnje sa institucijama BiH a posebno sa sigurnosnim i policijskim agencijama (SIPO-om, OSA-om i MUP-ovima). Također, GP ostvaruje dobru saradnju sa Ministarstvom vanjskih poslova i Službom za poslove sa strancima.

Osim borbe protiv utaje carina na uvoz dozvoljene robe, pokazalo se da je GP od ključne važnosti za suzbijanje prekogranične trgovine drogom, drugom nedozvoljenom robom i ilegalnih migracija preko teritorije BiH.

Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji Granične policije je predviđeno 2.536 zaposlenih od čega 2.339 policijskih službenika, 48 državnih službenika i 149 uposlenika. U odnosu na predviđenu sistematizaciju radnih mjesta 31. marta 2008. bilo je nepopunjeno 458 radnih mjesta, uglavnom policijskih službenika (442). U pogledu kvalifikacijske strukture zaposlenih najviše je sa srednjom stručnom spremom 76,65 posto, dok je sa višom stručnom spremom zaposleno 12,04 posto i sa visokom stručnom spremom 11,31 posto.²¹

1.3.2. Uspostava i razvoj Agencije za istrage i zaštitu Bosne i Hercegovine

Reforma pravosuđa, koja je rezultirala osnivanjem Suda i Tužilaštva Bosne i Hercegovine, zahtijevala je da navedne institucije za svoje potrebe imaju i policijsko-operativni servis. Dodatni faktor koji je ojačao nastojanja za uspostavom agencije sa policijskim ovlaštenjima na državnom nivou bio je i uslov iz Studije izvodljivosti Europske komisije iz novembra 2003. godine.²²

U skladu sa navedenim potrebama Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine je u junu 2004. Usvojila Zakon o državnoj agenciji za istrage i zaštitu (u daljem tekstu SIPA²³). Ovim zakonom

²⁰ To su: Zakon o graničnoj policiji, Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu, Zakon o nadzoru i kontroli prelaska državne granice, krivični zakoni u BiH, Zakon o krivičnom postupku, Zakon o prekršajima BiH, Zakon o međunarodnom i međuentitetskom cestovnom prijevozu, Zakon o policijskim službenicima, Zakon o zaštiti tajnih podataka, Zakon o zaštiti ličnih podataka, Zakon o putnim ispravama, Zakon o sprječavanju i suzbijanju zloupotrebe opojnih droga, Zakon o upravi i Zakon o upravnom postupku.

²¹ Strategija u oblasti imigracije i azila i akcioni plan 2008 -2011. Ministarstvo sigurnosti BiH i IOM, novembar 2008. str. 26.

²² M. Smajić (2001): Međunarodne organizacije i sigurnost Bosne i Hercegovine u postdejtonskom periodu, Sarajevo: Dobra knjiga, str. 297.

²³ SIPA je zvanična skraćenica Državne agencije za istrage i zaštitu, a skraćenica je izvedena od engleskog jezika State Investigation and Protection Agency

SIPA je organizovana u okviru Ministarstva sigurnosti Bosne i Hercegovine kao upravna organizacija. U operativnom smislu je samostalna i obavlja policijske poslove²⁴ i zadatke.

Prioriteti SIPA-e su borba protiv organizovanog kriminala, terorizma, ratnih zločina, trgovine ljudima, kao i svih drugih krivičnih djela iz nadležnosti Suda Bosne i Hercegovine.

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 stonovništva iz 1991. godine. Nivo profesionalnosti u SIPA-i nije na nivou kakv bi trebao biti, a glavni problem je vezan za visinu budžeta institucija.²⁵

Imajući u vidu da je SIPA prva policijska agencija koja svoju nadležnost ostvaruje na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine, može se reći da je njeno uspostavljanje ali i dalji razvoj doprinijelo značajnom napretku u unapređenju organizacione forme za povećanje nivoa sigurnosti javnog reda i mira, te u privođenju osumnjičenih za ratne zločine.

1.3.3. Uspostava Direkcije za koordinaciju policijskih tijela

Slijedom dogovora reforme policije, prihvaćene od članova Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, pokrenute su i prve konkretne mjere i aktivnosti. Tako je Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine u aprilu 2008. godine usvojila Zakon o direkciji za koordinaciju policijskih tijela i o agncijama za podršku policijskoj strukturi Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, broj 36.). U skladu sa Zakonom (član 2.) Direkcija je definisana kao upravna organizacija u okviru Ministarstva sigurnosti BiH s operativnom samostalnošću. U organizacionom smislu Direkcija je strukturisana sa ciljem da osigura komunikaciju, saradnju i koordinaciju između policijskih tijela BiH i saradnju sa odgovarajućim stranim i međunarodnim organima. Također se ona brine o standardizaciji rada u vezi s policijskim pitanjima u Bosni i Hercegovini, objedinjavanju sigurnosnih informacija, prikupljanju, praćenju, analizi i korištenju podataka od značaja za sigurnost BiH, kao i organizovanju i provođenju fizičke i tehničke zaštite lica i objekata organa BiH i diplomatsko-konzularnih organa koji se posebno štite u skladu sa zakonima i međunarodnim obavezama. Poslove fizičke i tehničke zaštite Direkcija je pri osnivanju preuzela od SIPA-e. Direkcija za svoje potrebe upošljava policijske službenike, državne službenike i ostale zaposlenike. To znači da u Direkciji rade osobe sa policijskim ovlaštenjima.

²⁴ U junu 2006. godine, kada je OHR nametnuo Zkon o amandmanima na Zakon o krivičnom postupku BiH, SIPA je dobila policijske ovlasti.

²⁵ Za više detalja o ovom problemu pogledati: D. Hadžović (2009). Ured visokog predstavnika i reforma sigurnosnog sektora u Bosni i Hercegovini. Sarajevo, Centar za sigurnosne studije str. 65.

Pored Direkcije za koordinaciju policijskih tijela navedenim zakonom su uspostavljene i tri agencije na državnom nivou, i to: Agencija za forenzička ispitivanja i vještačenja, Agencije za školovanje i stručno usavršavanje kadrova i Agencije za policijsku podršku.

1.4. Uspostava Službe za poslove sa strancima

Kao upravna organizacija u sastavu Ministarstva sigurnosti Bosne i Hercegovine, Služba za poslove sa strancima je postala operativna 1. oktobra 2006. godine. Služba je uspostavljena da vodi poslove i rješava pitanja iz nadležnosti upravnih poslova vezanih za kretanje i boravak stranaca u BiH i inspekcijским poslovima nad provođenjem Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu.

To znači da Služba može zabraniti boravak stranaca u zemlji ili odobriti njihov boravak. Također, ona može da preduzme propisane zakonske mjere protiv svih stranaca koji neovlašteno borave u BiH. Kada su u pitanu operativno tehnički poslovi, oni se ogledaju u nadzoru boravka stranih lica u BiH a sve u cilju sprječavanja zloupotrebe boravka.

Službu čine Uprava, u kojoj su direktor, zamjenik direktora i pomoćnik direktora za unutrašnju kontrolu, te sektori i odjeljenja. Služba ima i osnovne organizacione jedinice van sjedišta Službe, i to 16 terenskih centara i Imigracijskih centara širom Bosne i Hercegovine.²⁶

U cilju blagovremene prevencije kriminalnih djela na lokalnom, regionalnom i globalnom planu Služba ostvaruje kontinuiranu saradnju sa Graničnom policijom BiH, SIPA-om, Obavještajno sigurnosnom agencijom BiH, entitetskim ministarstvima unutrašnjih poslova, Policijom Brčko Distrikta BiH i međunarodnim sigurnosnim agencijama.

1.5. Reforma obavještajno-sigurnosnog sektora u Bosni i Hercegovini

Imajući u vidu odnos snaga neposredno nakon završetka rata, odnosno činjenicu da su u Bosni i Hercegovini postojale i djelovale tri odvojene obavještajne službe, analiza reforme obavještajnog sektora je od velikog značaja.

Uspostavljanje entitetskih vlada, nakon prvih poslijeratnih izbora, vodilo je određenoj konsolidaciji, odnosno institucionalizaciji postojećih domaćih obavještajnih službi. Tako su *ad hoc* formirane obavještajne službe stavljene striktno izvan zakonskih okvira a legitimno su

²⁶ Strategija u oblasti imigracije i azila i akcioni plan 2008 -2011. Ministarstvo sigurnosti BiH i IOM, novembar 2008. str. 46.

ozvaničile postojanje Obavještajno bezbjednosne službe RS-a, Agencije za informacije i zaštitu (AID) i Sigurnosno obavještajne službe (SIS). Jedan od prvih pozitivnih pomaka načinjen je objedinjavanjem obavještajnih službi pod kontrolom hrvatskih i bošnjačkih elita, odnosno formiranje Federalne obavještajne sigurnosne službe (FOSS) u martu 2002. godine. Uposlenici dvije bivše službe SIS-a i AID-a, nisu po automatizmu postali radnici nove službe već su svi morali proći konkursnu proceduru koja je ujedno bila i određena sigurnosna provjera. U Republici Srpskoj je ostala Obavještajno bezbjednosna služba (OBS). Tako da su na području Bosne i Hercegovine od 2002 . godine djelovale dvije obavještajne zajednice, koje su jedna drugoj bile predmet djelovanja.

Uvidjevši da je ovakva struktura obavještajnog sektora u Bosni i Hercegovini neodrživa i da se mora promijeniti kako bi BiH ispunila uslove koji im se nalaze na putu euroatlantskih integracija, visoki predstavnik međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini je 29. maja 2003. godine donio odluku o osnivanju Stručne komisije za reformu obavještajne službe u Bosni i Hercegovini.²⁷ Komisija je imala mandat da izradi zakon o jedinstvenoj obavještajnoj agenciji u BiH. Komisiju su činili šest predstavnika entitetskih sigurnosnih-obavještajnih službi, a na čelu iste se nalazio mađarski diplomata Kalman Kocsis.

Specijalna Komisija za reformu obavještajne službe u BiH je sačinila prijedlog Zakona o Obavještajno – sigurnosnoj agenciji BiH, te je isti prosljedila Vijeću ministara Bosne i Hercegovine na daljnju proceduru. Usljed određenih zastoja unutar Vijeća ministara, visoki predstavnik je u martu 2004. godine iskoristio svoja ovlaštenja i Prijedlog Zakona o Obavještajno – sigurnosnoj agenciji (OSA) BiH poslao na usvajanje u Parlamentarnu skupštinu BiH. „Dana 22. marta 2004. godine Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, na sjednici Predstavničkog i Doma naroda usvojila je Zakon o Obavještajno – sigurnosnoj agenciji Bosne i Hercegovine“.²⁸

Obavještajno sigurnosna agencija BiH je postala operativna 1. juna 2004. godine i ima jurisdikciju na cijelom teritoriju BiH, a njeno djelovanje je pod izvršnom kontrolom Vijeća ministara Bosne i Hercegovine. To znači da se na teritoriji Bosne i Hercegovine ne mogu osnivati niti djelovati nikakve druge civilne obavještajno-sigurnosne strukture. Prema važećem zakonskom okviru OSA BiH vrši prikupljanje, analiziranje, obradu i distribuciju obavještajnih podataka u svrhu zaštite sigurnosti, podrazumijevajući suverenitet, teritorijalni integritet i ustavni poredak BiH. U periodu od 2004. godine do 209. godine donesen je i harmoniziran legislativni okvir koji se odnosi na Obavještajno sigurnosnu agenciju Bosne i Hercegovine.

Puni tekst zakonske regulative može biti pronađen na sljedećem linku: <http://www.osa-oba.gov.ba/>

²⁷ OHR, *Odluka o uspostavljanju Specijalne komisije za reformu obavještajne službe*, 29. maj 2003. godine

²⁸ <http://www.osa-oba.gov.ba/ustavnosthr.htm>, pristupljeno 28. septembra 2011.

1.6. Parlamentarni nadzor

Parlamentarna Skupština Bosne i Hercegovine vodi brigu o glavnim pitanjima odbrane, te o nadzoru nad snagama sigurnosti uključujući i OS BiH. Demokratski parlamentarni nadzor nad odbrambenim i sigurnosnim sektorom u BiH provodi Zajednička komisija za odbranu i sigurnost Parlamentarne skupštine BiH. Zajednička komisija osnovana je u novembru 2003. godine u skladu sa odredbama Zakona o odbrani BiH i broji 12 članova. Zajednička komisija za odbranu i sigurnost Bosne i Hercegovine razmatra i prati provođenje sigurnosne i odbrambene politike Bosne i Hercegovine; prati rad i razmatra izvještaje Stalnog komiteta za vojna pitanja, Ministarstva odbrane BiH, Ministarstva sigurnosti BiH i drugih izvršnih tijela koja se bave pitanjima iz oblasti sigurnosti i odbrane. Osnivanje i vršenje parlamentarnog nadzora putem Zajedničke komisije za odbranu i sigurnost BiH svakako je pozitivan iskorak u demokratskom nadzoru sigurnosnog sektora. Članovi Komisije su u proteklim godinama iskazali značajan interes i za pitanja kontrole oružja i svojom zakonodavnom djelatnošću napravili kvalitetan iskorak u regulisanju zakonodavstva u ovoj oblasti.

Druga Zajednička komisija oba Doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, za nadzor nad radom Obavještajno-sigurnosne agencije BiH, uspostavljena je u aprilu 2004. Godine na osnovu Zakona o OSA-a. Komisija je dala zvoj značajni doprinos tokom procedure usvajanja zakona u Parlametranjoj skupštini BiH, koji je nakon usvajanja omogućio odgovarajući demokratski parlamentarni nadzor nad Obavještajno-sigurnosnom agencijom (OSA) BiH. (<http://www.oscebih.org/>).

Problemi i izazovi

Glavni izazovi refome sigurnosnog sektora u Bosni i Hercegovini su političke tenzije i nesigurnost vezana za okončanje kancelarije visokog predstavnika, te problem zastoja i opstruktivnog djelovanja u bh. političkom sistemu (RFE/RL, 2010). Fundamentalna reforma 15 BH policijskih agencija -FBiH, RS, Brcko, 15 kantona, GP i SIPA – nije napredovala od velikih napora i reformi koje su se desili u periodu 2004. - 2006. godini. Politički zastoj među kantonima u Federaciji te između RS-a i OHR-a je zaustavio pokušaje ozbiljne institucionalne reforme. Vlade Republike Srpske su se odupirale reformi policije tokom posljednjeg desetljeća.

Specijalni predstavnik Europske unije i Visoki predstavnik Valentin Inzko opisao je zastoj sljedećim riječima: „Europska unija i međunarodna zajednica su uključene u bh. probleme veoma ozbiljno i na najvišim nivoima, ali nažalost, konstruktivni odgovor dijela lokalnih političkih lidera je izostao“ (OHR, 2010). Proces reforme je evidentno stagnirao, u riječima Valentina Inzka: „sada već neko vrijeme, nismo svjedočili niti jednoj reformi koja bi doprinijela efikasnosti i funkcionalnosti države“ (OHR, 2010).

Popis stanovništva zakazan za 2011. definitivno se neće održati, jer je sve manje vremena da bi se isti mogao pripremiti i za 2012 godinu. Rješavanje pitanja vojne imovine je upitno. Također, ni za ustavne promjene ne postoji politička volja vodećih partija u BiH. Tako zemlja od posljednjih izbora stagnira, ekonomska moć sve više tone, nesigurnost raste a na ulicama je sve veća armija građana koji su nezadovoljni. To može biti remetilački faktor i da dodatno naruši sigurnosnu situaciju, proizvede socijalne nemire i baci sjenu na sve dosadašnje rezultate koji su ostvareni u procesu reforme sigurnosnog sektora. To bi značilo da su ogromna međunarodna finansijska sredstva i sav trud potrošeni uzalud.

*Centar za sigurnosne studije
Centre for Security Studies*

*Branilaca Sarajeva 13/I, 71000
Sarajevo, Bosnia and Herzegovina
Tel: +387 33 262 455/ 262 456
Fax: +387 33 223 250
E-mail: info@css.ba
www.css.ba*

*Think Tank Fund
Open Society Institute*

*Oktober 6. utca 12.
Budapest, 1051 Hungary
Tel: +361 882 3244
Fax: +361 882 3101
www.soros.org/thinktank*