

UREĐIVANJE ORGANA REDA:

DALJI PLAN REFORME U BiH

10. maj 2002.



international
crisis group

SADRŽAJ

KRATKI PREGLED I PREPORUKE	2
I. UVOD	1
A. TRENUTNI KONTEKST	1
B. KORIJENI UNMIBH-A ODNOSNO IPTF-A	5
C. RAZLOZI ZA ZAJEDNIČKI RAD NA REFORMI POLICIJE	8
II. POLICIJSKE STRUKTURE	10
A. FRAGMENTACIJA	10
B. NEDOSTATAK SARADNJE SA PRAVOSUDNIM ORGANIMA	13
C. DRŽAVNA GRANIČNA SLUŽBA (DGS)	16
D. PROPUSTI POLICIJE U REGIJI	20
III. POLITIKA I RAD POLICIJE	24
IV. RUPA U RADU POLICIJE: LOKALNE MOGUĆNOSTI NASPRAM MEĐUNARODNIH STANDARDA	27
A. OSIGURANJE BEZBJEDNOSTI ZA POVRATNIKE I ‘MANJINE’	27
B. HAPŠENJE OPTUŽENIH ZA RATNE ZLOČINE	29
C. SKANDAL S TRGOVINOM LJUDIMA	30
V. PROFESIONALIZACIJA POLICIJE	35
A. OBUKA	35
B. IPTF-OV PROJEKAT UVOĐENJA FUNKCIJE KOMESARA POLICIJE	36
C. STVARANJE SISTEMA SOPSTVENE ODGOVORNOSTI: JEDINICE ZA PROFESIONALNE STANDARDE	39
D. ZAPOŠLJAVANJE PRIPADNIKA “MANJINSKIH GRUPA” U POLICIJI	42
E. POLICIJSKE AKADEMIJE	47
F. POLICIJSKE PLATE	48
G. SMANJENJE I REORGANIZACIJA POLICIJSKIH SNAGA	50
H. KONTROLA RADA POLICIJE	52
VI. MEĐUNARODNI NADZOR	54
A. KOLOKACIJA	54
B. ZABRANA I PROVJERA POLICAJACA	56
VII. SFOR, IPTF I SIGURNOSNI JAZ	62
VIII. ZAKLJUČAK	64
DODACI	
A. RJEČNIK SKRAĆENICA	68
B. O MEĐUNARODNOJ KRIZNOJ GRUPI	70
C. IZVJEŠTAJI I INFORMACIJE ICG-A	71
D. ČLANOVI ODBORA ICG-A	75

UREĐIVANJE ORGANA REDA:

DALJI PLAN REFORME U BiH

KRATKI PREGLED I PREPORUKE

Uprkos više od šest godina nametnutih reformi izvršenih po nalogu Misije UN u Bosni i Hercegovini (UNMIBH), lokalna policija se još uvijek ne može smatrati osposobljenom za provođenje zakona. Prečesto – baš kao i njihove kolege u pravosudnom sistemu – nacionalno pristrasni, nekvalifikovani, nedovoljno plaćeni, i ponekad korumpirani policajci provode zakon selektivno, u okviru nefunkcionalnog sistema koji je još uvijek pod kontrolom ispolitiziranih i nacionalno opterećenih ministarstava unutrašnjih poslova.

“Produžena ruka zakona” je nedosljedna i nedovoljno čvrsta, i ona boluje od pravosudnih podjela koje pogoduju organizovanom kriminalu, kao i od nacionalno-političkih manipulacija kojima se osigurava postojanje jednog zakona za dobro uvezane pripadnike većinskih populacija, a drugog za manjine koje su lišene ikakve moći. Kriminalci najvišeg reda obavljaju svoje poslove relativno nekažnjeno, etničko nasilje se toleriše, a korupcija je široko rasprostranjena.

Uloga policije ne doživljava se na način da ona “služi i štiti” sve ljude, nego da služi i štiti “svoje”, bilo da su to pripadnici iste nacionalnosti, kolege ili politički moćnici. Još uvijek se održava doktrina iz doba komunizma da policija postoji kako bi branila režim, s tom razlikom što je radnička klasa zamijenjena nacijom kao tobožnjim predmetom zaštite. Čak i “umjereni” političari očekuju – a to im se često i dozvoljava – da utiču na istrage, zapošljavanja i raspodjelu budžeta.

Građani znaju da ne samo da nisu jednaki pred zakonom nego nisu jednaki ni pred onima koji taj zakon sprovode. Da bi policija istražila slučajeve

koji uključuju bogate i moćne pojedince neophodno je da se izvrši međunarodni pritisak i nadzor. Čak i uz međunarodno insitiranje i pomoć, istrage su često zbrljane. Ovo je najvidljivije u slučajevima koji uključuju nastavak ili konsolidaciju ratnih “dostignuća”, kao što su “etničko čišćenje”, prisvajanje javnih dobara i održavanje nacionalno-teritorijalnih podjela. Nasilje koje se provodi protiv povratka izbjeglih i raseljenih lica raste i opada uporedo sa političkim ciklusom, ali slučajevi se često ostavljaju neriješeni nakon što se u početku pokaže ozbiljna zabrinutost za njih. Na sličan način, većina osumnjičenih za ratne zločine uživa praktičnu zaštitu “svojih”.

Ovi jednostavni ali efikasni metodi simbolizirani su i zaštićeni kontinuiranim zapošljavanjem policajaca koji su bili saučesnici u ratnim zločinima. Sistemi provođenja zakona i pravosuđa će ostati kompromitovani sve dok ovi policajci ne budu uklonjeni. Uklanjanje ovih i drugih recidivističkih i opstrukcionističkih elemenata teče sporo. Do toga dolazi samo onda kada to zatraži međunarodna zajednica, a čak i tada dolazi do odugovlačenja od strane domaćih vlasti. Oni koji su smijenjeni na zahtjev često mijenjaju funkcije unutar ministarstava unutrašnjih poslova, bivaju nagrađeni od strane državnih kompanija ili dobivaju neku izbornu funkciju. Pojedinci koji snose krivicu rijetko bivaju krivično gonjeni.

Ipak stvari bi mogle biti i gore. Koliko god progres išao sporo, međunarodna zajednica je od samog početka ozbiljno shvatila reformu policije, sasvim sigurno mnogo ozbiljnije nego reformu sudstva. U Dejtonu su Ujedinjene nacije dobile zadatak da provedu reformu policijskih snaga koje su bile dio

ratnih mašinerija njihovih vođa. Međunarodne policijske snage (IPTF) UNMIBH-a su nakon početne dezorijentiranosti i nedostatnog kapaciteta, vremenom počele oblikovati svoje resurse i sprovesti svoj mandat, ozbiljno se prihvativši slijedećih zadataka: provjera policajaca, oduzimanje ovlaštenja za obavljanje policijskih poslova nečasnim službenicima, uključujući i ratne zločince, obezbjeđivanje zapošljavanja pripadnika "manjinskih grupa", težnja da se depolitiziraju policijske komande, stvaranje novih "sve-bosanskih" organa za provođenje zakona kao što je Državna granična služba (DGS), te posredovanje pri ostvarivanju međuentitetske i regionalne saradnje.

UNMIBH je u posljednje vrijeme bio aktivan na mnogim poljima i započeo je brojne programe za popravljavanje stanja. Nakon tri godine intenzivnog rada na reformama, bosanska policija počinje opravdavati odluku donesenu u Dejtonu da policijske snage treba da budu reformirane umjesto potpuno zamijenjene. Ali mandat UNMIBH ističe krajem 2002. godine. Evropska unija (EU) je u februaru 2002. godine odlučila da osigura nastavak misije. Policijska misija EU (EUPM) je zadužena da nastavi tamo gdje je Misija UN stala. Još uvijek ima dosta posla da se uradi, obzirom na činjenicu da mnogi programi UN-a nisu implementirani u potpunosti ili su bili podrivani od strane opstrukcionista političkih elita ili neposlušnih policijskih službenika.

Ako Bosna i Hercegovina želi u budućnosti imati sposobne policijske snage koje će si moći priuštiti, koje će služiti i štiti sve građane, bez obzira na njihovu nacionalnost ili mjesto boravka, od političkog i etnički motiviranog nasilja, progona i "pravde" – kao i od rastućeg organizovanog kriminala – onda ne smije doći do smanjenja obima kako samog nadzora rada policije tako ni reformi. Da bi se ovo postiglo, EUPM i Ured Visokog predstavnika (OHR), kojem će EUPM biti podređen, trebali bi razmotriti slijedeće, opće preporuke. Čitav set detaljnih preporuka dat je u zaključku ovog izvještaja.

PREPORUKE

PREPORUKE MEĐUNARODNOJ ZAJEDNICI

1. Koji god forum ili specijalni tim OHR-a bude određen da predsjedava cjelokupnim

nizom zakonskih reformi pod vođstvom slijedećeg Visokog predstavnika, to tijelo treba osigurati efikasnu koordinaciju između organizacija koje su uključene u taj proces, da bi se:

- (a) Standardizirali uslovi u kojima će policajci služiti u cijeloj Bosni i Hercegovini;
- (b) Osigurale garancije da je dovoljno resursa na raspolaganju kako bi se podržale depolitizirane, časne, sposobne, ekonomične i efikasne policijske službe;
- (c) Pronašao način da posmatrači ljudskih prava direktno učestvuju u nadzoru policije, paralelno sa misijom EUPM.

PREPORUKE UNMIBH-U, EUPM-U I OHR-U

1. Potrebno je ojačati mjere sa ciljem podizanja svijesti policajaca u BiH o njihovoj vlastitoj odgovornosti. Te mjere obuhvataju:
 - (a) Uspostavljanje jednog nezavisnog organa za pritužbe protiv policajaca;
 - (b) Nastavak rada UN-ovih timova za borbu protiv krijumčarenja i procjenu pravosudnog sistema, kao i registra policijskog osoblja;
 - (c) Završetak detaljne kontrole policijskih komandi i administracija, kao i uspostavljanje ureda za vezu pri Haškom tribunalu.
2. Potrebno je oživjeti proces zapošljavanja pripadnika "manjinskih grupa" u policijskim snagama entiteta, u skladu sa primjenom odluke Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti naroda na osnovu podataka iz popisa stanovništva 1991. godine.
3. EUPM će morati nastaviti sa naporima koje je ulagao UNMIBH u cilju profesionalizacije i depolitizacije policije u BiH, te u okviru tog posla izvršiti pregled rada Jedinica za profesionalne standarde (PSU), disciplinskih postupaka, policijskih akademija i policijskih komesara. Obzirom na svoju strategiju kolokacije (neposredni nadzor) na višim nivoima, misija EUPM će takođe morati osigurati da njeni vlastiti redovi budu popunjeni službenicima i ekspertima potrebnog kalibra.

4. Provjera i deautorizacija BiH policajaca u službi, kao i zaposlenih u ministarstvima unutrašnjih poslova, morala bi se nastaviti puno odlučnije kako bi se eliminisali osumnjičeni za ratne zločine, službenici sa lažnim kvalifikacijama, kao i službenici kojima su oduzeta ovalaštenja a koji su zatim samo prebačeni na administrativne ili savjetodavne pozicije.
5. Misija EUPM bi trebala nametnuti kao obavezu razmjenu informacija na operativnom nivou između policijskih službi u BiH, te raditi na posredovanju u tim razmjenama praktičnih iskustava između zemalja regiona. Takođe bi se moglo potaknuti veće učešće i poistovjećivanje građana sa borbom protiv kriminala.
6. Racionalizacija policijskih snaga u BiH bi se trebala ubrzati dok još stoje na raspolaganju međunarodna finansijska sredstva i mehanizmi za nadzor. Ne samo da bi ukupni broj policajaca trebao biti smanjen za 20%, nego bi se takođe trebala iskoristiti prilika da se ojačaju snage na državnom, a reorganizuju one na entitetskom nivou, u skladu sa tekućim potrebama.

Sarajevo/Brisel, 10. maj 2002

UREĐIVANJE ORGANA REDA: DALJI PLAN REFORME U BiH

I. UVOD

A. TRENUTNI KONTEKST

Mandat Misije Ujedinjenih nacija u Bosni i Hercegovini (*United Nations Mission to Bosnia and Herzegovina* – UNMIBH) ističe na kraju 2002. godine. S njom se završava i mandat Međunarodnih policijskih snaga (*International Police Task Force* – IPTF), UN organa koji ima zadatak da osigura da poslijeratna policija u Bosni i Hercegovini radi “u skladu s međunarodno priznatim standardima te poštuje međunarodno priznata ljudska prava i temeljne slobode”.¹ I iako izgleda da će UNMIBH odnosno IPTF uspjeti da postigne ono što se u njegovom posljednjem Planu za provedbu mandata (*Mandate Implementation Plan*) naziva “tehničkom osnovom” za dalji rad misije koja će naslijediti IPTF – te da ispuni jedan broj ograničenih kriterija – reforma bosanskohercegovačke policije daleko je od toga da bude dovedena do kraja.² To znači da će misija koja će naslijediti IPTF, pod vodstvom Evropske unije, još uvijek imati pune ruke posla.³

U mnogim dijelovima zemlje, energična primjena UN-ovih ovlaštenja u pogledu zabrane rada policajcima i dalje je jedino način da se lokalna policija navede da zakon provodi profesionalno i bez nacionalnih i vjerskih predrasuda. No, budući

da zemlje koje imaju trupe u okviru SFOR-a razmišljaju o njihovom daljem smanjenju, a EU se priprema da organizira buduću policijsku misiju manjih dimenzija, “sigurno i bezbjedno okruženje”, koje je potrebno za održiv povratak izbjeglica i za provođenje drugih međunarodnih zadataka u okviru implementacije mira, moglo bi biti dovedeno u opasnost ukoliko se nedostatak bezbjednosti poveća. O uspjehu sljedeće misije djelomično će se suditi i prema tome da li će moći osposobiti lokalnu policiju da preuzme više odgovornosti i popuni tu prazninu, i prema tome da li se sama policija može integrirati na nivou cijele zemlje.

Policija u Bosni i Hercegovini pati od nekoliko institucionalnih slabosti. Daytonski mirovni sporazum je potvrdio ratnu podjelu zemlje, i ostavio joj u amanet nefunkcionalnu i decentraliziranu mješavinu organa vlasti, uključujući i policiju. Bosna i Hercegovina ima četrnaest zasebnih policijskih snaga. I kada uopšte međusobno saraduju, ta je saradnja slaba. Slaba saradnja među policijom, tužiocima i sudijama također podriva vladavinu zakona, osobito kada je riječ o krivičnom gonjenju onih koji organiziraju nasilne incidente na nacionalnoj osnovi ili kada treba pozvati na odgovornost korumpirane zvaničnike. Javne ankete koje su provedene u ime SFOR-a pokazuju da je nivo povjerenja javnosti u policiju nizak: samo 48,1 posto građana misli da je sadašnja policija stručnija od prijeratne milicije, a samo 42,7 posto misli da policija sve građane tretira jednako.⁴

S druge strane, sama policija u BiH je pokazala da je efikasna protiv kriminala u ograničenim razmjerama, da je povremeno u stanju da se nosi sa neredima, i da je – uz međunarodne smjernice i međunarodnu pomoć – spremna da se uhvati u

¹ Daytonski mirovni sporazum, Aneks 4., član III, 2 (c).

² Plan provedbe mandata UNMIBH-a: plan rada za 2002. (*MIP Map 2002*), februar 2002., str. 1.

³ OSCE i OHR također su bili u opciji kada se, u toku druge polovine 2001. godine, postavilo pitanje preuzimanja policijske misije, ali su pali u sjenu nešto zakašnjelom ponudom EU. Vidjeti Izveštaj ICG-a za Balkan br. 121, *Bosnia: Reshaping the International Machinery* (Bosna i Hercegovina: redefiniranje međunarodne mašinerije), 29. novembar 2001

⁴ Interni podaci SFOR-a, 2. avgust 2001.

koštac sa opasnošću od terorizma. Kontrola na putevima također se poboljšala i, u poređenju sa Kosovom, saobraćajna policija u BiH je efikasna, mada je istovremeno sklona povremenom uzimanju mita ili tu i tamo novca od naplaćenih kazni. Stopa ubistava nije viša nego drugdje u Evropi, iako je stopa riješenih slučajeva niža. Međutim, policija je i dalje u velikoj mjeri nemoćna pred teškim i organiziranim kriminalom⁵, kako zbog tehničkih i profesionalnih manjkavosti tako i zbog prepreka koje predstavljaju kantonalne, entitetske i državne granice. Također im se ne može povjeriti istraga o krivičnim djelima počinjenim od strane onih koji su na vlasti ili imaju finansijsku moć, ili ona koja su počinjena iz političkih i (navodno) nacionalnih razloga. Imajući pri tome u vidu nedostatak mogućnosti za zaposlenje, cijela jedna generacija odrasta uz svijest da je kriminal prihvatljiv način zarade.

Iako se čini da je policija nestručna, to je često dio strategije kojom se želi maskirati uticaj pojedinaca sa dobrim vezama i nacionalista. Činjenica da se političke elite oslanjaju na šverc, korupciju i finansijske manipulacije znači da će se nade u promjenu političke i ekonomske kulture u BiH izjaloviti ukoliko policija i pravosuđe ne budu profesionalizirani i oslobođeni političkog uticaja⁶. Kako je nedavno izjavio trenutni šef Odjela za civilne poslove u UNMIBH-u, "izazove ne treba podcijeniti. U posljednjih šest godina, visokoobrazovani domaći političari – nacionalistička kleptokratija – trudili su se da zbune i manipuliraju veliki broj srčanih ali često neiskusnih međunarodnih službenika⁷."

Takva sumorna procjena ne umanjuje UN-ova dosadašnja dostignuća niti buduću misiju osuđuje na

neuspjeh. Ali svakako podcrtava ogromnu kompleksnost i težinu efikasne reforme policije. IPTF je bio veliki faktor promjena. On je nadzirao smanjenje broja policajaca sa 45.000 nakon rata na oko 23.000 danas. To je prema regionalnim standardima gotovo prihvatljiva srazmjera između broja policajaca i broja stanovnika. Provedena je obuka i registracija policajaca, a proces provjere je djelomično već proveden a djelomično se i dalje provodi. UNMIBH je konačno počeo sa smjenama policajaca koji su radili u koncentracionim logorima, zataškavali ubistva počinjena iz nacionalnih pobuda ili su izvršili neka druga krivična djela u toku rata.

Nekoliko kurseva obuke policajaca uskoro će biti okončano. Na primjer, program policijskog rada u zajednici (*community policing program*), je završen na 60 posto teritorije Federacije i 88 posto Republike Srpske.⁸ Također, projekat hapšenja i pritvora (*Arrest and Custody Project*) jedan je od neprosлавljenih uspjeha Misije UN-a; u okviru njega, osigurano je vođenje adekvatne evidencije o zatvorenicima. UNMIBH je također proveo reforme policijskih akademija u Sarajevu i Banja Luci. Za 2002. godinu planirano je detaljno restrukturiranje nekoliko policijskih administracija. UN je isto tako dao veliki doprinos stvaranju jedinstvene, višenacionalne Državne granične službe (DGS), promoviranju Državne agencije za obavještanje i zaštitu (*State Information and Protection Agency – SIPA*) te uključivanju policajaca iz 'manjinskih' naroda u prilično jednonacionalne policijske snage. Putem projekta uvođenja pozicija komesara policije, UNMIBH nastoji smanjiti politički uticaj kojem je policija izložena.⁹

Naredna misija će stoga imati jaku osnovu za dalju nadogradnju. Pa ipak bilo bi riskantno da Evropska unija prihvati UN-ovu sopstvenu procjenu svojih dostignuća kao da je sveto slovo. Institucionalni imperativi zahtjevaju od UNMIBH-a da, pripremajući se da napusti bojište, proglasi pobjedu. Štaviše, naredna misija moraće osigurati da se uspjesi koje je UN postigao održe, da ne dođe do

⁵ Prema riječima jednog američkog diplomate: "U Bosni i Hercegovini kriminal nije organiziran, nego institucionaliziran". Iz razgovora ICG-a, 2. mart 2002.

⁶ Ovo je istovremeno i objašnjenje za nešto što CAFAO opisuje kao "uporni nedostatak volje i podrške rukovodećeg kadra za koncept i aktivnosti na provođenju carinskog režima". CAFAO program za BiH; Carinske i poreske aktivnosti od 1996., 19. septembar 2001.

⁷ Govor Jaqueta Grinberga, šefa Odjela za civilne poslove UNMIBH-a, pred Komisijom za politička i sigurnosna pitanja EU, 18. januar 2002. Međutim, prema riječima jednog od Grinbergovih kolega, "Jednako često, energične preporuke osoblja na terenu razvodne sjedokosi ljudi koji sjede u glavnom uredu, bez političke volje". Iz razgovora koji je ICG vodio sa jednim zvaničnikom UNMIBH-a, 11. april 2002.

⁸ Izveštaj Generalnog sekretara o Misiji Ujedinjenih nacija u Bosni i Hercegovini (S/2001/571), 29. novembar 2001.

⁹ "From Joint to Unified Policing: Continuing Police Development in Central Bosnia", UNMIBH Human Rights Office Public Report, (Od zajedničkog do jedinstvenog policijskog rada: kontinuirani razvoj policije u srednjoj Bosni, javni izvještaj Ureda za ljudska prava, UNMIBH), septembar 1999.

gubitka institucionalne memorije, i da bude što manje slabljenja nadzora nad lokalnom policijom u toku tranzicije. Neprijateljima vladavine zakona u Bosni i Hercegovini ne smije se dozvoliti da iskoriste bilo kakvu neorganiziranost u redovima međunarodne zajednice kako bi zaustaviti reforme, ojačali političke uticaje, ponovo uvukli policiju u mreže organiziranog kriminala, ili pak smanjili ionako nedovoljnu zaštitu koju policija pruža povratnicima. Bez sumnje, planirano imenovanje Svena Frederiksen na mjesto komesara Policijske misije Evropske unije, umjesto sadašnjeg komesara IPTF-a, koji napušta tu poziciju u maju 2002., ide u prilog kontinuitetu djelovanja.¹⁰ Potvrđujući ovaj stav, šef Odjela za civilne poslove UNMIBH-a Jaque Grinberg rekao je da "naša poruka [Bosancima] treba da bude sljedeća: likovi se mogu mijenjati, ali zaplet ostaje isti".¹¹

Vijeće za opšte poslove Evropske unije 18. februara 2002. najavilo je svoju spremnost da ustanovi Policijsku misiju Evropske unije (*European Union Police Mission – EUPM*), koja bi preuzela zadatke IPTF-a 1. januara 2003.¹² Vijeće za implementaciju mira (*Peace Implementation Council – PIC*), na sastanku održanom u Briselu 28. februara, prihvatilo je ponudu Evropske unije.¹³ EUPM će se vjerovatno sastojati od oko 550 međunarodnih i 300 zaposlenika iz BiH i koštaće 38 miliona eura godišnje (ne računajući 14 miliona eura za početne troškove u 2002. niti plate policajaca i eksperata koje će plaćati njihove vlade).¹⁴ I broj osoblja i budžet EUPM biće dosta manji od IPTF-a, u kome je zaposleno oko 1.600 međunarodnih policajaca, a budžet organizacije je 121 milion dolara godišnje.¹⁵

¹⁰ Frederiksen je već služio i u BiH i na Kosovu. UNMIBH namjerava da smanji IPTF na oko 480 službenika IPTF-a, 50 zvaničnika Odjela za civilne poslove i dvanaest zvaničnika CJAU, neposredno nakon izbora u oktobru 2002. Interni izvještaj UN-a, 11. novembar 2001.

¹¹ Jaque Grinberg, "The Future Mission of SFOR: An UNMIBH Perspective" (Buduća misija SFOR-a: Perspektiva UNMIBH-a), govor pred Grupom za koordiniranje politike NATO-a, 16. novembar 2001

¹² DG E IX, 6296/02, Aneks, Nacrt zaključaka Vijeća, 18. februar 2002.: Policijska misija EU u Bosni i Hercegovini.

¹³ OHR, Communiqué Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira, 28. februar 2002. (Vijeće kroz svoj Upravni odbor daje političke smjernice Visokom predstavniku, a sastoji se od zemalja G8, EU, EC, i Organizacije islamske konferencije.)

¹⁴ DG E IX, Nacrt zaključaka Vijeća, 18. februar 2002

¹⁵ Budžet UNMIBH-a u cjelini za period od jula 2001. do juna 2002. je 145 miliona U.S.\$\$. Izvještaj Generalnog

Imajući u vidu pretpostavku EUPM-a da će samo nadograđivati već postignuti uspjeh, te njegov manji broj osoblja, nova misija planira da se usresredi ne toliko na lokalne policijske stanice koliko na komandne centre i entitetska i kantonalna ministarstva unutrašnjih poslova, gdje će njegovo osoblje davati konsultacije, i vršiti monitoring i inspekcije rukovodećih i operativnih sposobnosti policajaca na srednjim i visokim pozicijama.¹⁶ No, iako je SFOR izrazio određenu zabrinutost u vezi sa tim planiranim smanjenjem prisustva na terenu,¹⁷ to bi moglo funkcionirati. Tako, da bi se kompenziralo odsustvo policije u patrolama, osoblje EUPM-a će morati posjedovati veoma visok nivo ekspertize, iskustva, pameti i taktičnosti. Prije svega, bit će potrebno da službenici EUPM-a imaju iskustva na uporedivim nivoima i sličnim pozicijama onima na kojima se nalaze službenicima kojima će biti neposredni nadzor.

Štaviše, u nedostatku široke kolokacije, moraće postojati siguran način da se utvrdi da li konsultacije i monitoring srednjih i viših činova dovodi do poboljšanog rada na pojedinačnim lokacijama. Za to neće biti moguće koristiti samo izjave srednjih i viših policajaca. Također, službenicima u funkciji neposrednog nadzora neće biti moguće da samostalno istražuju rad policajaca sa kojima rade. To će značiti da će ta misija morati da ima kapacitet da provodi procjenu rada lokalnih policajaca, a mora se unaprijediti i razmjena informacija između EUPM, SFOR, OSCE, i drugih misija koje imaju svoje urede na terenu. Jer ako bi sigurnosno okruženje u BiH bilo ugroženo, nije vjerovatno da će se početi od najviših nivoa, nego od lokalnih incidenata, koje je policija na licu mjesta ili ignorirala ili sama počinila.

Planeri EUPM-a za sada ostavljaju otvorenim tačan broj policajaca koji će im biti potreban, razmišljajući da bi oktobarski izbori ili neki drugi nepredviđeni događaji mogli dovesti do sigurnosne krize, koja bi zahtijevala brojnije trupe. Kao što je konstatovano u preliminarnoj misiji EU čiji je cilj bio utvrđivanje činjeničnog stanja, "Također čvrsto

sekretara o Misiji Ujedinjenih nacija u Bosni i Hercegovini, 29. novembar 2001. (S/2001/1132).

¹⁶ DG E IX, 6296/02, Aneks, Nacrt zaključaka Vijeća, 18. februar 2002.

¹⁷ "Ono što je bitno je šta policija govori pojedinačnim povratnicima, i pitam se da li neposredni nadzor na planiranom nivou može osigurati da ne dolazi do kršenja". Iz razgovora ICG-a sa jednim višim zvaničnikom SFOR-a, 18. februar 2002.

preporučujemo da se imenovanom komesaru policije da ovlaštenje da mijenja unutrašnju organizaciju ukoliko bude smatrao da je to potrebno i korisno za efikasnost buduće misije”.¹⁸

Kakav god bio tačan sastav Policijske misije EU, njeni zadaci će već biti jasni. Čini se da su sljedeći zadaci najhitnije prirode:

- Iako će zadržati mogućnost da zabrani rad nepoštenim ili delinkventnim policajcima, buduća misija mora raditi na izgradnji faktora koji će policajce stimulirati da provode zakon odnosno destimulirati propuste u vršenju dužnosti. To znači da će biti potrebno iznaći način da se osiguraju pristojne plate i penzije za policajce – u početku putem daljeg smanjenja broja zaposlenih policajaca, kao i pooštavanjem unutarnjih disciplinskih mehanizama.
- Nadzor nad daljim reformama zapošljavanja, osobito putem provođenja detaljnih provjera već zaposlenih policajaca, (uključujući i nerijetko lažne dokaze o stručnoj spremi koju posjeduju), održavanje i ažuriranje registra policije koji vodi UNMIBH, nastavak reformi policijskih akademija, te insistiranje na zapošljavanju policajaca iz manjinskih zajednica.
- Uža koordinacija sa ostalim aktivnostima međunarodne zajednice na jačanju vladavine zakona u okviru novoosnovane radne grupe u OHR-u. Putem te koordinacije treba osigurati da policija iskaže znanje i volju za saradnju sa tužiocima i sudovima, osobito u politički ili nacionalno osjetljivim slučajevima, na primjer, slučajevima korupcije na visokim pozicijama te zločinima počinjenim iz mržnje. To također znači da treba osigurati i adekvatno krivično gonjenje policajaca koji počine krivična djela.
- Provesti dubinske strukturalne i finansijske reforme, da bi policija postala efikasnija i da bi se smanjio uticaj zvaničnih i nezvaničnih struktura vlasti na rad policije.

- Voditi process unaprjeđenja saradnje među policijskim snagama u Bosni i Hercegovini (uključujući Državnu graničnu službu), kao i sa policijskim snagama susjednih zemalja.
- Osigurati da se planirana depolitizacija policije, osobito u okviru projekta uvođenja pozicija komesara policije, provede u djelo, te da se to proširi i na policijske službenike na srednjem nivou.

Ovo su samo neki od osnovnih zadataka za buduću policijsku misiju.¹⁹ Ovaj izvještaj analizira stanje do sada provodene reforme policijskih snaga u BiH, i detaljno navodi pitanja na koja EUMP treba da obrati pažnju ukoliko želi da nadogradi osnovu koju joj ostavlja UNMIBH, i iza sebe ostavi policiju koja će biti u potpunosti sposobna da provode vladavinu zakona nakon konačnog povlačenja međunarodne zajednice.²⁰ No, osim potrebe da se odgovori na gore nabrojana pitanja, EUMP će biti uspješan samo ako svoj plan rada ujedini sa OHR-aktivnostima i ako bude imao političku podršku zemalja članica EU, osobito onih koje su u raznim svojstvima prisutne u Bosni i Hercegovini. To će zahtijevati poboljšanje saradnju između zemalja članica, uz podršku Vijeća ministara Evropske unije.

Evropske diplomate ICG-u su jasno stavile do znanja da ukoliko EUMP bude uspješna, to bi moglo poslužiti kao jak podstrek Evropskoj sigurnosnoj i odbrambenoj politici, koju je EU proglasila u decembru 2001., te ojačati kredibilitet Evropske unije kao protagoniste u mirovnim aktivnostima na Balkanu i drugdje.²¹ Međutim još uvijek ima dosta prepreka koje se moraju savladati.

¹⁸ Sekretarijat Vijeća EU, “*Technical Police Fact Finding Report on Possible IPTF Follow-on Mission*” (Tehnički izvještaj o situaciji vezanoj za eventualnu misiju koja bi naslijedila IPTF), 16. januar 2002.

¹⁹ Uprkos svojoj dužini, ovaj izvještaj se ne može nazvati iscrpnim. Njegova je namjera da da ocjenu programa koji su najbitniji u okviru angažmana samo UNMIBH-a ili pak onih koji su izazvali najveće kontroverze. Stoga neki od tehničkih programa UNMIBH-nisu ušli u ovo razmatranje.

²⁰ Kako je 1993. napisao predsjednik ICG-a i bivši ministar vanjskih poslova Australije, Gareth Evans, “Izgradnja funkcionalnog krivičnog sistema je prioritet od posebnog značaja, ukoliko se želi konsolidacija rezultata mirovnih operacija i sprečavanje ponovnih sukoba.” Gareth Evans, *Cooperating for Peace: The Global Agenda for the 1990s and Beyond* (Saradnja u cilju mira: globalni plan za 1990-te i kasnije) (St. Leonards, NSW: Allen and Unwin, 1993.), str. 56.

²¹ Vidjeti tematske informacije ICG-a, *EU Crisis Response Capabilities: An Update* (Kapaciteti EU za rješavanje kriza: posljednje informacije), Brussels, 29. april 2002.

B. KORIJENI UNMIBH-A ODNOSNO IPTF-A

Mandat IPTF-a u BiH, kao uostalom i mandat OSCE-a i OHR-a, više je rezultat birokratskih i diplomatskih prepucavanja nego li svjesnog nauma. Nemirni jezičak na vagi rata u toku 1995. godine, NATO-va bombardovanja u avgustu i septembru (*Operation Deliberate Force*), “shuttle diplomatija” Richarda Holbrookea, sukobljenost među različitim državama i organizacijama, svade i optužbe koje su im prethodile i koje su ih pratile – sve je to kulminiralo u zračnoj bazi Wright-Patterson u Daytonu, Ohio, u novembru 1995. Bili su neophodni brojni kompromisi da bi se uopšte došlo do Daytona, a isto toliko ih je napravljeno u samom Daytonu. IPTF je bio rezultat takvog jednog kompromisa.²²

Holbrooke i njegove kolege u američkom State Departmentu željeli su jake mandate kako za Snage implementacije (*Implementation Force* – IFOR) pod vodstvom NATO-a tako i za policijsku misiju (IPTF). Međutim, ubrzo su shvatili da se ono prvo neće desiti, tako da su pokušali obezbijediti ovo drugo. S druge strane, Pentagon nije želio nijedno. Ne samo da su u Pentagonu bili odlučni da mandat IFOR-a ograniče na puko razdvajanje snaga i osiguravanje vanjskih granica; oni su isto tako bili nevoljki da se uključe u proces razoružanja snaga na terenu, osim u zoni razdvajanja, u kojoj bi to predstavljalo mjeru zaštite samog IFOR-a. Prije svega, američka vojska je željela kristalno jasan mandat koji se može ispuniti za godinu dana i kojim bi izbjegli bilo kakvo dalje odugovlačenje misije, kao i uvlačenje u policijski posao. Prvopomenuta fobija zasnivala se na debaklu doživljenom u Somaliji 1993. a druga je imala korjene u

nezadovoljstvu inače uspješnom intervencijom na Haitiju 1994.²³

Ukoliko bi IFOR dobio slab mandat, kako su zahtijevali i u tome uspjeli NATO i Pentagon, onda bi i mandat IPTF-a mora biti slab. Jer ukoliko bi policajci IPTF-a bili naoružani izvršnim ovlastima ili oružjem, oni bi bez sumnje tražili nevolju – a vjerovatno bi je i nalazili, pa bi ih IFOR iz tih nevolja morao spašavati.²⁴ U svakom slučaju, ujedinjenje policije i vojnih funkcija neminovno bi poremetilo vojni lanac komande, time što bi u njega bio uključen glavni civilni predstavnik za implementaciju mira (koji, pri tome, nije bio Amerikanac), naime Visoki predstavnik Carl Bildt, ili – što bi bilo još gore – Ujedinjene nacije. Na UN generalno, a osobito UNPROFOR, tada se već gledalo kao na glavne krivce za višestruko sramoćenje koje su velike sile doživjele tokom rata u Bosni i Hercegovini. Tako su averziju Amerikanaca prema povjeravanju bilo kakvih bitnih poslijeratnih zadataka UN-u dijelile i zemlje zapadne Evrope.

Ipak, Evropljani su zadržali svoj otpor ka širokim mandatima, koji su imali i u toku rata. Jacques Blot, predstavnik Francuske u Daytonu, tvrdio je da IPTF ni u kom slučaju ne bi mogao provoditi zakon u Bosni i Hercegovni, budući da njegovi službenici ne bi znali ni koji je to zakon. A ukoliko IPTF ne bi imao izvršnih ovlasti, zaključila je britanska izaslanica na pregovorima, Pauline Neville-Jones, onda mu nije ni trebalo nikakvo oružje.²⁵ Holbrooke je pokušao spasiti ideju o širim ovlastima policijske misije pokušavši da navede Washington da ponudi da će snositi veći dio troškova; no, ispostavilo se da je to bilo nemoguće. Čorsokak u kome se tada nalazio budžet, stiješnjen između Kongresa i Bijele kuće, značio je da SAD nisu mogle obezbijediti više od 50 miliona U.S.\$ za policijsku misiju, a, prema Holbrookeovim riječima, ta je suma bila nedovoljna da omogući Amerikancima da “pišu pravila”.²⁶

²² Za dalju analizu rata vođenog od 1992. do 1995. i diplomatije koja ga je okruživala, vidjeti: Richard Holbrooke, *To End a War* (Staviti tačku na rat) (New York: Random House, 1998.); Laura Silber i Allan Little, *Death of Yugoslavia* (Smrt Jugoslavije) (revidirano izdanje, London: Penguin, 1996.); James Gow, *Triumph of the Lack of Will: International Diplomacy and the Yugoslav War* (Trijumf nedostatka volje: međunarodna diplomatija i rat u Jugoslaviji) (London: Hurst, 1997.); Susan L. Woodward, *Balkan Tragedy: Chaos and Dissolution after the Cold War* (Balkanska tragedija: kaos i raspad nakon hladnog rata) (Washington: The Brookings Institution, 1995.); Steven L. Burg i Paul S. Shoup, *The War in Bosnia-Herzegovina: Ethnic Conflict and International Intervention* (Rat u Bosni i Hercegovini: nacionalni sukobi i međunarodna intervencija) (Armonk: M.E. Sharpe, 1999.).

²³ Wesley K. Clark, *Waging Modern War* (Savremeni rat) (New York: Public Affairs, 2001.), str. 55.-56.; Karin von Hippel, *Democracy by Force: US Military Intervention in the Post-Cold War World* (Nasilna demokratija: američke vojne intervencije u svijetu poslije hladnog rata) (Cambridge: Cambridge University Press, 2000.).

²⁴ Holbrooke, *To End a War*, str. 251.

²⁵ Clark, *Waging Modern War*, str. 63.

²⁶ Holbrooke, *To End a War*, p. 251.

Rezultat toga bio je da je IPTF (u Aneksu 11. Daytonskog mirovnog sporazuma) dobio slab mandat kojim mu je data samo nadležnost za pružanje pomoći i praćenje rada policijskih snaga u BiH, a odgovornost za upravljanje njim dobio je UN. Kako je general Wesley Clark naslutio u svojim riječima Holbrookeu, taj potez je "ostavio ogromnu prazninu u lancu prehrane u BiH". Imajući u vidu prvobitnu odlučnost velikih sila da diskreditirani UN isključe iz procesa provedbe mira, Clarkova metafora je bila više nego tačna.²⁷ UN i IPTF bili su na samom dnu ljestvice.

Nije veliko pretjerivanje ako se kaže da je Daytonski mirovni sporazum dao u nadležnost potpisnicama (ili "stranama" koje su bile sukobljene u ratu) sve ono za šta se očekivalo da će biti teško ili što se kasnije pokazalo kao teško, dok je međunarodnim organizacijama (i, iznad svega, IFOR-u) dao u nadležnost ono što je izgledalo izvodivo u relativno kratkom roku. Tako Aneks 11. kaže da je "održavanje sigurnog i bezbjednog okruženja za sve osobe" odgovornost "strana". Ali, kako bi im se pružila pomoć da ispune tu dužnost, potpisnice su "zahtijevale" od Vijeća sigurnosti Ujedinjenih nacija da ustanovi IPTF, koji bi vršio sljedeće dužnosti:

- Praćenje, promatranje i provjera pravosudnih i policijskih aktivnosti, uključujući i zajedničke patrole sa lokalnom policijom;
- Instrukcije i obuka pripadnika organa unutrašnjih poslova;
- Procjena opasnosti za javni red i mir te konsultiranje organa vlasti o efikasnoj organizaciji policijskih snaga; i
- Omogućavanje poboljšanja u oblasti provedbe zakona u okviru nadležnosti IPTF-a.²⁸

²⁷ *Ibid*, str. 252.

²⁸ Ova donekle skraćena lista zadataka IPTF-a zasniva se na zadacima sadržanim u: Michael J. Dziedzic & Andrew Bair, "Bosnia and the International Police Task Force" (BiH i Međunarodne policijske snage), u R. Oakley, M. Dziedzic & E. Goldberg (eds), *Policing the New World Disorder: Peace Operations and Public Security* (Čuvanje novog svjetskog nereda: mirovne operacije i javna bezbjednost) (Washington: National Defence University Press, 1998., i www.ndu.edu/ndu/inss/books/policing/chapter8.html), str. 8, te Robert M. Perito, "A Critique of the OHR Report on a Police Follow-on Mission to UNMIBH and the UN International Police Task Force" (Analiza

Tadašnji cilj bio je pomoći i podstaći tri policijska sistema u BiH, formirana na nacionalnoj osnovi i u suštini paravojne prirode, da prihvate savremene, profesionalne, depolitizirane i nacionalno neutralne standarde policijskoga rada, u skladu sa najvišim međunarodnim standardima. A to su bile neke od stvari koje su "strane" i njihove policijske snage najmanje željele. Za to se svakako nisu borili. Niti je to bilo u skladu sa njihovim zasebnim planovima nakon postizanja daytonskoga primirja.

Jedina mogućnost koju je komesar IPTF-a imao u neminovnom susretu sa neprijatnom stvarnošću bila je da o svojim poteškoćama obavijesti Visokog predstavnika ili komandanta IFOR-a. A jedino što su oni mogli učiniti bilo je da obavijeste "strane", UN, Zajedničku civilnu komisiju ili pak relevantne zemlje. Ali ustvari niko nije ničim obavezan da bilo šta učini, osim "strana", koje su sami izvor problema.

I kao da činjenica da IPTF nije imao policijske ovlasti, oružje, niti automatsko pravo da se pozove na one koji su ih imali, nije bila sama po sebi dovoljno loša, njemu su također date nejasno definirane nadležnosti praćenja, promatranja i provjere "pravosudnih organizacija, struktura i procedura" koje imaju veze sa provedbom zakona. No, kako je konstatovao zvaničnik američkog Instituta za mir (*Institute of Peace*), Robert Perito, u dokumentu koji je pripremio za Razvojni program UN-a (*UN Development Program – UNDP*), "Ničim nije tražen angažman kvalificiranih pravosudnih stručnjaka, niti je definirano na koji način bi policajci mogli pokrenuti pravosudnu reformu." Još jedan nedostatak Daytona koji je utvrdio Perito sastojao se u tome da IPTF nije imao pristup finansijskim sredstvima kojima bi pomogao policiji da postane bolja nego što je bila, ili bolja nego što je željela biti: dakle, sredstvima kojima bi

OHR-ovog izvještaja o policijskoj misiji koja će naslijediti UNMIBH i Međunarodne policijske snage UN-a), UNDP, novembar 2001., str. 1. Rezolucija Vijeća sigurnosti broj 1088 iz decembra 1996. povjerila je IPTF-u u zadatak "istrage i pomoć pri istragama o kršenjima ljudskih prava koja su počinili pripadnici organa reda". Dalji detalji o ovom aspektu mandata IPTF-a mogu se naći u: Claudio Cordone, "Police Reform and Human Rights Investigations: The Experience of the UN Mission in Bosnia and Herzegovina" (Reforma policije i istrage o povredama ljudskih prava: iskustvo Misije UN-a u Bosni i Hercegovini), *International Peacekeeping*, Vol. 6, Nr. 4, zima 1999.

ih motivirali, obezbijedivši im modernu opremu, bolje plate i druge resurse.²⁹

To nije predstavljalo problem u ranim danima IPTF-a, budući da se u razmišljanjima nije išlo dalje od kolociranja 1.721 posmatrača u 109 stanica policije u BiH (prema formuli po kojoj na svakih 30 lokalnih policajaca dolazi jedan posmatrač), iako je broj stanica već prije samog raspoređivanja posmatrača smanjen na 54, kako bi se smanjio obim srednjih slojeva menadžmenta. Do marta 1996., kada se međunarodna zajednica suočila sa svojim prvim velikim testom – na kome je očigledno pala – tokom haotičnog prelaska sarajevskih predgrađa iz ruku Republike Srpske u Federaciju, IPTF je imao samo 392 posmatrača u cijeloj zemlji. Do samog kraja godine nisu im obezbijedena ni vozila, ni radio veze, ni zdravstvene usluge, ni prevodioci, niti druga logistička podrška koja je bila neophodna da bi se ostvario barem onaj na početku suženi koncept manjkavog mandata IPTF-a.³⁰

Do 1997. stvari su se popravile. I Stabilizacijske snage (*Stabilisation Force* – SFOR), koje su naslijedile IFOR, i IPTF do tada su već prihvatili neophodnost odugovlačenja svojih misija.³¹ To je značilo da će IPTF dobiti veću pomoć od SFOR-a nego što je imao od IFOR-a, i da će zauzeti ekspanzivniji stav prema sopstvenom mandatu. Scena je postavljena u aprilu 1996., potpisivanjem takozvane Deklaracije iz Petersberga, koja je predviđala smanjenje policijskih snaga u Federaciji za dvije trećine (na 11.500), nudeći uštede i međunarodnu finansijsku pomoć za restrukturiranje. (Republika Srpska se odupirala bilo kakvim sličnim smanjenjima – kao i provjerama uposlenih policajaca u smislu postojanja haških optužnica protiv nekog od njih – sve do septembra 1997. A sporazum o detaljnijoj reformi i restrukturiranju potpisan je tek u decembru 1998.)³²

Restruktuiranje u Federaciji zahtijevalo je da policajci koji će ostati u policiji prođu provjeru u smislu kvalifikacija i iskustva, zatim psihološke testove i testove znanja, te edukaciju o demokratskom policijskom radu, ljudskim pravima i policijskim strukturama u Federaciji. Do kraja 1996. postignut je dovoljan napredak da IPTF zaključi da težište njegovog rada treba jasno prabaciti sa monitoringa na edukaciju i restrukturiranje. To je također podrazumijevalo promjene u kvalifikacijama koje je IPTF tražio od svojih budućih pripadnika, kao i u njegovoj spremnosti da saraduje sa bilateralnim donatorima pri organizaciji kurseva obuke i nabavci opreme za policiju u BiH.³³

Do kraja 1997. godine IPTF je završio sa preliminarnim procesom izdavanja dozvola za rad bošnjačkim policajcima u Federaciji, i započeo sa istim procesom među hrvatskim policajcima, koji su na početku odbijali taj process. Do sredine 1997., IPTF je čak uspio uvjeriti i sebe i druge da je postigao napredak u ujedinjenju bošnjačkih i hrvatskih policajaca u nekoliko kantona (uključujući Mostar). Ponos IPTF-a je bio opravdaniji kada je u pitanju upis prve (i to višenacionalne) klase kadeta u novoosnovanoj policijskoj akademiji u Sarajevu, u decembru 1997. Tokom 1997. također se počeo konkretnije ostvarivati mandat UNMIBH-a u oblasti pravne i pravosudne reforme, koji mu je povjeren u Daytonu.³⁴

Do 1998. godine, IPTF je redefinirao svoj mandat u izgradnju i provedbu “demokratskog policijskog rada”. To je uključivalo i rad na promjeni svrhe policijskog rada “sa zaštite države na zaštitu prava građana” putem “artikulacije konkretnih, jasnih standarda”.³⁵ Ova strategija je kasnije dalje razrađena u trodjelnom planu koji je objavljen u januaru 1999. a koji je zahtijevao (1) dalje

²⁹ Perito, str. 2.-3.

³⁰ Dziedzic & Bair, str. 9-11.

³¹ Alice Hills, “*International Peace Support Operations and CIVPOL: Should there be a Permanent Gendarmerie?*” (Međunarodne mirovne operacije i CIVPOL: da li je potrebno postojanje stalne žandarmerije?), *International Peacekeeping*, Vol. 5, Nr. 3, jesen 1998., str. 35.

³² Dziedzic & Bair, str. 14.-15. Republika Srpska je insistirala na paritetu, odbijajući formulu IPTF-a kojom se kao gornji ukupni broj policajaca predviđa 6.000. Kada je potpisala sporazum o restrukturiranju, RS je insistirala, s uspjehom, da se nacionalni sastav njenih policijskih snaga zasniva na poslijeratnom (i samim tim ‘očišćenom’) sastavu stanovništva. Za razliku od nje, Federacija je pristala da kao

osnovu za programe integracije koristi popis iz 1991. Vidjeti također, Perito, str. 3.

³³ Dziedzic & Bair, str. 16.

³⁴ *Ibid*, str. 16-18. Detaljniji prikaz oklijevanja međunarodne zajednice u vezi sa pravnom i pravosudnom reformom nalazi se u Izveštaju ICG-a za Balkan br. 127, *Courting Disaster: The Misrule of Law in Bosnia & Herzegovina* (Igranje sa sudbinom: bez vladavine zakona u Bosni i Hercegovini), 25. mart 2002.

³⁵ Dziedzic & Bair, str. 20., 28. Vidjeti: Peter Fitzgerald, *The Commissioner's Guidance for Democratic Policing in the Federation of Bosnia-Herzegovina* (Smjernice komesara za demokratski rad policije u Federaciji BiH), (Sarajevo: UNMIBH, maj 1996.).

restruktuiranje kojim bi se eliminirali komunistički i paravojni elementi; (2) dalje rigorozne procedure edukacije, selekcije, te izdavanja dozvola za rad odnosno zabrane rada; te (3) više demokratizacije, putem uspostavljanja depolitiziranih, nepristrasnih, odgovornih, i višenacionalnih policijskih snaga koje bi bile predane principima rada sa zajednicom (*community policing*)³⁶

Bez obzira na to što je ovo predstavljalo napredak u poređenju sa formulacijom iz Daytonskog mirovnog sporazuma, gdje se govori o promoviranju "međunarodno prihvaćenih standarda policijskog rada", i dalje je ostajalo da se vidi da li IPTF može popuniti praznine koje se odnose na izvršne i sigurnosne ovlasti i "praznine u lancu prehrane", koje su ugrađene u njegov mandat. U daljem tekstu razmatramo postignute rezultate.

C. RAZLOZI ZA ZAJEDNIČKI RAD NA REFORMI POLICIJE

Iako je IPTF jedino tijelo kojem je u Daytonskom mirovnom sporazumu konkretno povjereno da radi na reformi policije, brojne druge organizacije i grupe također su dale svoj doprinos tom pitanju. Među njima se nalaze Međunarodni program pomoći u edukaciji na polju krivične istrage (*International Criminal Investigative Training Assistance Program – ICITAP*) američkog Ministarstva pravde, *Immigration Pact Team* (IMMPACT) Evropske unije, UNHCR, OHR-ov Odjela za borbu protiv korupcije, Visoki komesarijat za ljudska prava pri UN-u (*Office of the High Commissioner for Human Rights – OHCHR*), SFOR, Međunarodna organizacija za migracije (*International Organisation for Migration – IOM*), Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi (*Organisation for Security and Cooperation in Europe – OSCE*), Inicijativa za saradnju u jugoistočnoj Evropi (*Southeast European Cooperative Initiative – SECI*), Pakt stabilnosti za jugoistočnu Evropu, i mnogi bilateralni donatori. Jedan broj domaćih i međunarodnih nevladinih organizacija također je uključen u rad na ovome. Na primjer, Srpsko građansko vijeće pomaže

UNMIBH-u da dođe do policajaca iz Republike Srpske koji bi mogli biti spremni da predu raditi u Federaciji.

Kao što je isuviše često slučaj u BiH, kada postoji veliki broj posebno finansiranih i usko orijentiranih organizacija koje rade na određenoj oblasti, koordinacija i razmjena informacija predstavljaju problem. Osim dupliciranja rada, protok informacija može biti tako ograničen ili neorganiziran da to kompromitira i same političke odluke u toj oblasti. Čak i na najvišem nivou, zaključivani su regionalni sporazumi o suzbijanju kriminala bez potrebnog inputa relevantnih organizacija. Na primjer, pregovori o sporazumu između SRJ, Hrvatske i BiH o provedbi protokola o trgovini ljudima vođeni su bez uključivanja OHCHR. Ustvari, čini se da UNMIBH nikada nije ni konsultirao ovo tijelo, koje je i samo dio UN porodice, o bilo kom od sporazuma u kojima je posredovao, iako su takvi sporazumi i protokoli često sadržali odredbe koje se odnose na ljudska prava.³⁷

Primjeri očiglednog dupliciranja također su brojni, osobito na polju edukacije. UNMIBH je počeo vršiti obuku entitetskih policajaca u vezi sa kontrolom nereda i masovnih okupljanja, u saradnji sa SFOR-om. No američki ICITAP, kao i Francuska i Njemačka, već su platili provođenje slične obuke. Također, UNMIBH priprema obučavanje policajaca u korištenju vatrenog oružja, no, još jednom, ICITAP je već imao takvu obuku, barem djelomično istu.³⁸ Tim IMMPACT-a, koga čine stručnjaci za pitanja imigracije iz Velike Britanije i Danske,³⁹ vrši obuku pripadnika Državne granične službe (DGS) o tome kako da ispravno obave razgovor sa potencijalnim ilegalnim imigrantima; no takvu obuku vrši i UNHCR, a sve to sa vrlo malo koordinacije.⁴⁰ Štaviše, jedan stručnjak iz američke Službe za imigraciju i naturalizaciju (*Immigration and Naturalisation Service – INS*) radi direktno sa

³⁶ Iz Izveštaja ICG-a za Balkan br. 80, *Is Dayton Failing? Bosnia Four Years after the Peace Agreement* (Da li je Dayton propao? BiH četiri godine nakon mirovnog sporazuma), 28. oktobar 1999., str. 110.-111. Poglavlje XIII daje detaljnu ocjenu provedbe Aneksa 11. sve do jeseni 1999.

³⁷ Prema riječima jednog zvaničnika OHCHR-a, "UNMIBH nas nikada nije konsultirao u vezi sa bilo kojim od sporazuma u čijem su donošenju posredovali, bez sumnje iz bojazni da bismo mi poželjeli nešto promijeniti!" Iz korespondencije ICG-a sa jednim zvaničnikom OHCHR-a, 16. januar 2002.

³⁸ Iz razgovora koji je ICG vodio sa jednim zvaničnikom ICITAP-a, 21. novembar 2001.

³⁹ Italija je nedavno potpisala sporazum sa BiH o slanju svojih stručnjaka za imigraciju u IMMPACT.

⁴⁰ Iz razgovora ICG-a sa jednim zvaničnikom UNHCR-a, 13. januar 2002.

DGS, a ne kroz UNMIBH-ov Odjel za graničnu službu (*Border Service Department – BSD*).

Policiji je možda zaista i potrebno više obuke u velikom broju različitih oblasti, ali takve odluke treba da se zasnivaju na jasnom znanju o edukaciji kroz koju je policija već prošla. Međutim, čini se da UNMIBH to ne zna. To bi trebalo zna sama policija, budući da je ICITAP u njeno ime kupio bazu podataka koja joj omogućava da prati kurseve obuke koje pohađaju njeni pripadnici. Ako bi se efikasno koristio, taj software trebalo bi da bude od koristi ne samo u smislu izbjegavanja suvišnih kurseva, nego također za izgradnju sveobuhvatnih sistema menadžmenta. U takvim okolnostima, važno je da se usluge koje će druge organizacije nuditi budućoj policijskoj misiji, osobito u oblasti edukacije, ne razmatraju izolovano. Takve ponude moraće se razmatrati da bi se izbjegle moguće nedosljednosti i dupliciranje.

Operacije su također izvođene bez potrebnog nivoa saradnje među zainteresiranim stranama. Prema izvještaju OHCHR o “Operaciji Makro”,⁴¹ UNMIBH je “planirao akciju bez konsultacija sa sopstvenim Uredom za ljudska prava kao i sa OHCHR”.⁴² Ovo je, kako se tvrdi u tom izvještaju “po svoj prilici negativno uticalo” na zaštitu zakonskih prava i, stoga, na mogućnost uspješnog krivičnog gonjenja uhapšenih. Procjenu OHCHR-a ponavlja određeni broj službenika IPTF-a.⁴³ S druge strane, službenici CJAU su se žalili da je od njih “traženo da srede nastalu zbrku u pogledu krivičnog gonjenja”, osobito u Prijedoru.⁴⁴

Na sastanku održanom u decembru 2001. godine, Vijeće za implementaciju mira podržalo je OHR-ov plan za ustanovljavanje Radne grupe za vladavinu

zakona (*Rule of Law Task Force*), kao jedne od četiri ključne oblasti međunarodnog angažmana u Bosni i Hercegovini nakon “racionalizacije” međunarodnog prisustva. Detaljniji prijedlozi su pripremljeni i odobreni na sastanku Vijeća održanom 28. februara 2002.⁴⁵ Iako je na tom sastanku postignut dogovor o radikalnom prekrajanju pravosudne, zakonske i sudske reforme – i prihvaćena ponuda Evropske unije da preuzme policijsku misiju – predloženim modelom racionalizacije nisu od početka bile zadovoljne sve relevantne agencije. Prije svega, izražena je bojazan da će preveliki broj grupa i organizacija biti uključen. Bez obzira na ličnu i institucionalnu zainteresiranost koja je djelomično mogla stajati iza tih izraza nezadovoljstva, zaista nije bilo izvjesno da će predviđena shema dovesti do manje dupliciranja, čak naprotiv, osobito pošto se planira učešće bih ministarstava i institucija.

Pa ipak se čini da je ustanovljavanje Radne grupe za provedbu zakona (*Working Group on Law Enforcement*), u koju su uključene gotovo sve organizacije koje se bave policijskim radom, pozitivan događaj. Ta radna grupa može, po potrebi, biti podijeljena na podgrupe prema specijalnosti (edukacija, reforma, operacije, itd.), iako formalne strukture nisu toliko važne koliko strukture na djelu. Ova radna grupa će svakako predstavljati odgovarajući forum za bavljanje suštinskim stvarima kao što su plate policajaca, za koje je potrebna saradnja međunarodnih finansijskih institucija i OHR-a.

Evropska unija je jasno stavila do znanja svoju zainteresiranost za postojanje “jasno definirane strukture... sa odgovarajućim mehanizmima koordinacije sa Uredom Visokog predstavnika”.⁴⁶ No Evropska unija još uvijek nije formulirala niti predočila pojedinosti onoga što namjerava, osim što je novi Visoki predstavnik sada dobio i funkciju posebnog izaslanika EU, kome će komesar buduće policijske misije biti odgovoran. Razlike u tumačenju uloge Visokog predstavnika kao posebnog predstavnika EU već su se pojavile u gledanjima novog Visokog predstavnika, Lorda Ashdowna, i Sekretarijata Vijeća.

⁴¹ Trećeg marta 2001., 336 policajaca iz Federacije, 178 policajaca iz Republike Srpske i 19 policajaca iz Brčko Distrikta, kao i policajci iz Državne granične službe, izveli su operaciju u kojoj su provedene istovremene racije u 38 noćnih klubova u cijeloj BiH za koje je postojala sumnja da služe kao javne kuće. Kompleksne, politički osjetljive operacije obično su predmet dogovaranja među organizacijama. Čak i tada, stvari mogu krenuti naopako.

⁴² “*Report by the Office of the High Commissioner for Human Rights on the Effects of Operation ‘Macro’*” (Izveštaj Visokog komesara za ljudska prava o posljedicama operacije ‘Makro’), OHCHR, nije datiran.

⁴³ Iz razgovora koji je ICG vodio sa pripadnicima IPTF-a, 10. oktobar 2001.

⁴⁴ Iz razgovora ICG-a sa jednim zvaničnikom CJAU, 11. april 2002.

⁴⁵ Vidjeti: OHR, Communiqué Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira. Brisel, 28. februar 2002.

⁴⁶ Sekretarijat Vijeća EU, “*Technical Police Fact-finding Report*” (Tehnički izvještaj o situaciji vezanoj za eventualnu misiju koja bi naslijedila IPTF), 16. januar 2002.

Što brže dođe do pojašnjenja odnosa između buduće policijske misije i OHR-a, to bolja će biti njihova saradnja. Prirodu tog odnosa također treba pojasniti na terenu, gdje će OHR-ovi uredi raditi zajedno sa policijskom misijom. Sada kada je dogovoreno da je komesar EUPM odgovoran Visokom predstavniku, da li regionalni zapovjednici EUPM treba da budu odgovorni šefovima regionalnih ureda OHR-a? Pojašnjenje odnosa i procedura za konsultacije svakako će pomoći da se efikasna saradnja, koja je u prošlosti postojala u nekim oblastima, u budućnosti proširi i na ostale.

Štaviše, potrebno je donijeti odluku o tome u kojoj mjeri buduća policijska misija može "delegirati" neke od svojih zadataka. Odnosno, da li će misija pod vođstvom EU regionalnu saradnju dati u nadležnost OSCE-u, ili pak zadužiti UNDP da nađe sredstva za adekvatne plate za policajce? Mogu se naći argumenti za i protiv "delegiranja", no ta pitanja su sama po sebi i političke prirode. Povjeriti takvo što u nadležnost Misiji OSCE-a u BiH moglo bi biti zgodna utješna nagrada, budući da OSCE nije uspio u svojoj nakani da mu se povjeri cijela ova policijska misija. Taj aspekt treba uzeti u obzir, istovremeno imajući na umu i potrebu za efikasnošću i jasnom linijom izvještavanja.

II. POLICIJSKE STRUKTURE

A. FRAGMENTACIJA

Poput same daytonske Bosne, policijske snage u zemlji također su podijeljene. Dva entiteta (Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska) održavaju sopstvene policijske snage pod kontrolom svojih ministara unutrašnjih poslova. U Federaciji je vlast nad policijom i dodatno decentralizirana te svaki od deset kantona također ima sopstveno ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP).⁴⁷ I dok je policija Republike Srpske jednostavno geografski podijeljena na regionalne Centre javne bezbjednosti (CJB) i lokalne policijske stanice, čiji su načelnici i dalje direktno odgovorni ministru unutrašnjih poslova RS, kantonalni ministri unutrašnjih poslova imaju značajnu autonomiju u odnosu prema federalnom ministarstvu.

Ograničena vlast Ministarstva unutrašnjih poslova Federacije vidi se iz kratke liste policijskih zadataka koji spadaju u njegovu nadležnost: koordiniranje međuentitetske i međukantonalne saradnje, osobito u vezi sa terorizmom i drugim teškim i organiziranim kriminalom, zaštita uglednih ličnosti i obezbjeđenje diplomatskih predstavništava. Deset kantonalnih ministara unutrašnjih poslova odgovorno je za sve druge aspekte provedbe zakona, pri čemu svaka opština ima policijsku upravu. Za razliku od toga, Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srpske nadležno je za sprečavanje kriminala i provođenje zakona u cijelom entitetu.⁴⁸ Pod Ministarstvom unutrašnjih

⁴⁷ Osim redovnih policijskih snaga, Federacija također ima zasebnu Sudsku policiju (pod nadležnošću Vrhovnog suda Federacije) i Finansijsku policiju (pod Ministarstvom financija i, u biti, OHR-ovim Odjelom za borbu protiv korupcije). Sudska policija Federacije zadužena je za zaštitu suđenja, sudskih zgrada i svjedoka, transport zatvorenika, provođenje deložacija po sudskom nalogu, provođenje hapšenja po sudskom nalogu, i (pomalo čudno) djelovanje u slučajevima otmice djece. U mandatu Sudske policije također se nalazi i pružanje pomoći Ombudsmenima Federacije BiH, no do sada nije bilo sredstava za izvršenje tog zadatka. Republika Srpska sada nema ni sudsku niti finansijsku policiju. Ova potonja se u jesen 2001. sjedinila sa Poreskom upravom. S druge strane, sadašnji ministar unutrašnjih poslova RS izrazio je svoju zainteresiranost za uspostavljanje sudske policije. Iz razgovora ICG-a sa jednim zvaničnikom UNMIBH-a, 8. februar 2002.

⁴⁸ Ujedinjena komandna struktura u RS znači da UNMIBH i OHR opravdano mogu smatrati ministra unutrašnjih poslova RS odgovornim za propuste policije u cijelom entitetu. No,

poslova ima pet Centara javne bezbjednosti (CJB) koji odgovaraju područjima koja pokrivaju okružni sudovi.

Sljedeća komplikacija koja je rezultat podjele vlasti na kantone u okviru Federacije je nepostojanje konsistentne policijske prakse među kantonima sa bošnjačkom većinom, hrvatskom većinom ili mješovitim kantonima. Kantoni sa hrvatskom većinom često koordiniraju aktivnosti kao da je riječ o trećem entitetu, dok je zvanična podjela vlasti među Bošnjacima i Hrvatima u mješovitim kantonima (Kantoni 6 i 7) dovela do paralelnih struktura u okviru MUP-ova.⁴⁹ U Kantonu 7, oko 300 policajaca dobija platu da 'sjedi kod kuće', ali u stvarnosti oni funkcioniraju kao paralelna policija, za koju se šapuće da je pod komandom generala bojnika Zlatana Mije Jelića (donedavno komandant bivše komponente HVO-a u okviru Vojske Federacije).⁵⁰

I kao da nejednakosti između i u okviru entiteta nisu dovoljno komplicirane, Distrikt Brčko ima sopstvene autonomne policijske snage i strukturu. Direktor policije u Brčkom odgovoran je gradonačelniku a mjesečne izvještaje podnosi

ta prednost nije dovoljno često korištena. Na primjer, obrazac sistematske ravnodušnosti policije RS prema nasilju i zastrašivanjima usmjerenim ka 'manjinskim' povratnicima u mnogim područjima tog entiteta rijetko je rezultirao ozbiljnim pritiskom međunarodne zajednice na Vladu Republike Srpske. Vidjeti Izvještaj ICG-a za Balkan br. 118, *The Wages of Sin: Confronting Bosnia's Republika Srpska* (Nadnica za grijeh: suočavanje sa Republikom Srpskom), 8. oktobar 2001.

⁴⁹ Fizičko ujedinjenje policije dogodilo se u Kantonu 7 (Mostar) tako da se policija sada nalazi u "kamenj zgradi", koja je nezakonito prenešena iz vlasništva policije u vlasništvo općine. (Vidjeti pod: Zvonimir Jukić, "Bosnia: Mostar Police Reunited" (BiH: mostarska policija ponovo zajedno), *IWPR Balkan Crisis Report*, 20. februar 2002.) Međutim, općinska administracija koja se nalazi pod hrvatskom kontrolom nedavno je uložila tužbu protiv policije, s namjerom da ponovo zaposjedne "kamenu zgradu". No, iako će ovaj pokušaj vjerovatno propasti, on pokazuje da i dalje postoji protivljenje integraciji i reformi policije. Jer, iako je došlo do fizičke integracije policajaca Bošnjaka i Hrvata, o njihovoj funkcionalnoj integraciji se baš i ne može govoriti. Mostarska policija i dalje radi prema odvojenim budžetima (baš kao i druge institucije u Kantonu 7) i u skladu odvojenim nacionalnim linijama odgovornosti. Iz razgovora ICG-a sa jednim zvaničnikom UNMIBH-a, 22. februar 2002.

⁵⁰ Interni izvještaj UN-a, 9. maj 2001. Postojalo je obilje navoda da je velik broj ovih 300 policajaca učestvovao u napadima na međunarodne službenike u toku upada u Hercegovačku banku 6. aprila 2001.

Skupštini Distrikta. Skupština saziva sjednice komisije čiji je zadatak nadzor nad radom policije.⁵¹

Najslabija karika u BiH što se tiče policijskih struktura je država. Ustav BiH (Aneks 4. Daytonskog mirovnog sporazuma) daje državi nadležnost za "međunarodnu provedbu krivičnog prava te provedbu krivičnog prava između entiteta, uključujući i odnose s Interpolom".⁵² OHR u posljednje vrijeme zagovara izgradnju institucija koje će državi omogućiti ispunjenje ovih zadataka, no to obično izaziva odlučno protivljenje jednog ili oba entiteta a povremeno i međunarodnih organizacija koje se boje da će morati snositi troškove. Nedavno osnovana Državna agencija za istrage i zaštitu (State Investigation and Protection Agency - SIPA) biće odgovorna za razmjenu informacija o provedbi zakona i pružanje zaštite državnim institucijama i predstavnicima. Cilj Agencije je i da olakša međuentitetsku i regionalnu saradnju u borbi protiv organiziranog kriminala, trgovine ljudima i međunarodnog terorizma.⁵³ Ustanovljenje Sistema za zaštitu ličnih podataka građana (*Citizens Identity Protection System – CIPS*), registra ličnih podataka na nivou države, olakšaće rad te Agencije. U okviru CIPS-a također će postojati i Mrežni operativni centar, u kome će se nalaziti i registar kriminalaca sa 'crne liste', koju pravi Interpol.

Što se tiče Državne granične službe (DGS), koju je Visoki predstavnik ustanovio 2000. godine, ona je odgovorna za kontrolu bih granica, čija ukupna dužina iznosi 1.666 kilometara, te za gonjenje krivičnih djela povezanih sa samom granicom, na cijeloj teritoriji BiH. Njeni službenici ne moraju tražiti pristanak entitetskih ili kantonalnih vlasti, ali su obavezni da ih obavijeste ako djeluju na njihovom terenu. O DGS se detaljnije govori dalje u tekstu.

⁵¹ Ova komisija mora održavati sjednice barem dva puta godišnje, ali se sreće i češće ukoliko za to postoji potreba. Pokazalo se da ona dobar način da se prati rad policije kao i to u kojoj mjeri ona postiže zadate ciljeve.

⁵² Daytonski mirovni sporazum, Aneks 4., član III/1(g). Trenutno se ured Interpola nalazi u okviru državnog Ministarstva za civilne poslove i komunikacije.

⁵³ Republika Srpska stalno nastoji da osujeti uspostavljanje odnosno funkcioniranje svih državnih institucija koje bi vršile nadležnosti i ovlasti koje su u okviru Daytonskog mirovnog sporazuma konkretno date u nadležnost državi, ili ih pak Sporazum uopšte ne pominje. Ovo se odnosi i na pomenutu agenciju.

Iako zakon kojim se ustanovljava Državna agencija za istrage i zaštitu još uvijek nije usvojen, Agencija planira da zaposli oko 500 policajaca, od kojih će 400 imati zadatak da štite zgrade i važne ličnosti (članove Predsjedništva i Vijeća ministara, sudije Vrhovnog suda i ambasade). Preostalih 100 biće istražitelji koji će se baviti kriminalom usmjerenim protiv države. Očekuje se da će SIPA olakšati međuentitetsku saradnju.

Konačno, iako trupe SFOR-a koje su stacionirane u BiH ne provode zakone ove zemlje, one obavljaju važne sigurnosne zadatke, koje lokalna policija nije uvijek voljna niti sposobna obaviti. Na primjer, SFOR hapsi optužene ratne zločince u ime haškog tribunala, i zadužen je za sigurnosne mjere – uglavnom preventivne prirode – kao što je zaštita povratnika u raznim dijelovima zemlje. Štaviše, u okviru “rata protiv terorizma”, nakon 11. septembra američke trupe su, djelujući nezavisno od SFOR-a, nedavno provele hapšenja odnosno naredile hapšenja te pritvorile pojedince osumnjičene za terorizam. U tom smislu, NATO trupe također treba gledati kao dio aparata za provođenje zakona u BiH.

Budući da samo odražavaju nacionalne i političke podjele koje je donio rat i koje su potvrđene u mirovnom sporazumu, podjele među nekoliko policijskih snaga u BiH očigledno olakšavaju vršenje političkog uticaja kao i nacionalnu pristrasnost. Jednako, ako ne i više, zabrinjava činjenica da je međusobna saradnja ovih snaga ili nedovoljna ili pak ne postoji, što kriminalcima svih vrsta pruža priliku da rade gotovo bez kazne, bez obzira i na unutrašnje i na međunarodne granice.

Nedostatak saradnje između entiteta, entiteta i Distrikta Brčko, te između Federacije i njenih kantona je standard. U prva dva slučaja, informacije se slabo razmjenjuju, zajedničke operacije su rijetke a nalozi za hapšenje koji su izdati u jednoj od ovih oblasti ne izvršavaju se u drugoj. Jedan visoki policijski dužnosnik je rekao za nivo saradnje između entiteta da je “više nalik saradnji između različitih država, nego u okviru jedne te iste države”.⁵⁴ Sve do nedavno, policija u BiH se u smislu razmjene informacija više oslanjala na Interpol nego na direktne kontakte.⁵⁵ Čak i sada,

kada se dogodi zločin, prođe i po osam sati dok policija u jednom entitetu o tome obavijesti policiju drugog entiteta, ukoliko je uopšte obavijesti.⁵⁶

Saradnja između Federacije i kantonalnih MUP-ova ponekada je gotovo isto tako loša kao saradnja između entiteta, a nekad i gora.⁵⁷ Iako MUP Federacije zvanično ima nadležnost za slučajeve organiziranog kriminala, trgovine drogom, međukantonalni kriminal i terorizam, on u praksi ovisi o dobroj volji kantonalnih ministarstava. Pokušaji federalnog ministarstva da imenuje oficire za vezu u kantonima s ciljem poboljšanja komunikacija često su nailazili na neprijateljstvo ili tvrdoglavost. Na primjer, u Mostaru se policija MUP-a Federacije nalazi u vatrogasnoj stanici koja je od kantonalnog MUP-a udaljena oko tri kilometra. Prema konstataciji iz memoranduma UNMIBH-a, “ovo će izazvati teškoće u obavljanju dužnosti”.⁵⁸ U drugim kantonima, federalna policija možda radi na istoj lokaciji kao i njihove kantonalne kolege, ali oni još uvijek nailaze na odbojan stav, osobito u kantonima sa hrvatskom većinom.⁵⁹ Suprotno ovome, kantonalni MUP-ovi često se žale na to da ih MUP Federacije zanemaruje i/ili da je prisutno neopravdano političko miješanje od strane federalnog MUP-a. Jedan zvaničnik kantonalnog MUP-a žalio se IPTF-u da iz Ministarstva unutrašnjih poslova Federacije nije niko došao da uhapsi osumnjičene čije je boravište utvrđeno na zahtjev federalnog MUP-a.⁶⁰ Povrh toga, u Bihaću je UNMIBH morao odbiti nekoliko kandidata za uključnje u kantonalnu policiju koje je predložio MUP Federacije zato što je, prema onome što je jedan zvaničnik UNMIBH-a rekao ICG-u, tadašnji ministar unutrašnjih poslova iz SDA koristio “taktiku ubacivanja svojih ljudi u kantonalni MUP kako bi opstruirao rad kantonalnog ministra unutrašnjih poslova koji nije iz SDA”.⁶¹

Konfuznu strukturu policije otežavaju nedosljednosti u zakonu. Na primjer, postoje nekonzistentnosti između kantonalnih zakona o

⁵⁴ Iz razgovora ICG-a sa jednim visokim dužnosnikom policije u BiH, 21. januar 2002.

⁵⁵ Do sada su UNMIBH-ova zajednička radna grupa i ministarski sastanci o policijskim pitanjima, kojima je predsjedavao UNMIBH, olakšavali međuentitetsku saradnju.

⁵⁶ Iz razgovora ICG-a sa jednim visokim dužnosnikom policije, 21. januar 2002.

⁵⁷ Ovo je otežano činjenicom da se kantonalna policija finansira iz kantonalnih budžeta.

⁵⁸ Interni memorandum UNMIBH-a, 10. januar 2002.

⁵⁹ Iz razgovora ICG-a sa jednim visokim dužnosnikom policije, 21. januar 2002.

⁶⁰ Interni memorandum UNMIBH-a, 10. januar 2002.

⁶¹ Iz razgovora ICG-a sa jednim zvaničnikom UNMIBH-a, 11. april 2002.

unutrašnjim poslovima i federalnog krivičnog postupka, kao i među zakonima koji tretiraju identična krivična djela. Federacija nije poduzela nikakve ozbiljne zakonodavne korake u smislu racionalizacije i restrukturiranja odnosa niti između Federacije i kantona niti između samih kantona. Nacrt zakona o unutrašnjim poslovima čiji je cilj ustanovljenje jasnije hijerarhije nadležnosti povlači se po Parlamentu još od 1998., jer njegovo donošenje blokiraju stranke koje se protive centralizaciji. Kantonalne skupštine su također učinile sve što je u njihovoj moći da sabotiraju takve mjere. Isto tako, ni svi regionalni uredi OHR-a nisu ovim zakonima pridali dovoljan prioritet.

Sve dok policijske strukture budu manjkave, i dok na lokalnom nivou bude previše slobode a centralni organi budu imali premalo odgovornosti, nastojanja međunarodne zajednice da smanji uticaj političkih stranaka na policiju ostaće nedjelotvorna.⁶² Međutim, EUPM treba da počne tako što će nastojati da osigura obaveznu razmjenu informacija na operativnom nivou između entiteta i snaga Brčko Distrikta. Provedba pojednostavljenih procedura izvještavanja bi bila od pomoći u tome.

B. NEDOSTATAK SARADNJE SA PRAVOSUDNIM ORGANIMA

Vladavinu zakona u BiH podriva ne samo postojanje različitih policijskih snaga, nego i neadekvatna saradnja između policije, tužilaca i sudija, a svi oni troše puno energije optužujući jedni druge za nerješavanje problema korupcije, organiziranog kriminala i nasilja. U strahu za sopstvena radna mjesta i ličnu sigurnost – i osjetljivi na pritiske sa strane – oni koji bi trebali provoditi zakon često prebacuju odgovornost za donošenje teških odluka jedni na druge kao vruć krompir.⁶³

⁶² Iz razgovora ICG-a sa jednim visokim dužnosnikom policije u BiH, 21. januar 2002. Vidjeti također "Advancing Balkan Stability" (Ojačati stabilnost na Balkanu), govor Garetha Evansa pred Trilateralnom komisijom, 11. novembar 2001.; te Izveštaj ICG-a za Balkan br. 108, *After Milošević: A Practical Agenda for Lasting Balkans Peace* (Poslije Miloševića: praktični plan za trajni mir na Balkanu), 26. april 2001.

⁶³ Prema riječima jednog pripadnika IPTF-a, "Policajci često znaju šta treba da čine, ali to ne rade iz straha za radna mjesta ili sopstvene živote". Iz razgovora sa ICG-om, 17. januar 2002.

Na primjer, članovi jedne po zlu poznate porodice iz Prijedora nedavno su opustošili jedan klub u tom gradu, pri čemu su uništili opremu, izvrijedali goste i zapalili kanistere sa suzavcem. Prema pisanjima medija, taj napad je bio dio iznuđivanja "novca za zaštitu" od privatnika u tom području. Pod pritiskom IPTF-a, lokalna policija kasnije je pritvorila deset osumnjičenih i izvršila pretres poslovnih prostorija te porodice. Usprkos činjenici da je napad bio tako nasilan, istražni sudija (koji je ispitivao osumnjičene koji su privedeni) nije naredio dalji pritvor. Umjesto toga, rekao je da je tužilac trebao podnijeti zahtjev za provođenje istrage i pritvor. Tužilac je, s druge strane, tvrdio da je određivanje pritvora osumnjičima bio posao istražnog sudije, budući da je imao dovoljno dokaza za to. Tužilac je također objasnio da nije mogao izdati zahtjev za pritvaranje jer policija još uvijek nije bila podnijela krivični izvještaj. Prema internom izvještaju UNMIBH-a, posmatrač Savjetodavne jedinice za krivično pravo (*Criminal Justice Advisory Unit – CJAU*) je konstatovao da "ovaj incident predstavlja još jedan primjer kako lokalni organi iskorištavaju slabosti zakona o krivičnom postupku da bi izbjegli hapšenje opasnih kriminalca".⁶⁴

Sa strane policije, namjerno opstruiranje provođenja pravde spada u četiri jasne kategorije: nepostojeće ili neadekvatne preliminarne istrage;⁶⁵ namjerna zloupotreba procedura; nedostatak saradnje sa tužiocima;⁶⁶ i lažna ili suprostavljena svjedočenja na

⁶⁴ *CJAU Contribution to the MHQ Weekly* (Prilog CJAU u sedmičnom biltenu MHQ), izdanje od 11. do 18. januara 2001.

⁶⁵ U fazi preliminarne istrage, policija je često nesavjesna kada vrši upite, ukoliko ih uopšte vrši. Ponekad policajci ne ispunjavaju izvještaje sa mjesta zločina, ne vode potrebne razgovore, niti prate očigledne tragove. Također, policija nekada pogrešno karakterizira krivična djela, prikuplja dokaze za pojedinačna krivična djela umjesto za nekoliko sličnih krivičnih djela, te ne prikuplja ili ne traži opipljive dokaze (forenzički izvještaji, fotografije, itd.). Zbog takvih propusta tužiocima teško mogu na efikasan način iskoristiti postojeće dokaze.

⁶⁶ Ponekad, kada policija prikupi dokaze o ozbiljnim krivičnim djelima, dokazi se pogrešno prosljeđuju sudu za prekršaje umjesto tužilaštvu, što znači da se počinioci terete za prekršaje, umjesto za krivična djela. Policija često ignoriše zahtjeve tužilaca za prikupljanje daljih informacija o određenom slučaju. Još jedan način na koji policija osigurava da prijave ne rezultiraju tužbom je tako što pojednostavljuje slučajeve prosljeđujući tužiocu a da ne imenuju osumnjičene. To je garancija da će tužilac takvom slučaju dati mali prioritet. Interni memorandum UNMIBH-a, nedatiran.

sudu. Povrh toga, policija pogrešno razumije – ili namjerno pogrešno tumači – i svoju ulogu i zakone o krivičnom postupku.⁶⁷ U međuvremenu, zaštita sudija, tužilaca i svjedoka i dalje je neadekvatna ili, u nekim kantonima, nepostojeća. Obnovljeni postupak u slučaju incidenta koji se desio u ulici Liska u Mostaru 1997. godine, kada su policajci otvorili vatru na muslimansku vjersku povorku, ubivši jednog čovjeka i ranivši devetnaest (od toga tri ozbiljno), potvrdio je da su svjedoci suviše preplašeni da bi svjedočili.⁶⁸

Jedan flagrantan primjer očigledno smišljenog sabotiranja policijske istrage desio se kada je u septembru 2000. godine u zrak dignuta kuća koja je pripadala povratniku Bošnjaku. Policija RS u to doba nije provela istragu, a pripadnike IPTF-a pokušala je uvjeriti da je taj povratnik sam nagazio na minu postavljenu u toku rata. Međutim, nakon što su pripadnici IPTF-a pregledali fotografiju sa lica mjesta, zaključili su da je eksplozija izazvana nedavno postavljenom eksplozivnom napravom. To im je omogućilo da izvrše pritisak na policiju da provede pravu istragu. Policija je najprije provjerila da li su druge policijske stanice uhapsile ikoga sa iskustvom u rukovanju eksplozivima u doba incidenta koji se desio u Bratuncu. Policija iz Bijeljine je odgovorila da su uistinu u zatvoru imali stručnjaka za eksplozive, i da mu je ranije bilo dopušteno da ode u posjetu kući u Bratuncu, upravo onog vikenda kada je došlo do eksplozije.

⁶⁷ Kada je od njih zatraženo da uhapsu trojicu osumnjičenih za organizaciju nereda u Trebinju 5. maja 2001., Ministarstvo unutrašnjih poslova RS i lokalna policija su tvrdili da su trojica osumnjičenih “mentalno retardirani”. Iako takvu ocjenu može dati samo sud a ne policija – o čemu je UNMIBH informirao policiju – još uvijek nisu poduzete nikakve mjere. Interni izvještaj UNMIBH-a, 5. juli 2001. Kontradiktorni zakoni u BiH olakšavaju zloupotrebe. Na primjer, Kantonalni zakon o unutrašnjim odnosima dozvoljava policiji da uhapsi osumnjičenog i da ga zadrži u pritvoru do tri dana. Međutim, prema Zakonu o krivičnom postupku FBiH, policija može izvršiti hapšenje samo ukoliko posjeduje sudski nalog.

⁶⁸ Jedan zvaničnik CJAU koji je pratio obnovu postupka primjetio je “prijeteće prisustvo dvadesetak grubijana” i dodao da je njihovo prisustvo djelovalo “veoma zastrašujuće na svjedoke”. Interni izvještaj UNMIBH-a, 9. maj 2001. Još jedan izvještaj UN-a konstatuje: “Ovaj slučaj je prepun neregularnosti, uključujući i njegov tretman od strane tri različita tužioca, te činjenicu da 44 svjedoka nisu prepoznala napadače, uključujući i sadašnjeg guvernera (bivšeg ministra unutrašnjih poslova), muftiju, te sadašnjeg i bivšeg gradonačelnika”. *CJAU Contribution to the MHQ Weekly*, 11. januar 2002.

Bratunačka policija nije dalje pratila ovaj zlatni trag.⁶⁹

U drugim slučajevima policija je ignorisala zahtjeve tužilaca za nastavak istrage. U novembru 2001., CJAU je tražio od tužilaca u Kantonu 7 da mu dostave spisak slučajeva u kojima je od policije zahtjevano da poduzme korake, ali ona to nije učinila. Spisak je dostavljen IPTF-u, koji je tražio da bude obaviješten o statusu ovih slučajeva. Neki od njih su čekali da budu riješeni još od 1998.⁷⁰ Kao posljedica takve taktike, do 20 posto krivičnih slučajeva u Kantonu 7 je zastarjelo jer u odgovarajućem vremenskom roku nije poduzeta nikakva akcija.⁷¹ Javni tužilac Republike Srpske ima sličan spisak slučajeva u kojima se odugovlači sa poduzimanjem mjera, koji se uglavnom tiču korupcije na zvaničnim pozicijama, a velik broj njih trune u policijskim fasciklama još od početka rata. Spisak policijske inertnosti uključuje i neodazivanje na pozive na svjedočenje, kao kada se dvanaest zborničkih policajaca, koji su bili prisutni tokom napada na povratnike Bošnjake, nije pojavilo pred sudom, usprkos zahtjeva tužioca da se neizostavno pojave u sudu.⁷²

Konačno, kada se policajci i odazovu na sudski poziv, mogu odlučiti da daju lažno svjedočenje, zbog čega im se rijetko sudi pa čak ne izriču ni disciplinske mjere. U Janji je, na primjer, pet policajaca svjedočilo da su tri čovjeka podmetnula požar pod jednu kuću; incident je regularno prijavljen, uključujući i imena počinitelaca. Kada je slučaj došao pred sud, četiri od pet policajaca osporilo je sopstvene izjave, tvrdeći da, iako pomenutu trojicu jesu vidjeli na licu mjesta, ustvari nisu vidjeli šta su oni zaista radili.⁷³ Četvorica

⁶⁹ Iz razgovora ICG-a sa jednim zvaničnikom UNMIBH-a, 7. januar 2002.

⁷⁰ *CJAU Contribution to the MHQ Weekly*, 23. novembar do 7. decembar 2001.

⁷¹ Izvještaj o regionalnom planu provedbe za mostarsku regiju, 10. maj – 5 juli 2001. Osim policije, ovlaštenja za podnošenje prijava tužilaštvu imaju i odjel šumarstva, carinski i poreski organi, inspekcija rada i zdravstvena inspekcija. Međutim, ti organi rijetko koriste to pravo, a budući da policija nema nadležnosti u njihovim oblastima, mali je broj slučajeva utaje poreza, ilegalne sječe šume, korupcije, itd. koji završe pred tužiocem.

⁷² Iz razgovora ICG-a sa jednim zvaničnikom UNMIBH-a, 12. decembar 2001. Dvanaest policajaca su se pojavili da svjedoče tek nakon velikog pritiska iz UNMIBH-a.

⁷³ Iz razgovora ICG-a sa jednim zvaničnikom UNMIBH-a, 12. decembar 2001.

policajaca su očigledno lagali – i to vjerovatno pod pritiskom, bilo da je on dolazio iz same policije ili izvana.⁷⁴

Gore opisani slučajevi su otkriveni ili korigovani upravo zbog prisustva ili pak pritiska od strane UNMIBH-a. Misija UN-a u prilici je da otkrije i suprostavi se mnogim flagrantnim slučajevima nekompetentnosti među policijom, zato što su policajci IPTF-a “kolocirani” u lokalnim policijskim stanicama i imaju ovlaštenje da preporuče zabranu rada pojedinim policajcima. Buduća misija će morati da ima jednako efikasan način da bude u toku sa onim što se događa na terenu, kao i mogućnost da izriče zabranu rada. (O kolokaciji i zabrani rada nešto više dalje u tekstu.)

UNMIBH se, u svom Planu provedbe mandata, obavezuje da će “osigurati odgovarajuće poznavanje zakona i procedura u policijskim institucijama, što će omogućiti uspješno krivično gonjenje”.⁷⁵ S tim ciljem, CJAU i Ured za ljudska prava (*Human Rights Office* – HRO) prate pojedinačne slučajeve i rade na unapređenju odnosa između policije i tužilaca.⁷⁶ Također, u okviru Specijalnog programa protiv trgovine ljudima (*Special Trafficking Operations Program* – STOP) policajcima je često pomagano pri uzimanju izjava, da bi se osiguralo da izjave žrtava budu prihvatljive na sudu. U Zeničko-dobojskom kantonu, pripadnici STOP tima su intervenirali u toku jednog suđenja da bi se osigurala adekvatna zaštita svjedoka od okrivljenog koji im je prijetio. Takve intervencije su uobičajene i ponešto kontroverzne, budući da sudije često osporavaju IPTF-ove ovlasti da se miješa u ovakve stvari; čak su i međunarodni pravници dovodili u pitanje kompetentnost pripadnika IPTF-a za

poduzimanje takvih koraka.⁷⁷ No, nepravilnosti su najčešće tako očigledne da jedva da je i potrebno imati diplomu pravnika da bi se uvidjele nezakonitosti.⁷⁸ No, izvještaji UN-a najčešće i govore o intervencijama koje su više elementarne prirode, kao recimo komentar da je “pod jakim pritiskom UNMIBH-a, lokalni tužilac nastavio istragu”.⁷⁹

Što se tiče ICITAP-a, on je organizirao kurseve o temama kao što je “Vođenje velikih slučajeva organiziranog kriminala”, te pomagao u razvoju standardiziranog izvještavanja. To je pomoglo tužiocima na taj način što su informacije postale dostupne, kao i prihvatljive pred sudom, imajući u vidu promjene u krivičnom zakonu.⁸⁰ Kako je jedan pripadnik IPTF-a rekao ICG-u, najveća prepreka za uspješno provođenje istraga i podizanje optužbi i dalje leži u činjenici da se “kriminalistički izvještaji često ne popunjavaju; a a i kada se napišu, često sadrže tek par paragrafa”.⁸¹

Nakon nedavno održanog kursa, u jednom opštinskom sudu u Bosansko-podrinjskom kantonu konstatovano je da su počeli dobijati više informacija nego što su ikad ranije očekivali od policije. ICITAP-ova obuka je dopunjena kursom koji organizira CJAU, a u okviru njega tužiocu uče

⁷⁴ CJAU Contribution to the MHQ Weekly, 23. novembar do 7. decembar 2001.

⁷⁵ Plan provedbe mandata, 2000.-2002., UNMIBH, oktobar 2001.

⁷⁶ S druge strane, UNMIBH nikad nije obezbijedio broj osoblja koji bi CJAU morao imati da bi pratio sve značajne krivične predmete, kao i pojedinačni rad policajaca i tužilaca u određenoj regiji. Primjera radi, CJAU ima samo po jednog međunarodnog i jednog bh pravnika po regiji. Kao posljedica slabog prisustva na terenu, CJAU je morao izgraditi odnose sa samo nekoliko izabranih tužilaca i krivičnih istražitelja na terenu, pri čemu su svi drugi faktički ostali netaknuti. Također, CJAU je u prilici da prati samo prominentne krivične slučajeve. Iz korespondencije ICG-a sa jednim zvaničnikom UNMIBH-a, 24. januar 2002.

⁷⁷ Iz razgovora ICG-a sa jednim zvaničnikom UNMIBH-a, 11. april 2002.

⁷⁸ Krajem 2001., nakon što je dobila nekoliko pritužbi od sudija, Međunarodna pravosudna komisija (*International Judicial Commission* – IJC) zamolila je CJAU da razmotri mogućnost da po jedan njen pripadnik zajedno sa pripadnicima IPTF-a prisustvuje svim postupcima, kako bi se osigurao profesionalan monitoring. Do početka 2002., ništa se nije desilo na tom planu. Iz razgovora ICG-a sa jednim zvaničnikom UNMIBH-a, 11. april 2002.

⁷⁹ “*Trafficking in Human Beings in Bosnia & Herzegovina: A Summary Report of the Joint Trafficking Project of the UN Mission in Bosnia & Herzegovina & the Office of the High Commissioner for Human Rights*” (Trgovina ljudima u Bosni i Hercegovini: sažeti izvještaj zajedničkog projekta UNMIBH-a OHCHR na temu trgovine ljudima), maj 2000.

⁸⁰ Novi krivični zakon dozvoljava da policijski izvještaj bude dio dokaznog materijala. Prema starom zakonu, to nije bilo dozvoljeno.

⁸¹ Iz razgovora ICG-a sa jednim pripadnikom IPTF-a, 27. novembar 2001. Ono što je iznenađujuće je da policija često u izvještajima izostavlja najvažnije detalje. Kada je jedan od organizatora nereda u Trebinju 5. maja 2001. priznao policiji kada i gdje su neredi planirani, te informacije se nisu našle u kriminalističkom izvještaju.

policijace iz kriminalističke službe da pišu bolje izvještaje.⁸²

Usprkos takvim programima, međunarodni angažman na poboljšanju odnosa između policije i pravosudnih organa samo je tu i tamo uspješan. Glavna prepreka sistematičnijoj saradnji između policije i pravosuđa leži u činjenici da, dok policija prolazi kroz veliku reformu, ekvivalentne i komplementarne reforme u pravosuđu ili su ostale bez učinaka ili su kasno pokrenute. Kao što je Specijalni predstavnik Generalnog sekretara rekao Vijeću sigurnosti UN-a u septembru 2001., “u okviru našeg Plana za provedbu mandata (*Mandate Implementation Plan – MIP*), UNMIBH energično provodi jednu od najvećih misija u pogledu reforme i restrukturiranja policije u istoriji. No, kako je već dosta puta rečeno, pravosudni sistem i dalje je u velikoj mjeri nefunkcionalan”.⁸³ Drugi koji su kritikovali pravosudnu reformu govore slično, o tome da se “na proces pravosudne reforme u BiH potrošilo dosta riječi, dobrih namjera i obećanja ali je bilo malo rezultata”.⁸⁴

No, kriviti pravosuđe za sve propuste policije znači ignorirati često namjerne sabotaze pravnog procesa od strane policije. Upravo kao što policija olako optužuje sudije i tužioce kada stvari krenu naopako, isto tako međunarodne agencije koje su odgovorne

za reformu policije olako kritikuju one koji su zaduženi za pravosudnu reformu.

Sada kada je EU spremna da 2003. preuzme policijsku misiju, pod ujedinenom ‘Radnom grupom za vladavinu zakona’ (*Rule of Law Task Force*) pod vođstvom OHR-a, EUPM treba da naslijedi jedinstveniju strukturu, u kojoj će EU generalno uživati politički uticaj, u skladu sa svojim finansijskim doprinosom.⁸⁵ Međutim, strukture nisu toliko važne kao svrha kojoj strukture služe. Previše se vremena potrošilo i troši na razgovore o tome ko će biti u kom odboru, kome će se obraćati i u ime koga. Bilo kakva da bude njena struktura, Radna grupa za vladavinu zakona moraće izraditi i koordinirati održivu međunarodnu strategiju kojom će se policija, tužioci i sudije navesti na zajednički rad, kao kompetentni, ujedineni i odgovorni izvršioци zakona.⁸⁶ IIC insistira da ona ima mogućnosti samo za strukturalnu reformu pravosuđa. Međutim, dok se bude provodila strukturalna reforma, moraće postojati mehanizmi koji će osigurati uspješan rad organa gonjenja.

C. DRŽAVNA GRANIČNA SLUŽBA (DGS)

Uspostavljanje uistinu višenacionalne Državne granične službe (DGS) na državnom nivou⁸⁷ tokom 2000. godine bilo je istovremeno i praktični doprinos reformi policije BiH⁸⁸, i politički važan

⁸² *CJAU Contribution to the MHQ Weekly*, 23. novembar do 7. decembar 2001. Ove kurseve zajedno sa njima organizira i finansira CEELI (*Central and East Europe Law Initiative*), koji je pomagao i druge slične projekte. Međutim, nisu svi tužioci pozdravili održavanje ovakvih kurseva. Tužiteljica iz Trebinja tvrdi da policiji ne trebaju nikakve instrukcije budući da njihovi izvještaji “posjeduju dobre standarde” a da je njena saradnja sa policijom “odlična”. Također, tužilac iz Širokog Brijega odbio je poziv da prisustvuje takvom kursu, tvrdeći da on uopće ne dobija krivične izvještaje od policije, budući da je sud u kome radi drugostepeni sud. No ta je tvrdnja suprotna kako činjenicama tako i zakonu. UNMIBH-ov Izvještaj o regionalnom planu provedbe za mostarsku regiju, 1. decembar 2000. do 9. maj 2001.

⁸³ Jacques Paul Klein, izvještaj pred Vijećem sigurnosti, 21. septembar 2001.

⁸⁴ Charles Erdmann, “*Assessment of the Current Mandate of the Independent Judicial Commission and a Review of the Judicial Reform Follow-on Mission for Bosnia and Herzegovina*” (Procjena trenutnog mandata Neovisne pravosudne reforme i prikaz nove pravosudne reforme u BiH), novembar 2001. Vidjeti Izvještaj ICG-a za Balkan br. 127, *Courting Disaster: The Misrule of Law in Bosnia & Herzegovina*, (Igranje sa sudbinom: bez vladavine prava u Bosni i Hercegovini), 25. mart 2002.

⁸⁵ Međutim, još sredinom februara 2002. jedan zvaničnik Evropske komisije izrazio je sumnju u to da li će takva Radna grupa moći postići željene rezultate, govoreći da “čini se da su Evropska komisija odnosno Evropska unija izuzetno zanemareni”. Iz korespondencije ICG-a sa zvaničnikom Evropske komisije, 14. februar 2002.

⁸⁶ “Pravosudna reforma je jednako bitna kao i reforma policije, no isto tako bitna je i reforma krivičnih zakona; stoga treba uskladiti i koordinirati istovremeni napredak na sva tri polja”. Richard Monk, *OSCE First Preliminary Report on a Follow-on Mission to UNMIBH and the UN International Police Task Force* (Prvi preliminarni izvještaj OSCE-a o misiji koja će naslijediti UNMIBH i IPTF), oktobar 2001.

⁸⁷ Direkcija DGS sastoji se od tri direktora (po jedan iz svakog konstitutivnog naroda), a sama služba trenutno ima 37 posto Bošnjaka, 35 posto Srba, 24 posto Hrvata i 4 posto ‘ostalih’. No UNMIBH tvrdi da se “svuda ističe da u ovom procesu [zapošljavanja] nacionalnost ne igra nikakvu ulogu”. Juan A. Pina, “*BiH State Border Service Inaugurated*” (Inauguracija Državne granične službe BiH), *SFOR Informer*, No. 90, 21 June 2000.

⁸⁸ Ideja o bih graničnoj policiji prvi put je pomenuta na sastanku Vijeća za implementaciju mira održanom u

korak ka izgradnji održive države. Državni ustav predviđa nadležnost države za pitanja carinske politike; politike i propisa o imigraciji, izbjeglicama i azilu; te provedbe zakona na međunarodnom i međuentitetskom planu.⁸⁹ Također, u skladu sa članom III, "Bosna i Hercegovina preuzima odgovornost u drugim pitanjima o kojima se slože entiteti a koja su utvrđena u aneksima 5. do 8. Općeg okvirnog sporazuma ili pak koja su neophodna za očuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta cjelovitosti, političke nezavisnosti, i međunarodnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine."⁹⁰ Kontrola granica je *sine qua non* teritorijalnog integriteta i međunarodnog subjektiviteta, a DGS je već učinila dosta na osiguranju tih atributa bosanskog novorođenog suvereniteta.⁹¹

Upravo iz tog razloga, DGS se susrela sa velikim protivljenjem političkog establišmenta RS, čije je opredjeljenje da što je više moguće ojača 'državnost' tog entiteta a oslabi državnost BiH, prije svega odbijanje efikasnih ili potencijalno jakih centralnih institucija. Čak i nakon što se tročlano Predsjedništvo BiH, potpisavši "Njujoršku deklaraciju" 1999. godine⁹², složilo sa uspostavljanjem Državne granične službe, Visoki predstavnik je morao nametnuti zakon kojim je, 13. januara 2000., osnovana DGS.⁹³ Parlament BiH

decembru 1997. i ponovo u junu 1998. na sastanku u Luksemburgu.

⁸⁹ Član III, stav 1, podstavovi (c), (f) i (g).

⁹⁰ Član III, stav 5, podstav (a).

⁹¹ Robert McMahon, "Bosnia-Herzegovina: Progress Noted but More Reforms Needed" (Bosna i Hercegovina: vidi se napredak ali potrebno je provesti još reformi), *Radio Slobodna Evropa*, 13. decembar 2000

⁹² Na četvrtu godišnjicu Daytonskog sporazuma, Vijeće sigurnosti UN-a susrelo se sa bosanskim tročlanim Predsjedništvom, i uvjeralo članove Predsjedništva da potpišu "Njujoršku deklaraciju", kojom je reafirmisan Daytonski sporazum. Richard Holbrooke je rekao da je pristanak na osnivanje DGS "najvažniji [element] u ovoj deklaraciji". Judy Alta, "Bosnia Presidency sets Goals in New York Declaration" (Predsjedništvo BiH postavilo ciljeve u Njujorškoj deklaraciji), *Journal of Aerospace and Defence Industry News (Novosti iz avio i odbrambene industrije)*, 19. novembar 1999.

⁹³ Poslanici iz Republike Srpske u Zastupničkom domu BiH kasnije su uložili žalbu Ustavnom sudu BiH zbog nametanja ovog zakona od strane Visokog predstavnika. Nakon što se proglasio nadležnim za razmatranje zakona koje je donio Visoki predstavnik, ovaj Sud je donio odluku da je Zakon o DGS u skladu sa Ustavom te da je Predsjedništvo BiH ispoštovalo korektnu proceduru kada je ovaj zakon uputilo parlamentu kao svoj prijedlog. Dalje detalje o ovome moguće je naći pod "Constitutional Watch: A country-by-country update on constitutional politics in Eastern Europe

ovaj zakon je ratificirano tek u avgustu 2001., dugo nakon što je služba ustvari preuzela kontrolu nad glavnim graničnim prijelazima.⁹⁴

Pod nadzorom UNMIBH-ovog Odjela za graničnu službu (*Border Service Department – BSD*), DGS je postala priznata institucija, pod čijom se kontrolom nalazi 88 posto granice BiH i u kojoj je zaposleno 1.750 službenika, a plan je da taj broj do kraja 2002. poraste na 2.700.⁹⁵ Osim supervizije koju provodi BSD, DGS je također profitirao i od instrukcija o kontroli imigracije, koje je organizirao tim IMPACT-a.⁹⁶ Iako je DGS postigao veliki napredak u smislu jačanja notorno poroznih granica BiH, nakon 11. septembra 2001. očekivanja od DGS su dodatno porasla.

Još jedna korist od angažmana DGS trebalo bi da bude smanjenje utaje carina. Prošle godine utaja carina je, prema nekim procjanama, koštala budžete Federacije i Republike Srpske 300 miliona KM odnosno 500 miliona KM.⁹⁷ Činjenica da su

and the ex-USSR" (Pratimo ustave: Posljednje stanje u oblasti ustavne politike u istočnoj Evropi, po pojedinačnim zemljama), *East European Constitutional Review*, (Ustavni predgled zemalja istočne Evrope) Vol. 10, No. 1, zima 2001.

⁹⁴ Na inauguraciji DGS, ministar unutrašnjih poslova RS je izrazio svoje protivljenje: "Moram izraziti iskreno žaljenje što je došlo do... uspostavljanja Državne granične službe na granici sa Saveznom Republikom Jugoslavijom". "Bosnia Serb Minister Unhappy with Border Service" (Bosanskohercegovački ministar iz reda Srba nezadovoljan graničnom službom), Reuters, 4. avgust 2000.

⁹⁵ Direktor DGS Slaviša Vuković 24. aprila je najavio da će pokrivenost granice porasti sa 75 na 88 posto do kraja ovog mjeseca, te da je zaposleno 300 novih graničara. Do kraja septembra 2002. uspostaviće se kontrola i nad preostalim 12 posto. "Do kraja aprila pod kontrolom 88 posto državne granice", *Dnevni avaz*, 25. april 2002. DGS i UN koriste postotke za mjerenje dijela granice koju pokriva DGS, odnosno broja graničnih prijelaza koje opslužuju pripadnici DGS. Međutim, prisustvo zaposlenika DGS ne znači neminovno i punu kontrolu. Prema riječima predsjednika Predsjedništva Beriza Belkića, "Puno funkcioniranje ove službe biće upitno sve dok se ne uspostavi kontrola nad cijelom državnom granicom BiH". "Predsjedništvo BiH razmatra rad Državne granične službe", OHR-ov redovni prikaz pisanja štampe, citat iz *Nezavisnih novina*, 22. februar 2002.

⁹⁶ Tim EU IMPACT-a organizirao je obuku za oko 350 pripadnika DGS; tema obuke bilo je otkrivanje falsifikata te vođenje razgovora i izvještavanje. UNHCR je za DGS organizirao obuku o tretmanu azilantata i korektnoj primjeni relevantnih zakona.

⁹⁷ KM su "konvertibilne marke", koje su ranije bile vezane za njemačku marku u paritetnom odnosu, a sada se mijenjaju po kursu od € 1 = KM 1.956. Vidjeti Izvještaj

dužnosnici vlada i političkih stranaka često i sami sudjelovali u toj pojavi, omogućavali je odnosno profitirali od nje, objašnjava njihovo protivljenje osnivanju ovakve službe. ICG ima pouzdane dokaze koji potvrđuju optužbe, koje je bivši premijer RS Milorad Dodik poricao, da u Republici Srpskoj funkcioniše 'podzemni' sistem naplate carina i poreza, koji ima odobrenje zvaničnih organa.⁹⁸ Taj paralelni sistem čak ima i sopstvene dokumente i procedure.⁹⁹ ICG je također došao do dokaza o tome da veliki broj policajaca u kantonima 7 i 8 istovremeno rade i kao šverceri.¹⁰⁰

Izgleda da je uspostavljanje DGS poboljšalo prikupljanje prihoda na onim graničnim prijelazima koji su u rukama ove službe.¹⁰¹ Osim borbe protiv utaje carina na uvoz dozvoljene robe, pokazalo se da je DGS od ključne važnosti za suzbijanje prekogranične trgovine oružjem i drugim nedozvoljenom robom. U uspjehe ove službe ubraja se i hapšenje, 16. oktobra 2001., visokopozicionirane grupe koja se bavila krijumčarenjem oružja iz BiH na Kosovo.¹⁰² Između juna i oktobra 2001., DGS je zaplijenila ilegalno uvezenu robu i devize u vrijednosti od oko jednog miliona dolara.¹⁰³ Takve zapljene se koriste da se dopune ispražnjeni koferi entiteta – a samim tim i države.¹⁰⁴

DGS je također potrebna za kontrolu prolaska ilegalnih imigranata kroz Bosnu i Hercegovinu u zapadnu Evropu, da bi se spriječio ulazak potencijalnih terorista kao i trgovina ženama u i kroz BiH u druge zemlje. Od osnivanja DGS-a, broj ljudi za koji se procjenjuje da su BiH koristili kao tranzitnu rutu za odlazak u zemlje Evropske unije

smanjio se za oko 60 posto.¹⁰⁵ (Detaljnije o ulozi DGS-a u borbi protiv trgovine ljudima dalje u tekstu.)

Uprkos očiglednom napretku koji je u ovom smislu postignut, neki od najvažnijih graničnih prelaza (kao što je prelaz kod Uvca u blizini Priboja) i dalje se nalaze van kontrole DGS-a. Prema riječima jednog službenika CAFAO-a, granice u nekim dijelovima istočne RS su još uvijek "otvorene za obavljanje poslova u zavisnosti od toga ko te poslove obavlja".¹⁰⁶ Serija članaka nedavno objavljenih u listu *The Independent* (London), kao i raniji članci u štampi¹⁰⁷, skrenuli su pažnju na neke od problema. Pozivajući se na službenika IPTF-a, *The Independent* tvrdi da se "granica može preći gotovo bilo gdje. Svih 1.600 kilometara su propusni, u zavisnosti od toga koliko vam je zaista stalo da pređete u susjednu zemlju". Isto tako, kao što objašnjava Graham Leese, projekt menadžer tima IMMFACT, "za EU u cjelini – a naročito za Veliku Britaniju – balkanska ruta je dugo vremena bila doživljavana kao najproduktivnija u smislu tokova ilegalne migracije. Relativno je lako podmititi graničare da se okrenu na drugu stranu dok vi prokrijumčarite čitav kamion pun ilegalnih imigranata".¹⁰⁸ Iako DGS sada kontroliše veće granične prelaze, na onim prelazima na kojima nema službenika DGS-a nalaze se na službi

ICG-a za Balkan br. 155, *Bosnia's Precarious Economy: Still Not Open For Business* (Nesigurna privreda BiH još uvijek nije otvorena za biznis), 7. avgust 2001.

⁹⁸ "Ne plašim se poziva za razgovor u MUP-u", *Nezavisne novine*, 28. novembar 2001.

⁹⁹ Iz razgovora ICG-a sa pripadnikom jedne obavještajne službe, 13. novembar 2001.

¹⁰⁰ Iz razgovora ICG-a sa pripadnikom jedne obavještajne službe, 22 februar 2002.

¹⁰¹ "Zaplijenjena visokotarifna roba vrijedna 800 hiljada KM", *Oslobođenje*, 23. maj 2001., i "Klopka za mafiju i korumpirane carinike", *Oslobođenje*, 25. decembar 2001.

¹⁰² Antonio Prlenda, "Bosnian Gun Smuggling Ring Exposed" (*Otkrivena banda krijumčara oružjem u BiH*), IWPR Balkan Crisis Report, 16. oktobar 2001.

¹⁰³ Izveštaj Generalnog sekretara o Misiji Ujedinjenih nacija u Bosni i Hercegovini (S/2001/571), 29. novembar 2001.

¹⁰⁴ Entiteti su obavezni da postotak svoga prihoda daju državi.

¹⁰⁵ Beth Mapschor, "Paying for Porous Borders" (Cijena poroznih granica), *Transitions Online*, 23. novembar 2001.

¹⁰⁶ Iz razgovora ICG-a sa službenikom CAFAO-a, 15. februar 2002.

¹⁰⁷ Među ovima se ističu članak Petera Beaumonta "Bosnia's Corrupt Elite Grow Fat on Human Cargo Smuggled to the West" (Korumpirana elita BiH bogati se na krijumčarenju ljudi na zapad), *The Observer*, 28. januar 2001, te "People Trade Makes Bosnia Rich" (Bosna se bogati na trgovini ljudima), *The Guardian*, 28. januar 2001; Michael Brissenden, "Bosnia Provides Back Door for Illegal Immigrants" (Bosna otvara mala vrata za ilegalne imigrante), *ABC Online*, 6. februar 2001; Robert Fisk, "How Sarajevo Has Become the Springboard into Europe" (Kako je Sarajevo postalo odskočna daska za Evropu), *The Independent*, 5. februar 2001; te Alix Kroeger, "Bosnian Migration Targeted" (Migracije u BiH na udaru), *BBC News*, 18. oktobar 2001.

¹⁰⁸ Ian Burrell, "Sex, Drugs and Illegal Migrants: Sarajevo's Export Trade to Britain" (Seks, droga i ilegalni imigranti: Sarajevski izvoz u Britaniju), *The Independent*, 21. januar 2002. Nakon objavljivanja ovog članka IMMFACT se ogradio od ovih navoda. Saopštenje za štampu IMMFACT-a, bez datuma. Predstavnici ICG-a su međutim bili prisutni kada su konstatovana neka od pitanja koja su spomenuta u članku.

pripadnici redovnih entitetskih policija, dok na nekoliko manjih prelaza uopšte nema punktova.¹⁰⁹ Razmještanje službenika DGS-a je usporeno zbog nepostojanja trajnog sporazuma o demilitarizaciji granica sa Hrvatskom i SRJ (odnosno Crnom Gorom).¹¹⁰

Štaviše, postoje mnogi pokazatelji koji govore o nemoći DGS-a u sudaru sa dobro organizovanim i politički uvezanim krijumčarskim operacijama. Značajne razlike u cijenama za istu vrstu proizvoda dokaz su da je Bosna puna krijumčarene robe. Isti ti proizvodi su po pravilu jeftiniji u Kantonima 10 i 8 nego u Kantonu 9. ICG je kao uzorak uzeo cijene aparata za domaćinstvo i otkrio da one variraju od 15% do 20%. Aparati za domaćinstvo iz Slovenije, iz fabrike Gorenje, mogu se na primjer kupiti u Vitezu po cijeni koja je niža nego što samo Gorenje tu robu može prodati u Bosni.¹¹¹ Iako je DGS uspio osujetiti neke od krijumčara, ti ograničeni uspjesi svjedoče više o vitalnosti ove društvene bolesti nego o efikasnosti samog lijeka. Službenici DGS-a su možda prošli rigoroznu obuku i proces provjere znanja i sposobnosti, ali ili su i oni podložni greškama ili se tek zapravo treba prodrijeti dublje u bosansku kulturu krijumčarenja i sagledati je u potpunosti.¹¹²

¹⁰⁹ Iz razgovora ICG-a sa diplomatom SAD, 24. januar 2002. "Državna granična služba BiH trenutno kontroliše 75% granice BiH, dok se preostalih 25%, mahom ilegalnih graničnih prelaza, još uvijek koristi za krijumčarenje i druge nelegalne aktivnosti", "Predsjedništvo BiH razmatra rad Državne granične službe", OHR-ov redovni prikaz pisanja štampe, 22. februar 2002.

¹¹⁰ Izveštaj o provođenju regionalnog plana implementacije, UNMIBH regija Mostar, 1. decembar 2000 – 9. maj 2001.

¹¹¹ Iz razgovora ICG-a sa zvaničnikom FBiH, 31. januar 2002.

¹¹² Uprkos rigoroznom postupku odabira službenika DGS-a, neka lica sumnjivih osobina su se ipak nekako uspjela provući. Novembra 2001. godine su neki službenici DGS-a navodno primili mito kako bi propustili jednu prošvercovanu pošiljku šećera iz BiH u Hrvatsku. Dvojici službenika DGS-a je januara 2002. godine oduzeta dozvola za rad. "Smijenjena četvorica policajaca", *Dnevni Avaz*, 1. februar 2002. U Mostaru je jedan službenik DGS-a, kojem nikad nije bila izdata privremena dozvola za obavljanje policijskih poslova, uspio, koristeći svoje veze u Jedinici DGS za odabir kandidata u Sarajevu, da dobije posao pri DGS-u u Neumu. Izveštaj o sprovođenju regionalnog plana implementacije, UNMIBH regija Mostar, 1. decembar 2000 – 9. maj 2001. Kada su u Zvorniku tri službenika DGS-a presreli dvije Moldavke koje su pokušale da pređu granicu iz Srbije, umjesto da ih vrate preko granice ovi službenici su ih prodali najbližem bordelu. "Tri graničara prodavala žene iz istočne Evrope", *Oslobođenje*, 19 mart 2002.

Druge dokaze za nemoć DGS-a možemo pronaći ako pogledamo lakoću sa kojom su osumnjičeni za krivična djela u stanju da pobjegnu iz zemlje.¹¹³ Kada je marta 2001. godine, na poziv načelnika Opštine Bratunac, 250 građana izašlo na ulice i natjeralo lokalnu policiju da iz pritvora oslobodi trojicu osumnjičenih za napad na Bošnjake povratnike, oni su vrlo brzo nakon toga uspjeli prebjeći u SRJ.¹¹⁴ Takođe postoje naznake da paravojne grupacije povezane sa Srpskom radikalnom strankom (SRS) i udruženjima boraca redovno prelaze u BiH iz Srbije, gdje se potom vraćaju nakon što izvrše zastrašivanje ili napade na povratnike.¹¹⁵

Problemi koji su i dalje prisutni u prikupljanju carinskih dažbina prvenstveno potiču iz slabih radnih odnosa između bolje plaćenih državnih službenika DGS-a i carinskih službi entiteta. Na primjer, službenici DGS-a i carinskih službi se međusobno stalno optužuju za korupciju. I zaista, postoje dokazi da potkrijepe ovakve tvrdnje i jednih i drugih.¹¹⁶ Ali koji god da su više krivi, kao rezultat trpi efikasnost i temeljitost carinskih kontrola. Prijedlozi da se poboljša i institucionalizuje ova saradnja do sada su završavali neuspješno, pa će se ovaj zastoj u saradnji vjerovatno nastaviti sve dok se prikupljanje carinskih dažbina ne prebaci sa entitetskog na državni nivo, i dok se ove dvije službe konačno ne spoje.¹¹⁷

Uprkos svom istaknutom položaju, političkom značaju i međunarodnoj podršci, DGS-u takođe nedostaju odgovarajuća materijalna sredstva. Generalni sekretar UN je u svom izvještaju Savjetu bezbjednosti novembra 2001. godine najavio da se predviđa pad ličnih dohodaka u DGS-u za 2001.-2002. godinu u iznosu od 16 miliona američkih dolara, dodavši i da u budžetu za opremanje DGS-a

¹¹³ "SFOR zna gdje je Karadžić", *Oslobođenje*, 5. septembar 2001.

¹¹⁴ Vidi Izveštaj ICG-a za Balkan br. 118, *The Wages of Sin: Confronting Bosnia's Republika Srpska*, (Nadnica za grijeh: suočavanje sa Republikom Srpskom) 8. oktobar 2001.

¹¹⁵ Ove grupe su izgleda organizovane od strane pristaša SRS-a iz Bratunca. Iz razgovora ICG-a sa predsjednikom jedne nevladine organizacije iz RS, 9. oktobar 2001.

¹¹⁶ "Klopka za mafiju i korumpirane carinike", *Oslobođenje*, 25. decembar 2001.

¹¹⁷ Spajanje službe odgovorne za kontrolu granica sa onom koja prikuplja carine nije nova ideja, i trenutno se kao takva razmatra u SAD. Vidi "Bush considers merging INS, Customs" (Bush razmatra mogućnost spajanja INS i carinske službe), *CNN*, 20. mart 2002.

nedostaje nekih 2,5 miliona. Iz IMF-a su prošle jeseni navodno poručili Visokom predstavniku da si BiH jednostavno ne može priuštiti DGS.¹¹⁸ Nedostatak sredstava očigledno ometa DGS u kvalitetnom obavljanju svojih poslova. Na primjer, DGS ne posjeduje motorne čamce koji su neophodni za patroliranje Savom i Drinom, graničnim rijekama sa Hrvatskom i SRJ. U međuvremenu, stanica DGS-a u Trebinju ima obavezu da pokriva 190 kilometara granične linije sa 110 službenika, tri vozila, šest radio stanica, i oskudnim asortimanom naoružanja koje se i takvo kakvo je još mora koristiti naizmjenično.¹¹⁹

S druge strane, napad na SAD od 11. septembra podstakao je podršku Vašingtona jednoj učinkovitijoj graničnoj službu, te ubrzao raspoređivanje službenika DGS-a u područja koja prethodno nisu bila pokrivena. Prethodnice DGS-a su preuzele aerodrome u Banja Luci i Mostaru, dok je aerodrom u Tuzli zatvoren za međunarodni saobraćaj nakon što je otkriveno da se od strane Air Bosne koristio kao ulazna tačka u BiH u okviru unosne trgovine ilegalnim migrantima iz Istambula.¹²⁰ Tim IMPACT-a je zaključio da se, ipak, aerodrom u Sarajevu više ne koristi kao stanica na putu ilegalnih migranata ili sumnjivih azilanata.¹²¹

Napori DGS-a u otkrivanju potencijalno nelegalnih graničnih kretanja potpomognuti su u okviru projekta ICITAP-a čiji je cilj da se obezbijede

pravovremene informacije o svim licima koja ulaze i izlaze iz zemlje. Jedan službenik IPTF-a je za ICG izjavio da je “još uvijek potrebna obuka službenika DGS-a, ali je isto tako očigledan napredak u rješavanju problema sa imigrantima”.¹²² Italija je takođe obećala poslati imigracione službenike kako bi radili skupa sa IMPACT timom Evropske unije, dok će Evropska komisija uputiti grupu eksperata koji će utvrditi stvarne potrebe – i mogućnosti – za korišćenje sredstava iz programa CARDS Evropske unije namijenjenog za pomoć zajednicama za obnovu, razvoj i stabilizaciju, kako bi se pružila dodatna podrška DGS-u.¹²³

Sve u svemu, formiranje DGS-a predstavlja jedan od najvećih uspjeha uopšte čitave međunarodne zajednice, a naročito UNMIBH-a. Time su povećani prihodi i autoritet države, te dat stvarni doprinos borbi protiv prekograničnog kriminala. Misija EUPM koja preuzima policijske poslove UNMIBH-a će ipak morati još više ojačati autoritet DGS-a, radeći na tome da ova služba ne potpadne ni pod čije političke interese. U svojim planovima za rad misije EUPM, Evropska unija je predvidjela snažnu podršku DGS-u. Ovo je samo po sebi veoma pozitivan znak, jer toliko toga tek treba uraditi u uspostavljanju stvarnog i efikasnog graničnog režima.

D. PROPUSTI POLICIJE U REGIJI

Kriminalci su uvijek korak ispred organa vlasti. Zemlje jugoistočne Evrope – sa neadekvatnim ljudskim i organizacionim resursima, ali zato sa obiljem fobija o potencijalnim prijetnjama njihovoj novostečenoj nezavisnosti - tek moraju uvidjeti da regionalna saradnja ne mora ugrožavati njihovu suverenost, niti podrazumijevati nekakvu zavjeru da se ponovo stvori nešto kao bivša Jugoslavija, ili pak njihovo potiskivanje u balkansku treću ligu Evrope.

¹¹⁸ Iz razgovora ICG-a sa službenikom OHR-a, 24. oktobar 2001.

¹¹⁹ Izvještaj Generalnog sekretara UN o Misiji UN u BiH (S/2001/571), 29. novembar 2001. Očekuje se da će budžet DGS-a za 2002. godinu iznositi 35,5 miliona KM, uz dodatnih 11 miliona stranih donacija. Državni parlament međutim do maja 2002. nije usvojio budžet. “Jugoslavenski ilegalni imigranti preuzeli primat od Kurda”, *Oslobođenje*, 25. april 2002.

¹²⁰ “Vraćena grupa Turaka i Tunizana”, *Nezavisne novine*, 11. avgust 2001; “Sve po propisima, a imigranti prolaze”, *Nezavisne novine*, 9. avgust 2001; “S Aerodroma Tuzla jučer vraćena 34 Turčina i dva Tunizanina” *Devni avaz*, 9. avgust 2001; “Imigranti iz Turske letjeli u pola cijene”, *Oslobođenje*, 11. avgust 2001.

¹²¹ “U avion se ne smije unijeti ni grickalica za nokte”, *Oslobođenje*, 24. februar 2002. S druge strane, učinkovitost sistema kartica za slijetanje, uvedenog početkom 2002. godine kao jedna vrlo uočljiva antiteroristička mjera, bila je izložena kritici od strane IMPACT-a kao suvišna, imajući u vidu napore koji se čine da se kompjuteriziraju ulazni i izlazni podaci. Iz razgovora ICG-a sa službenikom IMPACT-a, 17. januar 2002.

¹²² U jednom izvještaju UNMIBH-a stoji: “Osoblje IPTF OST je organizovalo osnovnu obuku, ali u Neumu i Trebinju ostaje da se uradi još mnogo toga u ovoj oblasti”. Izvještaj o sprovođenju regionalnog plana implementacije, UNMIBH regija Mostar, 1. decembar 2000 – 9. maj 2001.

¹²³ Iz razgovora ICG-a sa zvaničnikom Evropske komisije, 12. mart 2002. Program CARDS Evropske komisije pruža podršku učešću Albanije, BiH, Hrvatske, SRJ i Bivše jugoslovenske Republike Makedonije u Procesu stabilizacije i pridruživanja (SAP). SAP je zapravo strategija čiji je cilj da pomogne regionu da osigura političku i ekonomsku stabilizaciju uz uspostavljanje bliskih veza sa EU.

Kako sada stvari stoje, ovaj region trenutno nudi pravi "švedski sto" za kriminalne aktivnosti.

Većina najunosnijih a vjerovatno i najopasnijih kriminalnih aktivnosti u Bosni – trgovina ljudima, terorizam i krijumčarenje – po svojoj prirodi su regionalnog, a ne lokalnog karaktera. Kao što je Komesar za vanjske poslove Evropske unije Chris Patten primijetio, "ova pogubna mreža kriminala" hrani "nacionalizam i ekstremizam – i obratno – kvareći i slabeći državnu administraciju."¹²⁴ Nedavni novinski članci o navodno nezakonitim poslovima istaknutih članova SDA Hasana Čengića i Keme Ademovića predstavljaju tipične primjere.¹²⁵ Štaviše, prema nekim informacijama, OHR-ov Antikorupcijski odjel posjeduje čitave spise i obimnu dokumentaciju o vezi između političkih partija, preduzeća i kriminalnih aktivnosti (posebno kad je riječ o krijumčarenju) u kojima se pojavljuju imena najistaknutijih političara u BiH. Ali, ako međudržavna dimenzija većine slučajeva bosanskog kriminala zahtijeva regionalni pristup da bi se protiv tog kriminala moglo efikasno boriti, BiH svedjedno i dalje ostaje organizaciono hendikepirana u svojim nastojanjima da krene u tu borbu zbog svojih fragmentiranih sistema sprovedbe zakona i pravosuđa. Osim ako i sve dok nekoliko slojeva organa vlasti u BiH nešto ne poduzmu da se poveća, institucionalizuje i na kraju krajeva učini obaveznom operativna međuentitetska i međukantonalna policijska saradnja, Bosna se ne može nadati svrsishodnom učešću u regionalnim pothvatima.

Iako je BiH potvrdila svoje opredjeljenje za borbu protiv prekograničnog kriminala tako što je potpisala brojne sporazume i pridružila se raznim multilateralnim organizacijama, mnoge od ovih potonjih izgleda ne pružaju ništa više do prilike za

BiH diplomate da putuju po svijetu.¹²⁶ UN su međutim uvijek aktivno podupirale regionalni pristup.¹²⁷ Ne samo da je UNMIBH sponzorirala i sakupila novac za DGS, nego je od maja 2001 ustrojila i vodila specijalni regionalni tim čiji su članovi visoki zvaničnici iz ministarstava unutrašnjih poslova Hrvatske, SRJ, dva BiH entiteta i DGS-a.¹²⁸ Taj specijalni tim ima za cilj da olakša razmjenu informacija i da koordinira policijske aktivnosti gdje god je to potrebno. Naponi se od nedavno najviše usmjeravaju na borbu protiv terorizma, te je u tu svrhu 1. decembra 2001. godine pokrenuta "Operacija Zajednički cilj". Ova operacija, koja bi trebalo da traje do kraja juna 2002. godine obuhvata odvojene ali paralelne programe za nadzor potencijalnih terorističkih organizacija u ove tri države, bolju sigurnost granica radi otkrivanja krijumčarenja oružja i ilegalnih migracija, kao i akcije protiv preprodavača droga. Rezultati su do sada bili ohrabrujući, a informacije koje su prosljeđene iz Beograda dovele su do hapšenja organizatora trgovine ljudima u RS.¹²⁹ Jedan od zvaničnika UNMIBH-a je za ICG izjavio da ovaj specijalni tim "radi dobro" i da je vremenom UN-ov predsjedavajući postepeno prepuštao inicijativu ostalim članovima jer su se pokazali voljnima i sposobnima za preuzimanje i obavljanje ovog posla.¹³⁰

Prema riječima zvaničnika UNMIBH-a, tajne sjednice na visokim nivoima su rezultirale velikim brojem sastanaka na operativnom nivou, tako da ta "regionalna saradnja napreduje pod novim režimima u Zagrebu i Beogradu."¹³¹ Visoki službenici IPTF-a također primjećuju da puka činjenica da se takvi sastanci sada mogu održavati među bivšim zaraćenim stranama jeste mjerilo uspjeha.¹³² No

¹²⁴ "EU Strategy for the Balkans; Disengagement or Drawing New Borders is not the Right Answer" (Strategija EU za Balkan; dezangažiranje ili povlačenje novih granica nije pravi odgovor), iz govora Evropskog komesara za vanjske poslove Chrisa Pattena za ICG, Brisel, 10. juni.2001. (dostupno na www.crisisweb.org). Novinari i akademici često ukazuju na vezu između kriminala i politike u BiH.

¹²⁵ "Čengić i Ademović kolovođe?", *Oslobođenje*, 10. januar 2002. Čengić je bivši zamjenik ministra odbrane militantnih islamističkih stavova. On je također član Izvršnog vijeća SDA i poslovni tajkun. Ademović je bivši šef onoga što je nekad bila tajna služba SDA, Agencije za istraživanje i dokumentaciju (AID).

¹²⁶ Glavni primjer je Pakt stabilnosti za zemlje jugoistočne Evrope. Vidi dole.

¹²⁷ "Zajednički u borbi protiv kriminala", *Oslobođenje*, 14. maj.2001.

¹²⁸ "Rampa kriminalu", *Glas Srpski*, 5. februar 2002. Predsjedavajući Zajedničkog entitetskog tima i njegov zamjenik predstavljaju dva entiteta, dok DGS praktično predstavlja državu.

¹²⁹ Izveštaj Generalnog sekretara UN o radu UNMIBH-a, 29. novembar.2001. Također, interni izvještaj UNMIBH, bez datuma.

¹³⁰ Iz razgovora ICG-a sa službenikom UNMIBH-a, 10. oktobar.2001.

¹³¹ Korespondencija ICG-a sa službenikom UNMIBH-a, 11. februar.2002.

¹³² Mišljenje je UNMIBH-a da su ovi problemi proizašli primarno iz ustavnih neslaganja između Srbije i Crne Gore.

međutim, malo je vjerovatno da će bratstvo kriminalaca biti baš tako sentimentalno.¹³³ Ni ostali sagovornici sa kojima je ICG razgovarao nisu zadovoljni učinkovitošću ovakvih sastanaka. Izvori u BiH policiji, Ministarstvu unutrašnjih poslova Jugoslavije i u samom UNMIBH-u traže manje formalnih okupljanja, a više operativno relevantnih sastanaka.¹³⁴

Na svim ovim sastancima, nedostatak saradnje ili propali pokušaji saradnje ostaju učestalije pojave nego zajednički uspjesi. Rascjepi u smislu regionalnog pristupa pitanju prekograničnog kriminala su još uvijek duboki, i izgleda da kao takvi sprječavaju efektivnu saradnju po pitanjima kao što su imigracija, trgovina ženama, krijumčarenje visoko tarifnih roba i izručenje kriminalaca. Propusti u ovim oblastima se često vrte oko odbijanja da se razmijene informacije ili da se uspostavi dovoljan broj zajedničkih operacija. Iza svega ovoga opet leži nedostatak političke volje da se udahne život institucionalnim okvirima za regionalnu saradnju koja je bila prihvaćena, osmišljena i čak kadrovski popunjena, ali koja je većinom ostala samo dekorativna.

Pakt stabilnosti očigledno nije ispunio očekivanja da će obezbijediti sredstva da se riješe brojni problemi. Njegova inicijativa protiv organizovanog kriminala (SPOC) nema mehanizama za sprovedbu zakona, a koordinacija između Pakta i drugih regionalnih institucija na razočaravajućem je nivou. Skorašnje ponude za borbu protiv ilegalne migracije i prekograničnog kriminala potekle su od struktura izvan Pakta stabilnosti ili EU. Ni OSCE, uprkos svojoj snazi na terenu i rasprostranjenom regionalnom prisustvu, nije prihvaćen kao prikladan forum.¹³⁵ Regionalni centar za borbu protiv prekograničnog kriminala sa sjedištem u Bukureštu je npr. uspostavljen pod pokroviteljstvom Inicijative za saradnju u jugoistočnoj Evropi (*Southeast*

Europe Cooperation Initiative – SECI).¹³⁶ Ovaj regionalni centar je u prvoj godini rada ubilježio neke uspjehe, ali još uvijek mora dosta uraditi da prevaziđe regionalne otpore multilateralnoj saradnji.¹³⁷ Želja da se “pobjegne sa Balkana” vjerovatno je glavni razlog što mnoge zemlje nisu voljne da saraduju na regionalnom nivou. U svakom slučaju, fondovi određeni od strane EC-ovog CARDS programa za jačanje graničnog režima u BiH tek treba da postanu dostupni za upotrebu.

Bosanske dileme u pogledu regionalnog kriminala se ne odnose samo na “bliže inostranstvo”, tj. republike bivše Jugoslavije, nego i na “dalje inostranstvo” tj. Bugarsku, Moldaviju, Rumuniju i Ukrajinu. Prema izvještaju OHCHR-a iz 2000. godine, “ni na jednom slučaju na kojem su radili UNMIBH, OHCHR, odnosno IOM, ni bugarske, ni

¹³⁶ SECI je forum potpomognut UN-ovom Ekonomskom komisijom za Evropu, formiran 1996. godine u cilju podupiranja ekonomskih odnosa među balkanskim državama, i pružanja pomoći da se integrišu u EU. Regionalni centar za borbu protiv prekograničnog kriminala ne procesuiru krivične predmete sudski, nego, kao i Interpol, koordinira razmjenu informacija. Nakon terorističkog napada od 11. septembra 2001, Centar je proširio svoje operacije da bi uključio i specijalni tim za borbu protiv terorizma. Centar uveliko podržavaju SAD koje su uspostavile veze između Centra i FBI, Jedinice za borbu protiv droga (DEA), INS-a i Ministarstva pravosuđa. Ustvari, SECI mnoge evropske organizacije doživljavaju kao inicijativu SAD-a. Vidi *Democracy, Security and the Future of the Stability Pact for South Eastern Europe: A Framework for Debate*, The East-West Institute in partnership with the European Stability Initiative, (*Demokratija, bezbjednost i budućnost Pakta stabilnosti za jugoistočnu Evropu: okvir za debatu*), 4. april 2001; Gabriela Manea, “Rad policije na Balkanu”, *Transitions Online*, 24. januar.2002.

¹³⁷ U prvih devet mjeseci rada, SECI Centar je primio više od 2.000 zahtjeva za pomoć od država članica. U prvoj polovini 2001. godine, Rumunija je – uz pomoć SECI – otkrila više ilegalnih pošiljki droge nego u zadnjih pet godina. Mađarske vlasti, u saradnji sa SECI, otkrile su i razbile veliku mrežu preprodaje droge sa ograncima u Turskoj, Makedoniji, Bugarskoj, Austriji, Njemačkoj, Italiji i Švicarskoj. Dalje, “Memorandum o razumijevanju po pitanju trgovine i prijevoznih olakšica u jugoistočnoj Evropi” i “Međunarodna konvencija o usklađivanju kontrole granica i roba” potpisani su pod pokroviteljstvom SECI. Vidi Gabriela Manea, “Rad policije na Balkanu”, *Transitions Online*, 24. januar.2002. Ipak, nijedan predstavnik SECI-ja nije bio prisutan na sastanku Specijalne jedinice Pakta stabilnosti za trgovinu ljudima, 14. decembar.2001. Kao razlog nedolaska naveden je “nedostatak novca za putovanja”. “Izveštaj sa trećeg sastanka specijalne jedinice,” 14. decembar.2001.

Iz razgovora ICG-a sa službenikom UNMIBH-a, 10. oktobar 2001.

¹³³ To je i sama policija shvatila. Perica Bundalo, bivši ministar unutrašnjih poslova RS je rekao da “kriminalci iz bivše Jugoslavije dobro znaju jedni druge, ali se policajci iz BiH jedva ili nikako ne poznaju.” “Zajednički u borbi protiv kriminala”, *Oslobođenje*, 14. maj 2001.

¹³⁴ Razgovori ICG-a sa službenikom UNMIBH-a, 7. februar.2002, službenikom Ministarstva unutrašnjih poslova SRJ (10. februar 2002.) i visokim policijskim zvaničnikom BiH (16. februar 2002).

¹³⁵ OSCE namjerava da ojača svoje regionalne programe za borbu protiv trgovine ljudima. Iz razgovora ICG-a sa službenikom OSCE-a, 13. februar .2002.

moldavske, ni rumunske niti ukrajinske vlasti nisu preuzele inicijativu da rade sa BiH kako bi uhvatili počinioce (trgovine ljudima)¹³⁸. Izgleda da se u međuvremenu stvari nisu nimalo poboljšale.¹³⁹ Takvo nedjelovanje se loše odražava na bučno objavljivane nacionalne planove akcije i okvire za regionalnu saradnju.

Nepostojanje saradnje je također pravilo i kad se radi o izručivanju. Ako ne računamo optužene od strane Haškog tribunala (ICTY), osobe tražene za zločine počinjene u BiH često nalaze sklonište u Hrvatskoj ili SRJ. Na zahtjeve za izručenje se rijetko reaguje, posebno ako se radi o visoko rangiranim slučajevima. Primjeri ovih potonjih su prirodno praćeni brojnim kontraverzama i natpisima u štampi (npr. pokušaji da se osigura izručenje Veselina "Batka" Vlahovića i Alije Delimustafića iz SRJ i Fikreta Abdića i Ivana Andabaka iz Hrvatske);¹⁴⁰ ali čak se i rutinski zahtjevi sve češće odbijaju. Zatraženo izručenje Pere Janjića, traženog u vezi niza zlonamjernih paljevina u Srebrenici počinjenih na nacionalnoj osnovi, kao i zahtjev za izručenje dr. Dragomira Kerovića, osuđenog za nasilni prekid osmomjesečne trudnoće svoje ljubavnice, ostaju neprocesuirani od strane Beograda.¹⁴¹

I SRJ i Hrvatska se pravdaju da im – kao i većini drugih zemalja - njihov Ustav ne dozvoljava izručivanje svojih državljana, u koju kategoriju spadaju mnogi Bosanci koji imaju ili tvrde da imaju

dvojno državljanstvo. Oni se također mogu pozvati na nepostojanje sporazuma o izručenju sa BiH kao razlog za odbijanje zahtjeva za izručenje osoba koje nisu državljanji njihove zemlje. Pozivanje na sporazume je međutim u ovom kontekstu promašilo metu: upravo je taj nedostatak sporazuma (i postojanje restriktivnih ustavnih odredaba) simptomatičan u smislu činjenice da u ovih nekoliko zemalja ne postoji ozbiljna odlučnost da se uhvati u koštac sa problemom prekograničnog kriminala. Ostaje pitanje da li ovaj stav odražava odbranaške nacionalističke instinkte ili sebične interese političkih elita za koje vlada rasprostranjeno uvjerenje da su najveći korisnici – ako ne i kumovi – organizovanog kriminala. U svakom slučaju, međunarodna zajednica treba izvršiti pritisak na ove države da usvoje neophodne zakone i potpišu odgovarajuće sporazume.

Za Bosnu se kaže da pati od – i da toleriše – više nekontrolisanih prekograničnih prelaza, krijumčarskih operacija i trgovine ljudima nego druge zemlje na Balkanu. Napadi na SAD su sada uspostavljanje efektivne kontrole granica učinili politički važnijim nego što su one već dugo vremena bile u ekonomskom ili pravnom smislu. I kao što stoji u zajedničkom izveštaju Vijeća/Komisije EU o nastavku policijske misije u BiH, "pokazalo se da je uspostava Državne granične službe pravi odgovor."¹⁴² Ipak, i to je daleko od jednog sveobuhvatnog odgovora na ovo pitanje.¹⁴³

¹³⁸ "Trgovina ljudima u BiH; sažeti izvještaj Zajedničkog projekta protiv trgovine ljudima UNMIBH-a i Ureda Visokog komesara za ljudska prava", maj 2000.

¹³⁹ Vidi Nidžara Ahmetašević & Julie Poucher Harbin, "Hiljadu žena na prevaru uvučeno u bosanske bordele", IWPR-ova specijalna istraga (www.iwpr.net). Također objavljeno u dva nastavka u *Oslobođenju*, 22-23. april 2002.

¹⁴⁰ Izručenje bosanskog ratnog ministra unutrašnjih poslova i poslijeratnog bankara Delimustafića zbog optužbi za prevaru teoretski je još u tijeku, ali do njega najvjerovatnije neće doći. Za predmete Abdić i Vlahović, vidi "Zahtjevi za izručenje", *This Week in Bosnia*, 9. januar 1999. Andabak je tražen zbog umiješanosti u ubistvo zamjenika federalnog ministra unutrašnjih poslova, Joze Leutara 2000. godine. Pušten je iz pritvora u Hrvatskoj pred kraj 2001. Izvještaj CJAU za sedmični izvještaj MHQ, UNMIBH, 18-25. januar 2002.

¹⁴¹ U jednom drugom izvještaju UNMIBH-a kaže se da je "zahtjev za izručenje Janjića, kako se navodi, proslijeđen SRJ u februaru 2001. godine, ali nije jasno da li tamošnji organi vlasti ovaj zahtjev ozbiljno shvataju". Sedmični izvještaj UNMIBH-a o ljudskim pravima, 3-9. novembar 2001. Kerović je pobjegao u SRJ u decembru 2001. nakon što je osuđen na šest i po godina zatvora u RS-u.

¹⁴² "Izvještaj o eventualnoj misiji koja će naslijediti misiju UN/IPTF-a", Sekretarijat Vijeća EU, 21. decembar 2001.

¹⁴³ Iz razgovora ICG-a sa službenikom OHR-a, 10. januar 2002. ICG-u je nedavno rečeno da je jedan visoki rukovodilac SDA uspio izvršiti pritisak na ovlaštena lica sa Sarajevskog aerodroma kako bi avionu Air Bosne dopustili da poleti sa nepoznatim teretom i putnicima iako je aerodrom bio zatvoren zbog magle.

III. POLITIKA I RAD POLICIJE

Policija je tokom cijelog razdoblja komunističke vladavine bila instrument kako političke kontrole tako i kontrole kriminala i radila na tome da osigura poštivanje i stabilnost jugoslovenskog multinacionalnog, ali jednopartijskog, režima. Nacionalističke stranke u BiH su tokom rata takođe uzele zdravo za gotovo da je posao policije u područjima pod njihovom kontrolom da tu kontrolu brane i održavaju, ali s tom razlikom da se od policije tražilo i da dâ svoj doprinos krijumčarenju, trgovini oružjem, švercu, i drugim kriminalnim aktivnostima kojima je održavana solventnost gospodara rata, a da ni ne pominjemo etničko čišćenje koje je upotpunjavalo njihove ciljeve.¹⁴⁴ Stoga ne iznenađuje to što je međunarodna zajednica naišla na snažan otpor u svojim nastojanjima da policiju izvuče iz tog lanca kriminalizirane vlasti, te stvori nezavisnu instituciju koja bi se posvetila tome da bude u funkciji građana i vladavine zakona, a ne da ih zloupotrebljava.¹⁴⁵

¹⁴⁴ Prelazak sa provođenja zakona na vođenje rata bio je tim lakši zato što je policija (ili milicija) imala paravojnu ulogu u jugoslovenskom sistemu općenarodne odbrane, kao i nešto teškog naoružanja, uključujući bacače raketa, granate, topove velikog kalibra (npr. minobacači, protivtenkovski i protivavionski topovi), oklopne transportere, pa čak i lake tenkove. Vidjeti Michael J. Dziedzic & Andrew Bair, "Bosnia and the IPTF" u *Policing the New World Disorder: Peace Operations and Public Security* (Polijsko pokrivanje novog svjetskog nereda): mirovne operacije i javna bezbjednost) (Washington: NDU Press, 1998).

¹⁴⁵ Iako se u UNMIBH-ovim saopštenjima za javnost pozdravlja nastavak nastojanja da se uspostavi policija "kod koje neće biti političkog uplitanja i koja će reagovati na potrebe naroda", izvještaji s terena često svjedoče da se radi "prije o političkim ciljevima nego o ciljevima vezanim za provođenje zakona". "UNMIBH Will Not Allow External Pressure or Speculation to Influence the Police Commissioner Project" (UNMIBH neće dozvoliti da vanjski pritisak ili špekulacije utiču na projekat uvođenja pozicije policijskog komesara), Saopštenje za javnost, 8. septembar 2001., te Strateški dokument UNMIBH-a za šestomjesečni period za regiju Mostara. Šef UNMIBH-a za civilne poslove Jaque Grinberg rekao je NATO-ovoj Grupi za koordinaciju u oblasti politike da je "politika snažno prodrla u policiju i policijske organizacije". Jaque Grinberg, "The Future Mission of SFOR: An UNMIBH Perspective" (Buduća misija SFOR-a: pogled iz ugla UNMIBH-a), obraćanje NATO-ovoj Grupi za koordinaciju u oblasti politike, 16. novembar 2001. UNMIBH je skrenuo pažnju i na činjenicu da u policijskoj kulturi u BiH i dalje nema lične odgovornosti za poštivanje zakona: "U kulturi policije uopće nema temeljnog koncepta provođenja zakona, prema

Uticao politike očituje se u nacionalnoj pristrasnosti kod provođenja zakona, u korištenju policije od strane vladajućih stranaka, a protiv njihovih političkih oponenta, u umiješanosti policije u organizirani kriminal koji odobravaju ljudi iz establišmenta, u nespemnosti policije da se bavi korupcijom na visokim položajima, čak i kad ona nije umiješana, te u usrdnoj podršci koju policajci iskazuju za nacionalističke i separatističke ciljeve svojih vođa.¹⁴⁶

Tako je, kada je SDA poražena na općim izborima u novembru 2000. godine, Alija Izetbegović navodno hrabrio svoj krug povjerljivih osoba da, iako "su izbori možda izgubljeni, vlast nije i neće biti izgubljena sve dok pod kontrolom držimo policiju, tajnu službu i sudstvo".¹⁴⁷ U Livnu je pomoćnik urednika jedne nezavisne radio-stanice uhapšen nakon što je objavio priloge o korupciji među političarima iz HDZ-a. Širom Kantona 10, u kojem živi hrvatska većina, policajci još uvijek ističu simbole "Herceg-Bosne", koja navodno više ne postoji, i koriste administrativne pečate koje je Visoki predstavnik zabranio. A iako su ih na kraju privoljeli da se vrate, policajci su zaista masovno napuštali policiju nakon što je Hrvatski narodni kongres, kojim je dominirao HDZ¹⁴⁸, u martu 2001. godine proglasio "hrvatsku samoupravu".¹⁴⁹ Osim toga, najmanje dva policajca predvodila su nered do kojih je došlo u Mostaru u aprilu 2001. godine prilikom zauzimanja Hercegovačke banke, dok ostali nisu učinili ništa da nasilje zaustave.¹⁵⁰ UNMIBH je od tada redove policije očistio od osoba koje su po sopstvenom priznanju bile pristalice "hrvatske samouprave" i zaprijetio daljim mjerama, ali jedan, niko ne zna koliko velik, dio policijskih snaga još uvijek osjeća simpatije prema

kojem policajci, kao službenici koji provode zakon, služe zakonu a ne vladi, te su stoga lično odgovorni za njegovu provedbu, bez obzira na instrukcije koje dobiju od šefa". Strateški dokument UNMIBH-a za šestomjesečni period za regiju Mostara, nedatiran dokument iz 2001. godine.

¹⁴⁶ "Politički pritisci na policiju i sudstvo", *Oslobođenje*, 16. februar 2002.

¹⁴⁷ Senad Avdić, "Lagumdžijini vanjski, Izetbegovićevi unutrašnji poslovi!", *Slobodna Bosna*, 31. maj 2001., str. 4.

¹⁴⁸ Razgovor ICG-a sa glavnim i odgovornim urednikom Radija N, 12. novembar 2001.

¹⁴⁹ Što se tiče ove epizode, vidjeti Izveštaj ICG-a za Balkan br. 106, *Turning Strife to Advantage: A Blueprint to Integrate the Croats in Bosnia and Herzegovina* (Kako pretvoriti sukob u prednost: plan za integraciju Hrvata u Bosni i Hercegovini), 15. mart 2001.

¹⁵⁰ UNMIBH priznaje da su policajci u Kantonu 8 i 10 godinama odbijali da nose federalne značke.

ciljevima vođe HDZ-a Ante Jelavića, kome je zabranjeno političko djelovanje.

Kao što je ICG ranije ustvrdio u vezi sa antibošnjačkim nemirima u Trebinju i Banja Luci u maju 2001. godine, "nepripremljenost, pasivnost i nespretnost koju je policija pokazala tog dana i njeno kasnije opstruiranje istraga i nespretnost da podigne prijave protiv organizatora i počinalaca u najmanju ruku sugeriraju zataškavanje od strane uticajnih elemenata".¹⁵¹ Organizatori i počinitelji nemira u Trebinju još uvijek su na slobodi, iako su identificirani zahvaljujući video-snimcima i svjedocima.

Iako su reakcije policije u BiH na čitav niz krivičnih djela neadekvatne, posebni problemi javljaju se u slučajevima etnički motiviranog nasilja. Kada je u maju 2000. godine masa ljudi napala kolonu bošnjačkih autobusa u Bratuncu, policija nije slijedila tragove koji su ukazivali na to da je kamenje ranije pripremljeno i da je neko organizirao incident.¹⁵² Policija je stoga podnijela samo prekršajne prijave protiv 30 ljudi.

Slične stvari desile su se i u Federaciji. Nakon tuče koja je u novembru 2001. godine izbila između učenika hrvatske i bošnjačke nacionalnosti u Stocu, protiv oca Bošnjaka čiji je sin učestvovao u tuči i koji je izgleda želio da sam provede pravdu podnesena je prijava zbog nezakonite upotrebe vatrenog oružja u školi.¹⁵³ Ali prijava nije podnesena protiv Hrvata koji je ranije prijetio

¹⁵¹ Vidjeti Izveštaj ICG-a za Balkan br. 118, *The Wages of Sin: Confronting Bosnia's Republika Srpska* (Nadnica za grijeh: suočavanje sa Republikom Srpskom), 8. oktobar 2001.

¹⁵² Kao što je jedan zvaničnik UNMIBH-a rekao ICG-u, improvizirano okupljanje 500 ljudi u gradu od nekih 5.000 stanovnika je malo vjerovatno. Razgovor ICG-a sa zvaničnikom UNMIBH-a, 12. novembar 2001.

¹⁵³ Stolac je, doduše, poznat po hrvatsko-bošnjačkim tenzijama i po tome što se u njemu održava istinski obrazovni apartheid (od strane Hrvata, koji su u tom gradu dominantni). Učenicima bošnjačke nacionalnosti je tri dana prije tuče po prvi put nakon rata dozvoljeno da uđu u tu školu. Prije toga su morali da se voze autobusom 50 km do Mostara da bi pohađali nastavu. OHR je često osuđivao takvu situaciju, a bivši zamjenik Visokog predstavnika Colin Munro je konstatirao da su "hrvatska zastava istaknuta na zgradi, Tuđmanova fotografija sa crnom trakom na ulazu i veliki transparent sa natpisom 'Od 7. stoljeća' u predvorju škole dio (su) ikonografije u srednjoj školi u Stocu". "Munro ukazuje na obrazovni apartheid u Stocu", *Večernji list*, 7. septembar 2001.

čuvaru na lokaciji na kojoj je obnavljana stara stolačka džamija, iako je policija uzela čuvarev iskaz i tužitelj naložio da se mora provesti dalja istraga.¹⁵⁴ Ovdje se, bez sumnje, radilo o 'etničkom' provođenju zakona i namjernoj nesposobnosti. Policija nije podnijela prijave ni protiv Hrvata koji su bili umiješani u tuču i u dešavanja koja su kasnije uslijedila, ali ih je podnijela protiv Bošnjaka.¹⁵⁵ U UNMIBH-ovom nacrtu Izveštaja Generalnog sekretara UN-a za 2001. godinu konstatirano je da "iako su se operativni kapaciteti za rješavanje slučajeva izbijanja nasilja poboljšali, spremnost i sposobnost da se vode istrage o onima koji su u krajnjoj liniji odgovorni za obrasce nasilja i dalje je neadekvatna".¹⁵⁶

Prema jednom izvoru ICG-a, u praksi se "zloupotreba vlasti se lako...provodi na diskrecionoj osnovi putem mreža osoblja koje je saučesnik i koje je u tom cilju i postavljeno na položaje".¹⁵⁷ Stalno su prisutni pokušaji manipulacije prilikom zapošljavanja novih radnika. Kod imenovanja i unapređenja upliće se politika, a policajci su često vezani za stranke na vlasti u tom mjestu a ne za vlade za koje rade.¹⁵⁸ U jednom

¹⁵⁴ Prilog CJAU-a u sedmičnom biltenu MHQ-a, 23. novembar - 7. decembar 2001. Policija je zapravo samo gledala kako taj Hrvat maše oružjem. Niko nije pokušao da ga spriječi niti je on uhapšen. "Serve and Protect Your Own" (Služiti svojim i zaštititi svoje), Anes Alić & Jen Tracy, *Transitions Online*, 28. novembar 2001.

¹⁵⁵ Prilog CJAU-a u sedmičnom biltenu MHQ-a, 23. novembar - 7. decembar 2001. UNMIBH Mostar je od sjedišta UNMIBH-a zatražio da razmotri izvještaje o nepoštivanju pravila i neizvršavanju zadataka od strane umiješanih policajaca. MUP Federacije jeste suspendirao umiješane policajce, u očekivanju istrage. Ovo je bila prva takva suspenzija koja je izvršena bez urgiranja IPTF-a. Praksa etnički pristrasnog provođenja zakona je, naravno, uobičajena u RS-u. Jedan zvaničnik UNMIBH-a je rekao ICG-u da policija RS-a "ne razgovara sa žrtvama Bošnjacima niti svjedocima Bošnjacima". Iz razgovora koji je ICG vodio sa zvaničnikom UNMIBH-a, 12. februar 2002.

¹⁵⁶ Nacrt izvještaja Generalnog sekretara. Ovaj odjeljak nije uključen u konačnu verziju Izveštaja Generalnog sekretara za Vijeće sigurnosti od 29. novembra 2001.

¹⁵⁷ Iz razgovora koji je ICG vodio sa zvaničnikom UNMIBH-a, 25. novembar 2001.

¹⁵⁸ ICG-u je, nažalost, rečeno i za slučajeve u kojima su policajci IPTF-a intervenirali kako bi osigurali da se prednost da nekvalificiranim policajcima. Naprimjer, policajac iz Centra javne bezbjednosti u Trebinju koji je u prošlosti vršio opstrukciju i nije poštivao pravila odbran je za Misiju UN-a u Istočnom Timoru. Iako su Civilni poslovi zatražili da se taj pojedinačni slučaj revidira, a Ured za ljudska prava nakon toga tog policajca skinuo sa spiska,

izvještaju UN-a se konstatira: "ministar imenuje koga on hoće. Na taj način se osigurava da budu imenovani ljudi lojalni političkoj stranci koju ministar predstavlja".¹⁵⁹ Kvalifikacije su manje važne od veza: šef policije u Gacku je geolog, bivši šef u Čapljini bio je agronom, dok je jedan drugi šef policije u Kantonu 7 bio mesar.¹⁶⁰ Pokušaji da se kod zapošljavanja zaobiđu procedure naročito su prisutni kod dobro plaćenih funkcija u DGS-u. UNMIBH je, međutim, većinu tih pokušaja uspio osujetiti uvođenjem otvorenih i transparentnih procedura. Ali, biće potrebno da EUPM nastavi sa nadgledanjem kako bi se spriječilo da policijski redovi budu puni popustljivih, nesposobnih i političkih kompromitiranih ljudi.

Nedostaci policije najčešće se očituju u neprovođenju adekvatnih istraga. "Ne znam da li je to zbog nestručnosti, neprihvatanja grešaka ili politički motiviranog pritiska", rekao je jedan policajac IPTF-a ICG-u, "ali dokazi često nestaju sa mjesta gdje je krivično djelo počinjeno, prodaju se, ili čak uništavaju".¹⁶¹ Na Palama je nakon dvostrukog ubistva policija ogradila mjesto zločina, ali ga je ostavila bez nadzora 48 sati prije nego što je počela sa istragom.¹⁶² Ne iznenađuje to što je pronađeno malo inkriminirajućih dokaza. Ono što se naizgled može okarakterizirati kao aljkav rad policije često se pokaže da je sumnjivo zgodno nekima.

Jedan način na koji se manipulira policijom je infiltracija entitetskih vojski i sigurnosnih službi u njene redove. Ne samo da sigurnosne službe često dijele urede sa policijom (kao što je to slučaj u "Kamenoj zgradi" u Mostaru), nego su policajci u

komandir stanice IPTF-a u Trebinju je intervenirao kako bi se on ponovo stavio na spisak. UNMIBH Mostar Region Update of the Regional Implementation Plan (Najnovije informacije UNMIBH-a za regiju Mostar o planu regionalne provedbe), 10. maj - 5. juli 2001.

¹⁵⁹ Interni izvještaj UN-a, 9. maj 2002.

¹⁶⁰ UNMIBH Mostar Region Update of the Regional Implementation Plan, 1. decembar 2000. - 9. maj 2001.

¹⁶¹ Iz razgovora koji je ICG vodio sa policajcem IPTF-a, 27. novembar 2001. U jednom slučaju su balistički dokazi upućeni prvo u Beograd a zatim u Zagreb, iako ih je trebalo poslati u Copenhagen. Policija je ustvari lagala da je dokaze već poslala u Beograd da bi vlasti u Zagrebu ubijedila da ih pregledaju.

¹⁶² Istražni sudija stigao je tek 48 sati poslije jer je bio "prezauzet". Iz razgovora koji je ICG vodio sa policajcem IPTF-a, 7. decembar 2001.

nekim mjestima smješteni u vojnim kasarnama.¹⁶³ UNMIBH radi na tome da se vojska, sigurnosne službe i policajci fizički razdvoje. To je u većini područja i postignuto, ali federalni MUP i AID su još uvijek u istom sjedištu u Sarajevu, dok je u policijskoj stanici u Stocu još uvijek smješteno vojno osoblje bivšeg HVO-a. U ovom gradu je problem neposrednog nadzora navodno riješen kada su, pod pritiskom UNMIBH-a, ugrađena odvojena vrata za policiju i vojnike.

Još važnija od fizičke blizine je funkcionalna integracija. Penetraciju policije i vojnih obavještajnih službi u bivšoj Jugoslaviji je teško otkloniti. Jedan zvaničnik UNMIBH-a je rekao ICG-u da je federalni Odjel za borbu protiv kriminala pod uticajem sigurnosnih službi.¹⁶⁴ To je tako uprkos činjenici da su novoformirane obavještajne jedinice za borbu protiv kriminala dužne da se u prikupljanju i distribuiranju informacija pridržavaju strogih smjernica.

Služba nacionalne sigurnosti (SNS), obavještajna služba bosanskih Hrvata, u nekoliko navrata se umiješala u istrage. U Livnu je SNS uspio opstruirati hapšenje osobe koju je u vezi sa optužbama za prevaru u Sloveniji tražio Interpol. Kada je ta osoba na kraju uhapšena, nije smještena u zatvor nego u ured u zgradi policije, za koji je neko iz MUP-a naredio da se obezbijedi grijanje. Osumnjičeni je slijedećeg dana prebačen u Mostar, ali je vraćen u Livno deset dana kasnije. Izgleda da nema evidencije o tome šta se s njim dešavalo dok je bio u Mostaru, ali mnogi tvrde da je on u srodstvu sa bivšim šefom SNS-a. Iako su u novembru 2001. godine imenovani novi šefovi SNS-a i AID-a sa zadatkom da svoje službe očiste od starih drugova HDZ-a i SDA-a, te da ih na kraju objedine, za izvršenje oba ta zadatka trebaće dosta vremena. ICG-u je rečeno da SNS i dalje drži agente u policiji.¹⁶⁵

¹⁶³ Prisustvo operativaca obavještajnih službi u policijskim objektima pogoduje infiltraciji i/ili međusobnom poistovjećivanju. U Trebinju su, naprimjer, policajci smješteni u lokalnoj vojnoj kasarni. Vidjeti UNMIBH Mandate Implementation Plan (Plan UNMIBH-a za izvršenje mandata).

¹⁶⁴ Iz razgovora koji je ICG vodio sa zvaničnikom UNMIBH-a, 14. novembar 2001.

¹⁶⁵ Iz razgovora koji je ICG vodio sa zvaničnikom UNMIBH-a, 23. februar 2002. Takođe vidjeti Izvještaj ICG-a za Balkan br. 119, *Bin Laden and the Balkans: The Politics of Anti-Terrorism* (Bin Laden i Balkan: politika antiterorizma), 9. novembar 2001. Za objedinjavanje

Politizaciju policije u svakom slučaju podstiču dogovori između koalicijskih partnera prema kojim se određena ministarstva dodjeljuju određenim strankama. Stranka koja ima pravo da imenuje i smjenjuje ministra unutrašnjih poslova je tako u poziciji da izvrši značajan uticaj čak i na rad zvaničnika koji je tobože nepartijski čovjek i profesionalac. U aktuelnoj vladi Federacije, Stranka za BiH (SBiH) je 'vlasnik' MUP-a. To je dovelo do špekulacija da su vođe te stranke, koji su nekada bili članovi SDA, a kasnije s njom u koaliciji, odlučni da izbjegnju retrospektivne istrage sumnjivih ratnih i poslijeratnih aktivnosti u koje su oni možda bili umiješani. Stoga je bilo predvidljivo da će mnogi zahtjev SBiH za ostavkom Muhameda Bešića na funkciju ministra unutrašnjih poslova u oktobru 2001. godine protumačiti kao odraz nezadovoljstva njegovom navodnom velikom spremnošću da se bori protiv organiziranog kriminala.¹⁶⁶ Činjenica da se sistem paralelnih imenovanja na osnovu nacionalnosti, iako u blažoj formi, održao i za vrijeme vlade Alijanse za promjene isto tako podstiče sumnju da su nepotizam, veze i etnička pripadnost daleko važniji od objektivnih kriterija u istragama (ili neistragama) o krivičnim djelima.¹⁶⁷

struktura SNS-a i AID-a, amorfnih i sposobnih za stalne promjene i prilagođavanja, vjerovatno će biti potrebno puno vremena.

¹⁶⁶ *Ibid.* Takođe vidjeti intervju Vildane Selimbegović sa Bešićem, "Zašto sam smijenjen", *Dani*, 2. novembar 2001., i članak Emira Habula "Police Minister's Resignation Angered the Americans" (Ostavka ministra policije razljutila Amerikance), *AIM Sarajevo*, 8. novembar 2001.

¹⁶⁷ To znači da ako je ministar Bošnjak, onda je zamjenik ministra Hrvat, i obrnuto. Više nema potpuno odvojenih paralelnih struktura koje su bile karakteristične za SDA-HDZ kondominij, ali starih se navika teško odreći.

IV. RUPA U RADU POLICIJE: LOKALNE MOGUĆNOSTI NASPRAM MEĐUNARODNIH STANDARDARDA

A. OSIGURANJE BEZBJEDNOSTI ZA POVRATNIKE I 'MANJINE'

Povratak izbjeglica i raseljenih lica njihovim predratnim domovima jedan je od glavnih standarda prema kojima će se mjeriti upraviteljstvo međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini. Aneksom 7 Daytonskog mirovnog sporazuma se ne samo daje mandat za aktivnosti na poništavanju etničkog čišćenja, te samim tim na istjerivanju duhova "kolektivnog beskičmenjaštva"¹⁶⁸ kojim se odlikovala međunarodna intervencija (i neintervencija) tokom rata, nego on predstavlja i samu srž mirovnog sporazuma. Svi ostali aneksi Daytonskog mirovnog sporazuma ili u izvjesnoj mjeri zavise od povratka izbjeglica ili su formulirani da bi se taj proces podstakao.¹⁶⁹ I zaista, bez provedbe Aneksa 7 i poštivanja člana 2.5 Ustava BiH (kojim se garantuje da "sve izbjegle i raseljene osobe imaju pravo da se slobodno vrate svojim prvobitnim domovima"), mir u BiH će biti nesiguran.

Obim u kojem entitetske i lokalne vlade budu poštivale pravo izbjeglica i raseljenih osoba na povratak predstavljaće i test napretka koji je BiH postigla u uspostavljanju vladavine zakona. Štaviše, uspjeh UNMIBH-a i EUPM-a u uspostavljanju domaćih policijskih snaga koje će biti spremne i sposobne da štite sigurnost i brane prava 'manjinskih' zajednica biće od ključnog značaja za okončanje procesa povratka, te jedan od signala da neće biti problema ako dođe do ozbiljnog povlačenja trupa NATO-a.¹⁷⁰

¹⁶⁸ Thomas G. Weiss, "Collective Spinelessness: UN Actions in the Former Yugoslavia" (Kolektivno beskičmenjaštvo: aktivnosti UN-a u bivšoj Jugoslaviji), u Richard H. Ullman (ur.), *The World and Yugoslavia's Wars* (Svijet i ratovi u Jugoslaviji) (New York: Council on Foreign Relations Press, 1996), str. 77.

¹⁶⁹ *Vidjeti Izveštaj ICG-a za Balkan br. 95*, Bosnia's Refugee Logjam Breaks: Is the International Community Ready? (Novi izazov povratka bosansko – hercegovačkih izbjeglica: da li je međunarodna zajednica spremna?), 30. maj 2000.

¹⁷⁰ SFOR svoju ulogu sve više vidi u održavanju bezbjedne "mikro-klime" neophodne za održiv povratak izbjeglica i "makro-klime" pogodne za saradnju za domaćim političkim snagama. Prva od tih uloga osigurava se vrlo uočljivim

Ako se mjeri po tome, napredak koji je međunarodna zajednica postigla u reformi policijskih snaga u BiH je dosad bio promjenljiv. Nasilje nad nesrbima koji se vraćaju svojim domovima u Republici Srpskoj i dalje predstavlja problem. Prema jednoj anketi koju je UNHCR proveo u junu 2000. godine, većina potencijalnih povratnika u RS navela je bezbjednost kao najvažniji faktor koji odlučuje o tome da li će se vratiti ili ne.¹⁷¹ UNHCR je zaključio da to odsustvo bezbjednosti "objašnjava zašto još uvijek nije došlo do manjinskih povrataka u RS u velikom broju".¹⁷²

Kada se tempo povratka zatim *zaista* ubrzao u drugoj polovini 2000. i u toku 2001. godine, povratnici su nailazili na sve veće nasilje, naročito u RS-u, o kome se sve više izvještavalo.¹⁷³ Iako je nemoguće sa sigurnošću reći da li bi bilo više

lokalnim patrolama, a druga zadržavanjem mogućnosti da se pokaže nadmoćna sila. Iz razgovora koje je ICG vodio sa višim oficijom (18. februar 2002.) i političkim savjetnikom SFOR-a (23. april 2002.). Drugi sagovornici ICG-a su, međutim, bili mišljenja da prisustvo SFOR-a na terenu nije više svugdje potrebno kako bi se podstakao i održao povratak i rekonstrukciju (Return and Reconstruction Task Force – RRTF) zvanično je ustvrdio da je u Kantonu 7, naprimjer, "puka izmišljotina da je SFOR potreban". Iz razgovora koji je vodio ICG, 20. februar 2002

¹⁷¹ "Returnee Monitoring Study: Minority Returnees to Republika Srpska, Bosnia and Herzegovina" (Studija monitoringa povratnika: manjinski povratnici u Republiku Srpsku u Bosni i Hercegovini), UNHCR, juni 2000. I raspoloživost stambenih objekata (i građevinskog materijala), radnih mjesta i obrazovnih i zdravstvenih institucija su takođe faktori koji utiču na povratak. Vidjeti "Report from the Conference: Faster Return for a Better Life" (Izveštaj sa konferencije: brži povratak za bolji život), NVO Forum Srebrenica, 10. oktobar 2001.

¹⁷² "Returnee Monitoring Study", UNHCR, juni 2000.

¹⁷³ U vrijeme velikog napretka 2000. godine UNHCR je registrirao 19.751 manjinskih povrataka u prvoj polovini 2000., u poređenju sa 7.709 tokom istog perioda 1999. godine. Taj tempo je održan 2001. godine, sa većim brojem povrataka za 65 posto u prvih devet mjeseci te godine. Do decembra je svoj povratak registriralo 80.993 osoba. Vidjeti UNHCR Statistics Package, 30. novembar 2001. Ove brojke su Visokog predstavnika navele da primijeti da je došlo do "nezaustavljivog zamaha u tempu povratka izbjeglica". "Statement by the High Representative, Wolfgang Petritsch, to the Permanent Council of the OSCE" (Izjava Visokog predstavnika, Wolfganga Petrischa, pred Stalnim vijećem OSCE-a), 18. septembar 2001. UNHCR-ove brojke *zaista* pokazuju da se od 1.8 miliona osoba koje su zbog rata napustile prvobitno mjesto stanovanja, oko 785.000 hiljada vratilo svojim domovima. UNHCR Statistics Package, 30. novembar 2001.

povrataka da je bilo manje incidenata, očit porast nasilja potvrdio je opravdanost straha koji su potencijalni povratnici osjećali u vezi sa bezbjednošću. Kao što je Koordinacioni centar za ljudska prava napisao u junu 2001., "Dok se tempo povratka na porušenu i prethodno nastanjenu imovinu i dalje ubrzava...isto tako se povećava i broj nasilja [*sic*] incidenata povezanih sa povratkom".¹⁷⁴ U prvih devet mjeseci 2001. godine došlo je do 35 napada samo na povratnike u "Srpsko Sarajevo".¹⁷⁵ Statistički podaci, međutim, ne govore cijelu istinu, pošto su žrtve često previše uplašene da bi incidente prijavile policiji.

Nesigurnost koju povratnici osjećaju još je veća zbog itekako opravdanog straha da je policija dosad bila, da jeste i da će biti ravnodušna, da gaji predrasude prema njima, te da je ona čak i saučesnik počinilaca napada.¹⁷⁶ To je dokazano krajem 2000. godine, kada je UNMIBH prikupio dokaze o tome da su policajci u Stocu "u dva navrata bili u kontaktu sa najmanje trojicom osumnjičenih [za ratne zločine], ali ih nisu uhapsili".¹⁷⁷ U ljeto 2001. godine, policija je opet namjerno 'propustila' da uhapsi optuženog ratnog zločinca Ivana Bakovića, iako je on doveden u policijsku stanicu nakon tuče kasno naveče u jednom baru.¹⁷⁸ Šef uniformisane policije, Rafael Pivić, je tvrdio da nikad nije dobio nalog koji mu je tadašnji kantonalni ministar unutrašnjih poslova uručio.¹⁷⁹ Isto tako, kada je premijer Kantona 7 od policajaca zatražio da se "dobrovoljno" odreknu 3 posto svoje plaće u korist porodica Hrvata koji čekaju na suđenje u Hagu, jedva da se iko protivio. Kao što je konstatirano u jednom izvještaju UNMIBH-a, "niko nije smatrao"

¹⁷⁴ "HRCC Human Rights Report: 1 April to 30 June 2001" (Izveštaj HRCC-a za ljudska prava: 1. april - 30. juni 2001.), Human Rights Coordination Centre. Takođe vidjeti "Analysis of the State of Human Rights in BiH" (Analiza stanja ljudskih prava u BiH), Helsinški komitet za ljudska prava, 2001.

¹⁷⁵ UNMIBH Dnevna evidencija aktivnosti, 16. decembar 2001.; Amra Kebo, "Bosnia: Sarajevo Serbs Under Pressure" (BiH: sarajevski Srbi pod pritiskom), *IWPR Balkan Crisis Report*, 25. januar 2002. "Srpsko Sarajevo" je naziv koji se koristi u RS-u za predgrađa i ruralna područja oko glavnog grada koja su nakon Daytona ostala u RS-u.

¹⁷⁶ "Smjenjeno deset policajaca", *Nezavisne novine*, 20. februar 2002.

¹⁷⁷ Iz razgovora koji je ICG vodio sa policajcem IPTF-a, 23. novembar 2001.

¹⁷⁸ Iz razgovora koji je ICG vodio sa zvaničnikom UNMIBH-a, 12. april 2002.

¹⁷⁹ *Ibid.*

da postoji kontradikcija između podrške porodicama ratnih zločinaca i nepristrasnog policijskog rada.¹⁸⁰

Kao što pokazuju dokazi iz cijelog ovog izvještaja, istrage o napadima na povratnike često zataje i provode se samo kada policiju na to odlučno podstakne IPTF. Tako se u Sedmičnom izvještaju o ljudskim pravima u vezi sa nemirima u maju 2001. godine u Trebinju konstatira: "HRO [Human Rights Office] je ubijedio zvaničnike CJB-a da nastave s istragom o incidentu, te da podnesu prijave protiv organizatora nasilja".¹⁸¹ Istraga o nemirima do kojih je nekoliko dana kasnije došlo u Banja Luci je isto tako provedena nakon što ju je IPTF podstakao i objavio nekoliko izvještaja o nevršenju dužnosti i nepoštivanju pravila. Policajci su u nekoliko navrata štrajkovali ili nakratko demonstrirali u ime kolega ili nadređenih kojima je IPTF oduzeo dozvolu za rad zbog nevršenja dužnosti u vezi sa nasiljem nad povratnicima.¹⁸² Posljednje demonstracije te vrste održane su 29. novembra 2001. u Doboju.

Činjenica da su navodni ratni zločinci i dalje prisutni u redovima policije pojačava nesigurnost izbjeglica koje se vraćaju i ubija svaku vjeru koju oni možda imaju u to da policija može ili da će izvršiti svoju dužnost. Isto tako, to što policajci žive u kućama i stanovima koje su napustili oni koji su 'očišćeni' potencijalnim povratnicima šalje snažan signal da za njih još uvijek nema mjesta u njihovim rodnim gradovima. UNMIBH je proveo program koji je imao za cilj da se osigura da policajci ne žive nezakonito na tuđoj imovini; a u najnovijem Planu provedbe mandata konstatira se da su "Od nekih 2.000 policajaca za koje je 2001. godine utvrđeno da imaju nejasan stambeni status, 1.436 je od tada napustilo stambene jedinice u kojima su živjeli, nakon stroge provedbe politike UNMIBH-a. Ostali su regulirali svoj smještaj ili su otpušteni".¹⁸³ Pa ipak je u jednom broju slučajeva gdje su policajci napustili objekte u kojima su nezakonito živjeli

UNHCR otkrio da su, umjesto da vlasnicima dopuste da svoje domove vrate u posjed, policajci u njih smjestili članove svojih porodica.¹⁸⁴

S obzirom na rupu u bezbjednosti čije postojanje djelimično reformirane policijske snage samo produžavaju, međunarodna zajednica je preduzela neke korake kako bi osigurala bezbjednost manjinskih povratnika. SFOR je pojačao svoje patrole u područjima koja su označena kao problematična, a IPTF je nastavio sa nadgledanjem lokalne policije. Ali, s obzirom na broj malih i velikih incidenata koje policija i dalje nerado sprečava ili istražuje, uopće nije u pitanju to da osiguranje okružja pogodnog za bezbjedan i dostojanstven povratak izbjeglica mora biti visoko na listi EUPM-ovih prioriteta. Ovu tvrdnju pojačava i vjerovatnoća da će do kraja 2002. godine doći do daljeg smanjenja broja trupa SFOR-a. Kao što je bivši zamjednik komandira SFOR-a za operacije rekao ICG-u, "Bezbjednost povratnika trebala bi biti razlog za naš ostanak, i to je razlog zašto treba da ostane misija civilne policije."¹⁸⁵

B. HAPŠENJE OPTUŽENIH ZA RATNE ZLOČINE

Policija u Republici Srpskoj i u područjima sa hrvatskom većinom u Federaciji pokazala se nesposobnom ili nespremnom da uhapsi osobe koje su ICTY ili domaći sudovi optužili za ratne zločine. Da citiramo ministra unutrašnjih poslova RS-a, Dragomira Jovičića: njegova policija "ne smatra neophodnim da učestvuje u potrazi za tim osobama ili njihovom mogućem hapšenju".¹⁸⁶ To jedva da iznenađuje, s obzirom na to da su lokalne policijske

¹⁸⁰ UNMIBH Mostar Region Update of the Regional Implementation Plan, 1. decembar 2000. - 9. maj 2001.

¹⁸¹ UNMIBH Human Right Office (Ured UNMIBH-a za ljudska prava), Sedmični izvještaj, 30. juni - 6. juli 2001. Iako je vlada RS-a objavila izvještaj o nemirima u Trebinju i Banja Luci, UNMIBH ga je opisao kao "nekompletan i u nekim dijelovima netačan". Najupečatljiviji propust je odustvo bilo kakve osude nemira. UNMIBH Mostar Region Update of the Regional Implementation Plan, 1. decembar 2000. - 9. maj 2001.

¹⁸² Izvještaj UNMIBH-a o incidentima, 29. decembar 2001.

¹⁸³ UNMIBH Mandate Implementation Plan: Action Plan 2002 (Plan aktivnosti za 2002.), februar 2002.

¹⁸⁴ Iz razgovora koji je ICG vodio sa zvaničnikom UNHCR-a, 23. februar 2002.

¹⁸⁵ Iz razgovora koji je ICG vodio sa general-majorom Johnom Kiszleyem, zamjenikom komandira SFOR-a za operacije, 5. novembar 2001.

¹⁸⁶ "RS Interior Ministry says it will not hunt down The Hague's indictees" (Ministarstvo unutrašnjih poslova RS-a kaže da neće tražiti haške optuženike), OHR-ov redovni prikaz pisanja štampe, 14. februar 2002. ICTY je od 1995. godine podigao 80 optužnica za ratne zločine u BiH. Počevši od februara 2002., 49 od tih optuženih su uhapšeni i protiv njih je počeo ili se očekuje postupak u Hagu. SFOR je uhapsio 23 od njih. Iako je 28. februara i 1. marta vrlo javno pokušao i nije uspio da uhvati Karadžića, SFOR-ov posljednji uspjeh bilo je hapšenje pukovnika Dragana Obrenovića u aprilu 2001 godine. Obrenović je optužen za ratne zločine počinjene u Srebrenici 1995. godine.

snage aktivno učestvovala u ratu, uključujući i umiješanost u čitavom nizu aktivnosti povezanih sa 'etničkim čišćenjem' i držanjem koncentracionih i zatočeničkih logora. Na taj način će, sve dok se ne okonča proces reforme policijskog kadra, te se ne smanji uticaj politike na policijske snage, insistiranje međunarodne zajednice, a naročito NATO-a, na tome da je "hapšenje ratnih zločinaca dužnost vlasti u BiH" zvučati šuplje.¹⁸⁷

Ukoliko velike, iako neuspjele, operacije koje je SFOR organizirao 28. februara i 1. marta 2002. godine da bi uhapsio Radovana Karadžića najavljuju dobrodošlu promjenu kursa, onda će SFOR možda nastaviti i sa pokušajima da uhvati sitnije ribe. Jer, Karadžićevim hapšenjem bi se simbolički obezglavile one političke i policijske strukture u RS-u koje se i dalje opiru provedbi Daytonu, ali hapšenje optuženika nižeg ranga bi zaista dovelo do promjene u mjestima odakle su oni odvedeni, jer bi se tamošnje okruženje iz okruženja nepogodnog za povratak izbjeglica pretvorilo u okruženje koje odlikuje tolerancija.¹⁸⁸ Međutim, kako stoje stvari, SFOR-ova ambivalentnost u pogledu hapšenja onih koje je ICTY optužio istovremeno služi kao izgovor za policiju da ne djeluje, te da, u slučaju Karadžića, takvo djelovanje čini nemogućim. Tek kada Karadžić bude u Hagu biće realno od 'njegove' policije očekivati postupanje po pravilima.

Kako se budu utvrđivali planovi za uspostavljanje suda za ratne zločine na državnom nivou do 2004. godine, suda koji bi sudio kako osumnjičenim za ratne zločine kojima ICTY neće biti u mogućnosti da sudi, tako i u slučaju nekoliko hiljada osoba koje su optužili domaći sudovi, uglavnom u Federaciji, za mnoge od kojih je ICTY već dao saglasnost u skladu sa sporazumom "Pravila puta" iz 1996. godine, sposobnost i pouzdanost policijskih snaga u BiH biće na ozbiljnom testu. Zadatak koji stoji pred EUPM-om, kao i SFOR-

om, jeste da se policija modelira i opremi da postupi po tim optužnicama, a naročito protiv svojih sadašnjih ili bivših drugova i drugih pripadnika njihove 'vlastite' nacije.¹⁸⁹

C. SKANDAL S TRGOVINOM LJUDIMA

UNMIBH i Ured Visokog komesara za ljudska prava (Office of the High Commissioner for Human Rights - OHCHR) su u maju 2000. godine objavili izvještaj pod naslovom *Trafficking in Human Beings in Bosnia and Herzegovina* (Trgovina ljudima u Bosni i Hercegovini), u kojem je BiH opisana kao "značajno odredište za žene iz Istočne Evrope koje su predmet trgovine".¹⁹⁰ Iako nema preciznih podataka o broju žena u BiH kojima se trgovalo, što je i razumljivo, nedavne procjene IOM-a kreću se od 6.000 do 10.000.¹⁹¹ Jedan oficir IPTF-a je rekao ICG-u da je jedna banda "priznala da je u BiH dovela oko 3.000 žena".¹⁹²

¹⁸⁹ U nacrtu koji je UNMIBH pripremio za Izvještaj Generalnog sekretara Vijeću bezbjednosti iz novembra 2001. godine konstatirano je da prisustvo mogućih ratnih zločinaca u redovima policije predstavlja "izazov za domaće istrage o ratnim zločinima, kao i za bezbjednost onih koji će možda svjedočiti u postupku pred ICTY-em ili u zemlji". Čak i kada je policija multinacionalna po svom sastavu, prisutan je znašajan pritisak kako se osumnjičeni ne bi uhapsili. Policija u Žepču je mješovitog hrvatsko-bošnjačkog sastava, ali je njene pripadnike masa napala zato što su pokušali da izvrše naloge za hapšenje "žepačke grupe" Hrvata koje su sudovi u Zenici i Sarajevu optužili za ratne zločine. (Vidjeti Izvještaj ICG-a za Balkan br. 127, *Igranje sa sudbinom: Bosna i Hercegovina bez vladavine zakona*, 25. mart 2002.) Nedavno pretvaranje premijera RS-a Mladena Ivanića da je ogorčen zbog toga što SFOR njegovu vladu nije izvijestio o svojim planiranim operacijama s ciljem da uhapsi Karadžića u februaru/martu 2002. godine naglasilo je odbijanje vlasti RS-a da to pitanje shvate ozbiljno.

¹⁹⁰ "Trafficking in Human Beings in Bosnia & Herzegovina: A Summary Report of the Joint Trafficking Project of the UN Mission in Bosnia & Herzegovina & the Office of the High Commissioner for Human Rights" (Trgovina ljudima u Bosni i Hercegovini: sažeti izvještaj o zajedničkom projektu o trgovini ljudima Misije UN-a u Bosni i Hercegovini i Ureda Visokog komesara za ljudska prava), maj 2000.

¹⁹¹ Ahmetasevic & Harbin, "Thousands of Women Lured into Bosnian Brothels" (Na hiljade žena namamljeno u bordele u BiH), IWPR Special Investigation (Specijalno istraživanje IWPR-a), www.iwpr.net. Objavljeno i u *Oslobodenju*, 22-23. april 2002.

¹⁹² Iz razgovora koje je ICG vodio sa policajcem IPTF-a, 12. decembar 2001. Jedan zvaničnik IOM-a rekao je ICG-u da je najmanje četvrtina žena koje su ispitivane nakon racija u javnim kućama tvrdila da su žrtve trgovine ljudima. Taj

¹⁸⁷ "Bosnia and Herzegovina: Facts and Figures" (Bosna i Hercegovina: činjenice i brojke),

www.nato.int/docu/facts/2000/bih-fnf.htm.

¹⁸⁸ Prijedor i Kozara su najbolji primjeri ljekovitog efekta koji hapšenje osoba koje je ICTY optužio može imati na stopu povratka izbjeglica. Što se tiče korelacije između hapšenja koja je izvršio SFOR, rada lokalne policije i povratka izbjeglica, vidjeti European Security Initiative (ESI), "Reshaping International Priorities in Bosnia and Herzegovina, Part Two: International Power in Bosnia" (Promjena prioriteta međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini, drugi dio: međunarodna vlast u BiH), 30. mart 2000. Može se naći na <http://www.esiweb.org>

Osim toga što predstavlja flagrantno kršenje ljudskih prava, trgovina bijelim robljem naglašava nekoliko problema sa policijom i drugim institucijama zaduženim za poštivanje zakona. Kao što je rečeno u jednom izvještaju UN-a, "oni koji provode zakon su često saučesnici, bilo otvoreno bilo tako što šute i ne djeluju", a pristup policije trgovini ljudima pun je "opstrukcije, prikrivanja i naprosto pasivnosti".¹⁹³ Razmjere ovog problema takođe otkrivaju nedostatak stvarne saradnje između nekoliko policijskih snaga u BiH, nedostatke regionalne saradnje, slabost Državne granične službe, te opći nedostatak odgovornosti u policiji, što sve predstavlja odraz podsticanja jednog okruženja u kojem organizirani prekogranični kriminal može cvjetati.

Važno oružje u borbi UNMIBH-a protiv trgovine ljudima je njegov Specijalni program borbe protiv trgovine ljudima (Special Trafficking Operations Program - STOP), čiji je cilj da se lokalnoj policiji daju smjernice i da se ona nadgleda, da se žene oslobode iz seksualnog ropstva, te da se osoblje UN-a drži pod kontrolom. Od uspostavljanja ovog programa u julu 2000. godine, broj djevojaka i žena identificiranih kao žrtve trgovine kojima je omogućeno da pobjegnu u RS-u se povećao sa 5 u 1999. na 79 u 2001. godini, a u Federaciji sa 5 na 83.¹⁹⁴ IPTF je u periodu od 1. marta do 25. jula 2001. godine lokalnu policiju pratio prilikom više

od 200 racija u javnim kućama.¹⁹⁵ Prema UN-ovim podacima, program je do decembra 2001. godine pomogao 90 žrtava da se dokopaju slobode.¹⁹⁶

Tim STOP-a i CJAU su, pored toga što su lokalnu policiju podsticali da vrši racije u javnim kućama, te je pratili na tim racijama, nastavili raditi nakon hapšenja tako što su nadgledali kasnije istrage i sudske postupke.¹⁹⁷ Lokalna policija se, međutim, donedavno gotovo isključivo koncentrirala na krivično djelo prostitucije a ne na prekršaje koje su protiv prostitutki počinili oni koji su njima trgovali. Deportacija je često vršena na takav način da su prostitutke bile izložene dodatnom riziku od zlostavljanja. Kao što je predstavica OHCHR-a Madeleine Rees napisala 1999. godine, "pomenite riječ 'prostitutka' i stvarna pravna zaštita nestaje".¹⁹⁸ Pošto mnogi u BiH prostituciju i trgovinu ljudima smatraju sinonimima, gdje strankinje navodnu pružaju usluge pretežno stranim klijentima, a od čega finansijsku korist imaju domaći ljudi, to pitanje je u domaćim i stranim medijima izazvalo više razbludan interes nego zgražanje.

Pritisak koji vrši UN dovodi do određenog napretka, iako je broj osuđenih i dalje vrlo mali a kazne kratke. U periodu od jula 2001. godine za prekršaje vezane za trgovinu ljudima osuđeno je sedam osoba, kojima su izrečene kazne od četiri do 30 mjeseci zatvora, te novčane kazne u rasponu od 1.200 do 10.000 KM.¹⁹⁹ Iako ovi slučajevi pokazuju da se

postotak je ustvari vjerovatno veći pošto se mnoge žene koje su predmet trgovine plaše da to priznaju. Iz razgovora koji je ICG vodio sa zvaničnikom IOM-a, 12. decembar 2001. Raspon godina žena za koje je ustanovljeno da su bile predmet trgovine u cilju prostitucije je od 13 do 36. Porijeklom su iz Moldavije (49 posto), Rumunije (32 posto) i Ukrajine (16 posto), dok preostalih 2 posto dolaze iz Kazahstana, Bjelorusije, Mađarske, Rusije, i Srbije. IOM konstatira da se te žene obično namame ili regrutiraju lažnim obećanjima o dobro plaćenim poslovima na Zapadu. "Report for the Population, Refugees and Migration Bureau of the U.S. State Department" (Izveštaj za Ured State Departmenta za stanovništvo, izbjeglice i migracije), IOM, 10. mart 2001.

¹⁹³ "Trafficking in Human Beings in Bosnia & Herzegovina: A Summary Report of the Joint Trafficking Project of the UN Mission in Bosnia & Herzegovina & the Office of the High Commissioner of Human Rights", maj 2000. Druge organizacije, uključujući i IOM, ponovile su tu procjenu. Vidjeti "Report for the Population, Refugees and Migration Bureau of the U.S. State Department", IOM, 10. mart 2001.

¹⁹⁴ HRO Human Rights Investigations Desk Trafficking Project (Projekat deska za istrage o ljudskim pravima posvećen borbi protiv trgovine ljudima). Sedmični izvještaj za 2.- 9. novembar 2001.

¹⁹⁵ Informacija o projektu UNMIBH-a protiv trgovine ljudima, nedatirana. Prema Ahmetaševićoj i Harbinu, timovi STOP-a su u periodu od jula 2000. do kraja februara 2002. godine učestvovali u 279 racija ili inspekcija izvršenih u 181 objektu. "Thousands of Women Lured into Bosnian Brothels", IWPR Special Investigation: www.iwpr.net

¹⁹⁶ "Report of the Secretary-General on the United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina" (Izveštaj Generalnog sekretara o Misiji Ujedinjenih nacija u Bosni i Hercegovini), 29. novembar 2001.

¹⁹⁷ Iz razgovora koji je ICG vodio sa zvaničnikom CJAU-a, 19. novembar 2001.

¹⁹⁸ Madeleine Rees, "Markets, Migration and Forced Prostitution" (Tržišta, migracija i prisilna prostitucija), Relief and Rehabilitation Network Newsletter (Bilten Mreže za pomoć i rehabilitaciju), br. 14, juni 1999.

¹⁹⁹ Vlasnik najveće javne kuće u Kantonu 4 nedavno je osuđen zbog prekršaja vezanog za trgovinu ljudima. UNMIBH Anti-Trafficking Project Fact Sheet, nedatirano. U jednom slučaju koji je pratio CJAU, Općinski sud u Kalesiji je osobu koja je trgovala ljudima osudio na četrnaest mjeseci zatvora i zabranio mu da u periodu od dvije godine bude vlasnik bara. Prilog CJAU-u u Sedmičnom biltenu MHQ-a, 18. do 25. januar 2002.

policiju i sudove može ubijediti da su žene koje su bile predmet trgovine žrtve krivičnog djela a ne kriminalci, oni i dalje predstavljaju izuzetke.²⁰⁰ U svakom slučaju, UN-ovo nadgledanje sudskih postupaka nije ni sveobuhvatno niti je uvijek dobrodošlo. Nije neuobičajeno da sudija na početku suđenja pokuša policajce IPTF-a izbaciti iz svoje sudnice.²⁰¹ Sudija je u jednom nedavno pokrenutom slučaju protiv vlasnika noćnog kluba "Mlin" pred Općinskim sudom u Živinicama tri puta odlagao izricanje presude, a tužiteljica je rekla da je optuženi prijetio njoj i njenoj porodici.²⁰²

Samozadovoljstvo lokalne policije odražava se kako u vodećoj ulozi koju su u ukazivanju na pitanja trgovine ljudima i njihovom rješavanju preuzeli stranci, tako i u njenoj nespremnosti da tom pitanju posveti svoje resurse.²⁰³ Jedan zvaničnik IPTF-a je

ICG-u rekao da policija na nastojanja da se suzbije korupcija gleda kao na "još jednu potrebu koju treba zadovoljiti iz njihovih preopterećenih resursa".²⁰⁴ Iako su uspostavljene policijske jedinice koje se bave krivičnim djelima povezanim sa trgovinom ljudima, a koje trenutno upošljavaju 84 policajca širom zemlje, čini se da one rade u logističkom, organizacijskom i političkom vakuumu.²⁰⁵ Tek mala manjina ovih policajaca radi isključivo na krivičnim djelima vezanim za trgovinu ljudima, a njihovi redovi su svakako prorijeđeni pošto ljudi dobijaju premještaj a niko ne dolazi na njihovo mjesto. IPTF je u najmanje jednom slučaju uspio ubijediti policiju da jednog policajca vrati da radi na trgovini ljudima nakon što je on bez razloga dobio premještaj i bio imenovan na nižu funkciju.²⁰⁶ Još jedna slabost jedinica za borbu protiv trgovine ljudima je to što u njima radi samo osam žena. Jasno je da je to nedovoljno za posao koji zahtijeva sposobnost da se zadobije povjerenje žrtava.

²⁰⁰ Dok IPTF pomaže u provođenju zakona protiv trgovaca ljudima, ostale agencije bave se drugim aspektima tog problema. OHCHR sa nadležnim organima radi na izradi Državnog plana aktivnosti, kojim se predviđa uspostavljanje centra za zbrinjavanje žena koje su bile predmetom trgovine, a koji bi vodila vlada (za razliku od sadašnjeg centra za njihov privremeni smještaj koji vodi UN), te zakonodavnog okvira koji bi bio bolje osmišljen u cilju krivičnog gonjenja vlasnika javnih kuća a ne prostitutki. IOM sa svoje strane radi na ubrzanju repatrijacije žena kojima se trgovalo. U periodu između 1999. i 2002. godine, kući su poslale 423 žene. Iz razgovora koji je ICG vodio sa zvaničnikom IOM-a, 12. februar 2002. IOM je takođe pokrenuo kampanju informiranja javnosti, koja je izgleda imala određenog uspjeha. Jedna anketa je pokazala da je skoro 70 posto od 2.500 anketiranih znalo da problem trgovine ljudima postoji. "Report for the Population, Refugees and Migration Bureau of the U.S. State Department", IOM, 10. mart 2001. Nedavni napisi u novinama o prostitutkama zaraženim SIDOM, te nedostatku odgovarajućih uslova za tretman u BiH, takođe su doprinjeli informiranju javnosti. Vidjeti "Tamo gdje SIDA počinje", *Dani*, 30. novembar 2001. UNHCR je pojačao svoje napore na edukaciji policije i DGS-a iz oblasti zakonskih akata o emigraciji koji se tiču trgovine ljudima.

²⁰¹ Iz razgovora koji je ICG vodio sa zvaničnikom iz STOP-ovog tima, 12. decembar 2001.

²⁰² Prilog CJAU-a u Sedmičnom biltenu MHQ-a, 18.-25. januar 2002.

²⁰³ Kao što stoji u jednom izvještaju State Departmenta, "Međunarodne organizacije i nevladine organizacije prisutne u BiH, uz učešće mnogih bosanskih zvaničnika, provode većinu aktivnosti u borbi protiv trgovine ljudima u zemlji." State Department, "Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000: Trafficking in Persons Report" (Žrtve trgovine ljudima i Zakon o zaštiti od nasilja iz 2000. godine: izvještaj o trgovini ljudima), 2001. Jedan policajac iz STOP-a rekao je ICG-u da, iako IPTF ima

Još jedan problem predstavlja ravnodušnost Državne granične službe. DGS je nedavno na jednom graničnom prelazu sa Hrvatskom zaustavio automobil u kojem su bili muškarac i žena. Pošto je posumnjao da je ta žena žrtva trgovine ljudima, DGS je kontaktirao IPTF očekujući da će se parom pozabaviti tim STOP-a. DGS nije bio spreman da se sam pobrine za taj slučaj.²⁰⁷ Stvari pogoršavaju stalne prepirke između DGS-a i policije. Na jednom broju graničnih prelaza koji trgovci ljudima koriste policija i DGS ne razgovaraju, a kada je potrebno

mandat samo da "prati" lokalnu policiju prilikom racija, on ih zapravo podstiče da te racije organiziraju i vrše.

²⁰⁴ Iz razgovora koji je ICG vodio sa pripadnikom IPTF-a, 12. decembar 2001.

²⁰⁵ Iz razgovora koji je ICG vodio sa zvaničnikom STOP-a, 13. decembar 2001. Ahmetaševićeva i Harbin, međutim, izvještavaju da 50 policajaca IPTF-a radi sa 140 bosanskih policajaca. IWPR Special Investigation, op. cit., na www.iwpr.net

²⁰⁶ Slučaj u kojem je IPTF uspio da policajca vrati na njegovo radno mjesto desio se u Kiseljaku. Iz prepiske koju je ICG vodio sa članom STOP-a, 11. decembar 2001. Policajci koji rade na zadacima u borbi protiv trgovine ljudima isto tako pate od nedostatka sredstava, naročito za nabavku opreme i vozila. Jedan policajac IPTF-a se u razgovoru sa United Press International požalio: "Trebate napisati da kada nađemo dobre policajce da rade na važnom zadatku, moramo im naći auto". Citat iz P. Mitchell Prothero, "Raid saves young trafficked girls" (Racija spašava mlade djevojke - žrtve trgovine ljudima), United Press International, 31. januar 2002.

²⁰⁷ Iz razgovora koji je ICG vodio sa zvaničnikom STOP-a, 11. decembar 2001.

komuniciraju preko IPTF-a.²⁰⁸ Čini se da to stanje hladnog rata održavaju policajci, jer pripadnicima DGS-a, koji su velikim dijelom regrutirani iz njihovih redova, zavide na višim plaćama i boljem statusu. Tu situaciju treba popraviti izdavanjem i provedbom jasnih i obaveznih smjernica o saradnji.

Od samozadovoljstva i nesposobnosti gore je saučesništvo. ICG-u je rečeno za slučajeve gdje su Rumunke koje su dovođene u javne kuće u BiH iz Srbije prebačene trajektom preko rijeke uz pomoć policajaca iz RS-a.²⁰⁹ Za većinu prostitutki koje je IPTF ispitaio tokom racija u “noćnim klubovima” u RS-u ustanovljeno je da posjeduju kako radne dozvole koje je izdalo Ministarstvo za pitanja boraca, žrtava rata, i rada, tako i dozvole boravka koje je izdala lokalna policija. Žene su rekle da su im dokumente, dozvole za rad i vize obezbijedili njihovi trgovci. Sve to sugerira saučesništvo vladinih zvaničnika u organiziranju trgovine vrijedne milione dolara.²¹⁰ Jedan zvaničnik UN-a je opisao kako je u jednoj policijskoj stanici u RS-u pronašao ormarić u kojem su bili kartoni sa podacima o mladim konobaricama iz Moldavije, Ukrajine i Rumunije.

Već dugo kruže glasine da Ministarstvo unutrašnjih poslova i Ministarstvo za pitanja boraca, žrtava rata, i rada u RS-u insistiraju na ljekarskim pregledima, uključujući i testiranje na HIV, prije nego što daju saglasnost za izdavanje dozvola boravka odnosno radnih dozvola ženama koje rade u barovima. Te glasine su tačne. Ministarstvo zdravlja i socijalne politike RS-a izdalo je direktivu kojom se sanitarnim inspektorima nalaže da od svih poslodavaca “djevojaka koje nude usluge zabave” traži da pruže dokaze o mjesečnim testovima tih

²⁰⁸ *Ibid.*

²⁰⁹ Iz razgovora koji je ICG vodio sa trgovcem ljudima, 9. decembar 2001. Prema mišljenju ženskih grupa u BiH, većina žena koje se namjeravaju dovesti u BiH u cilju trgovine seksualnim uslugama kupuje se na pijacama u Novom Sadu i Beogradu koje su praktično pijace roblja, te se kasnije prodaju na pijaci Arizona u blizini Brčkog. Iz razgovora koji je ICG vodio sa međunarodnom nevladinom organizacijom, 12. mart 2002. Takođe vidjeti Alix Kroeger, “*Victims of Bosnia's sex trade*” (Žrtve trgovine seksualnim uslugama u BiH), *BBC News*, 22. mart 2002., te Ahmetašević i Harbin, IWPR Special Investigation, www.iwpr.net.

²¹⁰ Vidjeti Izveštaj ICG-a za Balkan br. 118, *The Wages of Sin: Confronting Bosnia's Republika Srpska* (Nadnice za grijeh: suočavanje sa Republikom Srpskom), 8. oktobar 2001.

žena na HIV.²¹¹ Iako zdravstveni inspektor RS-a uviđa nezakonitost trgovine za potrebe prostitucije, on RS MUP i Ministarstvo za pitanja boraca, žrtava rata, i rada uvlači u taj biznis. Poruka prepiske koju je ICG vidio je jasna: pobrinite se da vaše žene kojima se trguje budu zdrave, a mi ćemo vam pomoći da se i dalje bavite tim biznisom.²¹²

U Federaciji, a naročito u Sarajevu, kantonalna ministarstva unutrašnjih poslova su svojim vetom u brojnim prilikama zaustavila planirane racije u javnim kućama.²¹³ Čini se da su u onim prilikama kada je do racija zaista došlo menadžeri ili vlasnici bili unaprijed obavještavani. Velike operacije za koje je medijima upućen poziv da ih pokrivaju su tako završile vrlo javnim neuspjehom.²¹⁴ To se desilo u slučaju “Operacije Makro”. Iako je UNMIBH na početku tu operaciju pozdravio kao uspješnu, kasnije se pokazalo da je ona propala. OHCHR izvještava da su prostitutke (a naročito one maloljetne) automobilima i kombijima potajno odvođene iz prostorija u kojima tek što nije počela racija policije i IPTF-a. Osim toga, prepadi nisu bili iskoordinirani kako treba, pa su u nekim slučajevima na meti bili legitimni barovi a ne javne kuće.²¹⁵ Policajci IPTF-a su kasnije komentirali da je jasno da su vlasnici javnih kuća “bili unaprijed obaviješteni”.²¹⁶ Štaviše, ženama koje su privedene radi saslušanja je očito bilo rečeno šta da kažu policiji i one su imale spremne sve dokumente za uvid.²¹⁷

²¹¹ Taj pristup je navodno uveden kada je 1997. godine za jednu “plesaćicu” ustanovljeno da je HIV-pozitivna, pa je ona odmah po kratkom postupku deportirana u Ukrajinu. Iz razgovora koji je ICG vodio sa zvaničnikom OHR-a, 20. decembar 2001., te iz pisma Sanitarnog inspektora RS-a svim opštinskim sanitarnim inspektorima, 4. januar 2000.

²¹² *Ibid.*

²¹³ Iz razgovora koji je ICG vodio sa zvaničnikom STOP-a, 13. decembar 2001.

²¹⁴ Nedaleko od OHR-a i preko puta IJC-a u Sarajevu nalazi se javna kuća čiji je vlasnik bivši vojnik a sadašnji svodnik koji ima dobre veze. Kada su policija i IPTF izvršile raciju u tom objektu, nisu pronađeni dokazi o prostituciji, iako su, kako je ICG-u rekao jedan policajac, “u pepeljarama bile upaljene cigarete sa tragovima karmina”. Kada su IPTF i policija predložili da se u tom objektu ponovo izvrši racija, MUP se usprotivio, tvrdeći da je jedna racija bila dovoljna.

²¹⁵ “*Report by the Office of the High Commissioner for Human Rights in The Effects on Operation ‘Macro’*” (Izveštaj Ureda Visokog komesara za ljudska prava o efektima operacije ‘Makro’), nedatirano.

²¹⁶ Iz razgovora koji je ICG vodio sa policajcem IPTF-a, 13. decembar 2002. Takođe vidjeti Aida Čerkez-Robinson, “*A Futile Attempt to Stop Sex Trade in Bosnia*” (Uzaludan pokušaj da se zaustavi trgovina seksualnim uslugama u BiH), Associated Press, 31. mart 2002.; te P. Mitchell Prothero, “*Raid saves young trafficked girls*”, United Press International, 31. januar 2002.

²¹⁷ *Ibid.*

U jednom izvještaju IOM-a konstatira se da “oko 90 posto žena koje su bile predmetom trgovine a kojima je IOM pomogao izjavljaju da su njihove mušterije bili mještani, s tim da su lokalni policajci bila jedna od glavnih korisničkih grupa”.²¹⁸ Prema jednom internom memorandumu UNMIBH-a iz marta 2001. godine, jedan prevodilac koji je u to vrijeme radio za IPTF u istočnoj RS bio je povezan i sa policajcima u Odjelu za kriminal i sa organizatorima lanca prostitucije. Prostitutke su sa svoje strane priznale da su među njihovim klijentima bili prevodioci i policajci. Autor memoranduma se požalio da do trenutka pisanja ovog izvještaja ništa nije učinjeno, iako je obećana istraga IPTF-a.²¹⁹

Strani mediji su povremeno izvještavali o slučajevima u kojima su pripadnici IPTF-a i drugi strani zvaničnici u BiH koristili prostitutke ili prešutno pristajali na tu trgovinu. *Washington Post* je u maju 2001. godine objavio podugačak izvještaj o policajcima IPTF-a koji su bili primorani da daju ostavku pod sumnjom da su podsticali prostituciju.²²⁰ John McGhie, novinar emisije vijesti britanskog Channel 4 je “vidio i snimio vozila EUMM-a parkirana ispred poznate javne kuće u Sarajevu, i vidio vozila UN-a ispred drugih javnih kuća”.²²¹ Još je ozbiljnije to što je ICG vidio interne dokumente UN-a i pisma zaposlenih u IPTF-u koji ukazuju na to da su čak i visokorangirani policajci u Bijeljini, Doboju i drugim mjestima podsticali ili imali koristi od prostitucije. U jednom slučaju je za policajce IPTF-a rečeno ne samo da su sprečavali istragu, nego da su i prijetili prostitutkama.²²² Jedan policajac IPTF-a koji je u dva navrata bio u misiji u BiH (1995. i 2001. godine) opisao je radno

okruženje u UN-u kao “sve više kriminalizirano”.²²³ *Washington Post* je nakon početnog članka u januaru 2002. godine objavio članak o navodnom zataškavanju u UN-u kako bi se zaštitili oficiri IPTF-a.²²⁴

Iako nekoliko takvih skandala ne bi trebalo zasjeniti doprinos koji je UNMIBH dao u borbi protiv trgovine ljudima, biće potrebno da misija koja će uslijediti ima na umu da neodgovorno ponašanje nekolicine, naročito ako se smatra da su se oni ‘izvukli nekažnjeno’, može umanjiti njen kredibilitet. Jedan od načina da se to spriječi jeste da se oficiri EUPM-a u svojim matičnim zemljama suoče sa administrativnim i pravnim posljedicama za sve prekršaje počinjene u BiH.²²⁵ Alternativa bi

²¹⁸ “Focus on the Balkans” (Težište na Balkanu), *Trafficking in Migrants* (Trgovina migrantima), IOM, jesen 2000. Ahmetašević i Harbin, s druge strane, tvrde da su “glavne mušterije koje doprinose potražnji uglavnom stranci i bogati domaći političari.” IWPR Special Investigation, www.iwpr.net

²¹⁹ Interni memorandum UN-a, 20. mart 2001.

²²⁰ Colum Lynch, “Misconduct, Corruption by U.S. Police Mar Bosnia Mission” (Misija u BiH remete neprimjereno ponašanje i korupcija među američkim policajcima), *The Washington Post*, 29. maj 2001.

²²¹ John McGhie, “UN Implicated in Sex Slavery” (UN umiješan u seksualno ropstvo), *Channel 4*, 8. juni 2000. EUMM je Monitoring misija Evropske unije.

²²² Iz razgovora koji je ICG vodio sa policajcem iz STOP-ovog tima, 11. decembar 2001.

²²³ Interni memorandum UNMIBH-a, 20. mart 2001. Izgleda da je način na koji su tretirani oni koji su mogli dići uzbunu bio obeshrabrujući. ICG je iz svojih izvora saznao da je Kathryn Bolkovac, pripadnica IPTF-a koja je poslala interni e-mail u kojem je tvrdila da policajci IPTF-a posjećuju prostitutke, kasnije otpuštena. Ostalima koji su progovorili o umiješanosti policajaca IPTF-a u prostituciju je navodno zapriječeno ili su preskočeni kod unaprijeđenja. Interni memorandum UN-a, 20. mart 2001. Jedan bivši pripadnik IPTF-a je rekao ICG-u da je bio “ogorčen i nikada više ne bih išao u neku UN misiju”. Iz razgovora koji je ICG vodio sa bivšim policajcem IPTF-a, 4. novembar 2001.

²²⁴ Colum Lynch, “U.N. Halted Probe of Officers' Alleged Role in Sex Trafficking” (UN zaustavio ispitivanje navodne uloge policajaca u trgovini seksualnim uslugama), *Washington Post*, 7. januar 2002. Pikantan nastavak priče iz *Washington Posta* vidjeti u prilogu Wendy McElroy “Is the U.N. Running Brothels in Bosnia?” (Drži li UN javne kuće u BiH?), *Fox News*, 22. januar 2002. UNMIBH je odbacio optužbe. Specijalni predstavnik Generalnog sekretara Klein je *Washington Postu* napisao, “Odbijam tvrdnju da smo zataškali umiješanost osoblja UN-u u trgovinu ljudima”. “Misconduct and the U.N. Mission” (Neprijmjereno ponašanje i misija UN-a), *Washington Post*, 24. januar 2002. Klein je u svom obraćanju Vijeću sigurnosti u martu 2002. godine rekao: “Ispitali smo sve i jednu tvrdnju o navodnoj umiješanosti pripadnika Međunarodnih policijskih snaga u trgovinu ljudima. Uprkos medijskom senzacionalizmu, niti jedna jedina optužba nije dokazana, niti su obezbjeđene dodatne informacije”. Više pojedinosti o UN-ovom poricanju umiješanosti u trgovinu ljudima vidjeti u članku Irwina Arieffa “U.N. Insists No Police Ties to Bosnia Prostitution” (UN odlučno tvrdi da policija nije povezana sa prostitucijom u BiH), *Reuters*, 5. mart 2002.

²²⁵ Ne postoji jednoobrazan sistem kazni za radnike UN-a koji počine prekršaj. Iako su 24 policajca IPTF-a otpuštena zbog navodnog dovođenja prostitutki, drugima je dozvoljeno da samo daju ostavku. Zemlje koje šalju ljude na misije često nemaju oštar stav kada je u pitanju njihovo neprimjereno ponašanje u inostranstvu. Od osmorice policajaca IPTF-a koji su poslani nazad u Sjedinjene Države, niti jedan nije krivično gonjen. Prema *Washington*

bila da se policajcima osumnjičenim za krivična djela može oduzeti diplomatski imunitet, te da lokalna policija može protiv njih podnijeti prijavu i da ih se može krivično goniti. U svakom slučaju, u sporazume koje EUPM potpisuje sa zemljama koje svoje policajce šalju na misije trebaju biti uključene i odredbe kojima se regulira tretman disciplinskih i zakonskih prekršaja.

Trgovina ljudima je značajna i kao pitanje ljudskih prava i zbog toga što je ona simptomatična za slabe institucionalne veze koje povezuju pravni sistem i sistem provođenja zakona u BiH. Problem, međutim, nije ograničen na odsustvo odgovarajućih zakona, što je Generalni sekretar ustvrdio u svom izvještaju o UNMIBH-u iz novembra 2001. godine. Neki relevantni zakoni stari su dvije decenije. Forsiranje stvarne i trajne reforme u načinu na koji policija tretira trgovinu ljudima i ostali prekogranični kriminal neće zahtijevati samo pažljivo praćenje od strane misije EU-a koja bi imala jake ovlasti, nego i koordinirane aktivnosti Radnog tima za vladavinu zakona. Jer čak i kad se trgovci ljudima uhvate i optužbe dokažu, kazne uglavnom ne odgovaraju izvršenom krivičnom djelu.

Osim toga, ako je suditi po EU-ovom "Tehničkom izvještaju o činjeničnom stanju", EUPM ne predviđa zadržavanje nečega poput STOP tima. Ukoliko je to tako, to je greška koju treba ispraviti. Biće potrebno da EUPM nastavi s aktivnostima koje je započeo UNMIBH kako bi se pozabavio kako trgovinom ljudima tako i okolnostima koje dozvoljavaju da ona cvjeta. Istovremeno se trebaju pokrenuti inicijative na regionalnom nivou kako bi se zemljama jugoistočne Evrope pomoglo da usklade svoje zakone o trgovini ljudima.

V. PROFESIONALIZACIJA POLICIJE

A. OBUKA

Svi službenici policije u BiH obavezni su proći kurseve obuke koje organizuje, vodi ili nadgleda UNMIBH. Standardni kursevi obuhvataju obuku iz oblasti "ljudskog dostojanstva", "obavljanja službe u saradnji sa lokalnom zajednicom", "unaprjeđenje saobraćajne kulture", "menadžment za rukovodeće kadrove", kompjutere i "prelazni kurs". Pored toga, CJAU je organizovao obučavanje osoblja u smislu sastavljanja izvještaja; UNHCR je ponudio kurseve koji se bave postupanjem sa azilantima; a IMMPACT tim Evropske unije je osigurao obuku pripadnika Državne granične službe. Vijeće Evrope je sa svoje strane pokrilo pitanja iz oblasti zaštite ljudskih prava. ICITAP se pobrinuo za obuku pripadnika policije iz Federacije i RS u smislu kontrolisanja nereda, sudske medicine, unutrašnjih istraga, uzimanja otisaka prstiju, kao i saobraćajnih prekršaja. OSCE je obezbijedio obuku pripadnika policije i portparola MUP-a iz oblasti odnosa sa medijima. Ono što je možda najvažnije jeste da je kroz IPTF-ov program "Kolokator" osigurano stalni i praktični neposredni nadzor nad radom policije na terenu, naročito u smislu boljeg obavljanja radnih zadataka.

Što se tiče aktivnosti van polja djelovanja UNMIBH-a, Antikorupcioni odjel pri OHR-u je ostvario blisku saradnju sa finansijskom policijom u Federaciji u borbi protiv prevara, pranja novca i raširene korupcije. Znatno broj bilateralnih donatora je obezbijedio modernu opremu ili je platio za specijaliziranu obuku. Tako je na primjer švedska Agencija za međunarodni razvoj finansirala obučavanje 15 instruktora iz RS i 25 iz Federacije iz oblasti razrješavanja konflikata, dok norveška vlada trenutno razmatra mogućnost finansiranja centra za obuku policijskih pasa. ICITAP i Evropska komisija takođe razmatraju finansiranje daljne obuke kako bi se policija pripremila za organizacione promjene u skladu sa novim krivičnim zakonom.

Svi ovi naponi na polju obučavanja pripadnika policije nisu ostali neprimijećeni. Gotovo 45 odsto stanovništva smatra da je policija bolje obučena nego prije rata.²²⁶ Međutim, osobe iz samog sistema sa kojima je razgovarao ICG kritikuju činjenicu da

Postu, "najozbiljnija kazna izrečena ... jednom policajcu bio je otkaz i gubitak bonusa od 4.600 američkih dolara". Colum Lynch, "Misconduct, Corruption by U.S. Police Mar Bosnia Mission", *Washington Post*, 29. maj 2001.

²²⁶ Interna anketa SFOR-a, 2. avgust 2001.

pripadnici policije nisu svuda u BiH dobili isti nivo osnovne obuke, kao i to da ni sama obuka nije uvijek bila adekvatnog kvaliteta. U nekim slučajevima su ovi osnovni kursevi trajali samo nekoliko sedmica.²²⁷

Službenicima policije na dužnostima srednjeg i visokog nivoa nije pružena odgovarajuća obuka neophodna za rukovodeći nivo. Misija koja nastavi rad na ovim aktivnostima će najbolje otpočeti tako što će napraviti nezavisnu procjenu obuke koju su pripadnici policije do sada imali.

B. IPTF-OV PROJEKAT UVOĐENJA FUNKCIJE KOMESARA POLICIJE

Političko uplitanje u rad policije je do nedavno bilo olakšano širokim ovlastima koje su imali ministri unutrašnjih poslova na entitetskom kao i na kantonalnom nivou. Ministri unutrašnjih poslova u BiH su daleko od toga da se pridržavaju finih konvencija ponašanja koje postoje u zapadnim zemljama, a koje prave jasnu granicu između oblasti djelovanja ministara (koji kreiraju politiku) i državnih službenika (koji je sprovode). Oni umjesto toga uzimaju zdravo za gotovo da se trebaju uplitati i u mikro-menadžment, što ponekad ide tako daleko da sami vrše uvid u imena kandidata predloženih za unapređenje, zapošljavanje ili izricanje disciplinskih mjera. Vršanje ovako sveobuhvatnih administrativnih ovlasti nad policijom od strane političkih zvaničnika predstavljalo je standardnu praksu u staroj Jugoslaviji, i kao takvo je prenešeno i u poslijeratne zakonske i administrativne propise u oba entiteta. Na primjer, Zakon o unutrašnjim poslovima Federacije BiH iz 1996. godine ministru daje kontrolu nad bukvalno svim funkcijama i postupcima u MUP-u FBiH. U članu 24. se između ostalog kaže da ministar može “odlučivati o sredstvima neophodnim za rad Ministarstva” kao i “o pravima i dužnostima zaposlenih u Ministarstvu”.

Ovako velika ovlaštenja koja su data ministrima unutrašnjih poslova zloupotrebljavaju se u smislu pravdanja isplata u novcu ili naturi osobama koje nisu u radnom odnosu pri vladi. U jednom takvom slučaju, službenici policije su dobili zadatak da obavljaju posao tjelohranitelja za zvaničnike Stranke za BiH. Isto tako, u 2000. godini je jedan stan u

vlasništvu MUP-a Federacije dat na korištenje bivšem ministru unutrašnjih poslova u Kantonu 5.²²⁸ Zapravo se uvijek može pozivati na član 24. federalnog Zakona o unutrašnjim poslovima da bi se pokrilo gotovo sve što ministar želi da uradi. Pravna služba će dobiti nalog da pripremi zakonsko opravdanje za određeni potez, što se onda dalje može koristiti za izdavanje naloga Odjelu za finansije i budžet za izvršenje ministrove želje.²²⁹ U toku je izrada novog federalnog Zakona o unutrašnjim poslovima kojim bi se trebale spriječiti ovakve zloupotrebe, ali se još uvijek čeka na njegovo zvanično usvajanje od strane Parlamenta.

Kao što će biti rečeno u daljnjem tekstu, ministri unutrašnjih poslova su takođe u političke svrhe koristili usluge Jedinica za profesionalne standarde (PSU), formiranih pod pokroviteljstvom IPTF-a u cilju sprovođenja istraga o pojedinim službenicima. Ovakva manipulacija - čak i ovog novog sistema koji je namijenjen za poboljšanje i podizanje nivoa odgovornosti u policiji – znači da i dalje ostaje nejasno da li policija, kao što se kaže u jednom izvještaju UNMIBH-a, “slijedi političke ili naloge striktno vezane za sprovođenje zakona”.²³⁰

Kako bi se razdvojilo kreiranje politike od njenog sprovođenja, te u cilju promovisanja profesionalizacije policije, UNMIBH je 1999. godine dao preporuku da se “pri ministarstvu ustanovi mjesto visokog zvaničnika, koji ne bi imao nikakvu političku ulogu već bi usmjeravao svakodnevne aktivnosti”.²³¹ To je zapravo bio začetak projekta koji će kasnije postati poznat pod imenom “Projekat uvođenja funkcije policijskih komesara”. Od svog nastanka 2000. godine projekat ima za cilj da, kako zakonski tako i u praksi, ustanovi funkciju “Direktora policije” u ministarstvima unutrašnjih poslova oba entiteta, te “Komesara policije” u svih deset kantonalnih MUP-

²²⁷ Iz razgovora ICG-a sa bivšim službenikom IPTF-a, 12. februar 2002.

²²⁸ Pravna služba MUP-a je dala mišljenje da je ovakva dodjela bila protuzakonita, ali je zaposlenima u službi bilo zapriječeno da će biti otpušteni ukoliko ne budu izvršili naloge. Iz razgovora ICG-a sa jednim uposlenikom Pravne službe FMUP-a, 11. februar 2002.

²²⁹ Iz razgovora ICG-a sa službenikom Odjela za finansije i budžet FMUP-a, 11. februar 2002.

²³⁰ Šestomjesečna strategija UNMIBH-a u mostarskom regionu, bez datuma.

²³¹ “From Joint to Unified Policing: Continuing Police Development in Central Bosnia” (Od zajedničkih do ujedinjenih policijskih snaga: Daljni razvoj policijskih snaga u srednjoj Bosni), Javni izvještaj Odjela za ljudska prava UNMIBH-a, septembar 1999.

ova Federacije. Imenovani na ove funkcije bili bi apolitični i funkcionalno nezavisni profesionalci.²³² Prema riječima Roberta Gravela (Gravelle), visokog službenika UNMIBH-a koji predsjedava ministarskim sastancima koji se bave policijskim poslovima, "Projekat uvođenja funkcije komesara policije od fundamentalnog je značaja u smislu osiguravanja postojanja jedne nezavisne i apolitične policijske službe u cijeloj Bosni i Hercegovini, koja će biti na usluzi ljudima i koja će se pobrinuti da se zakon primjenjuje jednako na sve građane, bez uplitanja bilo kakvih specijalnih interesa".²³³

I dok bi s jedne strane ministarstva unutrašnjih poslova i dalje generalno bila odgovorna i nadležna za policiju i upravljanje – a takođe i za predstavljanje svojih ministarstava u vladi – direktori ili komesari bi s druge strane bili odgovorni za svakodnevni rad policije.²³⁴ Nakon uvida u postojeću praksu i dosadašnje predmete, te pravna mišljenja iz Novog Zelanda i Sjeverne Irske, UNMIBH je pokušao da definiše nadležnosti ministara i direktora ili komesara policije na takav način koji bi ovim potonjim osigurao "operativnu samostalnost".²³⁵

U 2001. godini UNMIBH je objavio svoju dvostruku strategiju implementacije. Kao prvo, planirano je postavljanje dva direktora i komesara koji bi tu funkciju obavljali u prelaznom periodu, od kojih bi većini prema očekivanjima UNMIBH-a četvorogodišnji mandat bio potvrđen po usvajanju odgovarajućih zakonskih propisa. Kao drugo, UNMIBH je izvršio pritisak na razne parlamentarne skupštine kako bi se usvojili neophodni zakoni. Iako je UNMIBH već izradio osnovnu podlogu ili neku vrstu šablona za takav zakon, on je ipak dozvolio raznim parlamentima da u njega uvrste određene izmjene i dopune. Ovaj liberalni pristup će međutim kasnije izazvati određene probleme.

Cilj UNMIBH-a je bio da se izgradi neka vrsta

zaštitnog pregradnog zida između političara i profesionalaca, na taj način smanjujući mogućnost manipulacija od strane ovih prvih sa ovim potonjima. Ali isto tako se moralo voditi računa da se angažuju iskusni i ugledni komesari. Osnovani su nezavisni odbori za provjeru, sastavljeni od članova koji nemaju veze sa politikom, čiji je zadatak bio da imenuju stalne komesare i nadgledaju njihov rad.²³⁶

Oba kraka ove strategije su vrlo brzo naišla na otpor. Političke stranke iz Federacije su s jedne strane stavile primjedbe na zakonske propise neophodne da bi se ustanovila radna mjesta komesara, a s druge strane su predložile nepodobne kandidate za navedene prelazne pozicije. Prema riječima jednog službenika UNMIBH-a, Ministar unutrašnjih poslova Muhamed Bešić je jasno izrazio svoje protivljenje ovoj cjelokupnoj šemi "još od samog početka, i to baš zbog toga što se njome uslovljava smanjenje ministarskih ovlasti".²³⁷ On i njegova Stranka za BiH su početkom 2001. godine čak zaprijetili da će oboriti tek formiranu vladu koju su činile stranke iz sastava Alijanse za promjene ako UNMIBH nastavi da insistira na nastavku ovog projekta.²³⁸ Iako se na kraju ispostavilo da je ovo bila samo prazna prijetnja, ovaj događaj ipak zorno ilustruje dubinu protivljenja ovom projektu u Federaciji.²³⁹ Jedan službenik UNMIBH-a je ICG-u rekao da se plaši kako je protivljenje ovoj ideji tako veliko da će u budućnosti "ko god bude imenovan za ministra unutrašnjih poslova vjerovatno biti izložen pritisku da smijeni direktora policije".²⁴⁰ Iako su na

²³⁶ *Ibid.*

²³⁷ Korespondencija ICG-a sa službenikom UNMIBH-a, 12. februar 2002. Za više informacija o Bešićevom demantu vidi članak "Teroristi pripremili atentat na doministra Tomislava Limova", *Oslobođenje*, 8. juli 2001. Za više informacija o previranjima u FMUP-u vidi članak Vildane Selimbegović "Svi Žilićevi kvadrati" u magazinu *Dani*, 27. april 2001, str. 16-17.

²³⁸ Iz razgovora ICG-a sa jednim službenikom UNMIBH-a, 12. februar 2002.

²³⁹ S druge strane, bilo je vrlo malo ili čak nimalo protivljenja projektu uspostavljanja funkcije komesara policije u Republici Srpskoj, gdje centralizacija policije znači da bi politička kontrola nad policijom bila vrlo malo ugrožena uspostavljanjem pozicije direktora policije. Zapravo je Ministarstvo unutrašnjih poslova ovaj projekat čak i podržalo u jednom dokumentu koji je ICG-u dat na uvid, a gdje je zauzet stav da će ovaj projekat stvoriti "bitne uslove za bolju saradnju između kriminalističkog odjela i uniformisane policije". Interni izvještaj Ministarstva unutrašnjih poslova RS, bez datuma.

²⁴⁰ Iz razgovora ICG-a sa jednim službenikom UNMIBH-a, 21. februar 2002. UNMIBH smatra da ovaj otpor ima

²³² Interne smjernice UN-a (IPTF-p06/2001), 2001.

²³³ "Post of Director of Policing at FMUP" (Mjesto Direktora policije pri FMUP-u), arhivski materijal UNMIBH-a, 5. februar 2002.

²³⁴ U skladu sa internim smjernicama UN-a (IPTF-p06/2001), komesar policije mora imati "odgovarajuću fakultetsku diplomu, minimalno deset godina radnog staža, minimalno četiri godine radnog iskustva na rukovodećim mjestima, kao i dokazanu sposobnost rukovođenja operacijama velikog obima". Nadalje, komesar policije "ne smije vršiti nikakvu političku funkciju niti predstavljati neku političku stranku".

²³⁵ *Ibid.*

kraju federalni zakonski propisi dopunjeni i izmijenjeni kako bi omogućili uspostavljanje funkcije direktora policije – a kandidat IPTF-a Dragan Lukač je imenovan na to mjesto aprila 2001. godine – tihi otpor iz pozadine prema čitavom ovom projektu se i dalje nastavlja.

Protivljenje projektu uvođenja funkcije komesara policije se pokazalo još žešćim u kantonima, naročito tamo gdje Hrvati čine većinu. U Kantonu 7 je otkriveno da je jedan kandidat za komesara krivotvorio dokaze protiv jednog drugog policajca hrvatske nacionalnosti.²⁴¹ U Kantonu 10 nije predložen nijedan odgovarajući kandidat; dok je u kantonima 6 i 8 predložen samo po jedan takav kandidat. Kandidat iz Kantona 6 je na kraju i imenovan na tu funkciju, dok je vlada Kantona 8 odbila da odobri imenovanje predloženog kandidata. Iako su tri kantona gotovo uspjela u roku usvojiti tražene izmjene i dopune Zakona o unutrašnjim poslovima, ostali to nisu nikako ni učinili.²⁴² U Kantonu 7 – koji je trebao biti model za sve ostale – Stranka za BiH je sve vrijeme uporno nastavila da opstruira usvajanje neophodnih zakonskih propisa, a kada je ovaj zakon napokon usvojen, nastavila je da ometa odabir one osobe koja bi imala tražene profesionalne i apolitične kvalifikacije. Do početka 2001. godine Komesar IPTF-a je morao obustaviti ovaj projekat i otpočeti iznova zbog “zabrinutosti da je proces odabira postao izrazito politizovan”.²⁴³

U pokušaju da spasi ovaj projekat, UNMIBH je prihvatio kandidate koji nisu bili baš idealni za te pozicije kako bi imenovanje komesara napokon bilo završeno. ICG je iz određenih izvora dobio

nacionalne korijene, i da polazi od težnje da se obezbijedi da bošnjački direktor policije uvijek podnosi izvještaje bošnjačkom ministru unutrašnjih poslova. Međutim, moglo bi se isto tako uvjerljivo reći da je ovo pitanje takođe političke i krivično-pravne prirode. To znači da bi se od bošnjačkog direktora moglo očekivati da bude blaži – ili da odlaže rješavanje – prema predmetima koji se tiču bošnjačkih političara i stranaka koje su pod istragom zbog korupcije i drugih kriminalnih aktivnosti. U svakom slučaju – kao što je to za ICG rekao jedan službenik UNMIBH-a – “nakon preuzimanja dužnosti od strane novog ministra (Rame Masleše) ponovo su uspostavljeni paralelni komandni lanci, paralelni u smislu Bošnjaci/Hrvati”. Korespondencija ICG-a sa službenikom UNMIBH-a, 16. februar 2002.

²⁴¹ Iz razgovora ICG-a sa službenikom UNMIBH-a, 21. februar 2002.

²⁴² Razgovori ICG-a sa službenicima UNMIBH-a, 8. februar i 29. april 2002.

²⁴³ “Guidelines for internal UNMIBH/IPTF use only” (Smjernice samo za internu upotrebu UNMIBH/IPTF-a), UNMIBH, bez datuma.

informaciju da je u Kantonu 8 odgovarajući zakon usvojen samo zato što je tadašnji ministar unutrašnjih poslova, koji kao takav nije bio prihvaćen od strane OHR-a, želio da na to mjesto postavi svog kandidata.²⁴⁴ Ovo natezanje je rezultiralo time da još uvijek nije imenovan komesar za prelazni period.²⁴⁵

U ostalim kantonima, skupštine su pokušale da umanje djelokrug i nadležnosti komesara policije.²⁴⁶ I opet je UNMIBH bio prisiljen pristati na određene “kompromise” kako bi se projekat održao na životu. Na primjer, u Kantonu 1 je ministar unutrašnjih poslova zadržao kontrolu nad jedinicama PSU i Disciplinskim komitetom.²⁴⁷ Nezadovoljan ovakvom zloupotrebom jedinica PSU i Disciplinskog komiteta – koji su trebali biti zaštićeni od političke kontrole – komesar za prelazni period koji je postavljen od strane UNMIBH-a zaprijetio je ostavkom.²⁴⁸ Na sličan način je i u Kantonu 7 ministar zadržao ovlasti koje se odnose na zapošljavanje službenika MUP-a, dok je vlada naglasila svoje pravo na veto pri imenovanju kandidata predloženih za komesare policije od strane Nezavisne komisije za ocjenu kandidata. Jedan službenik UNMIBH-a je za ICG izjavio da odgovarajući zakon u Kantonu 7 “sadrži duplirajuće odredbe, da je nejasan, te da će zbog toga vjerovatno omogućiti razne propuste u svojoj primjeni”.²⁴⁹

²⁴⁴ Iz razgovora ICG-a sa službenikom UNMIBH-a, 21. februar 2002. Iako birokratija UN osporava ove nalaze, ICG je dobio informaciju da je u bar jednom kantonu došlo do međunarodnog pritiska da se postavi komesar u prelaznom periodu, uprkos činjenici da za tako nešto UNMIBH nema zakonskih ovlasti.

²⁴⁵ Korespondencija sa službenikom UNMIBH-a, 18. mart 2002.

²⁴⁶ Ova taktika je olakšana činjenicom da sam UNMIBH nije izradio nacrt ovog zakona, već je samo tražio da on bude oblikovan na određeni način. “Dragocjeno vrijeme je izgubljeno”, izjavio je za ICG jedan od službenika UNMIBH-a. Intervju ICG-a, 12. februar 2002.

²⁴⁷ Iz razgovora ICG-a sa službenikom IPTF-a, 7. februar 2002.

²⁴⁸ *Ibid.*

²⁴⁹ Razgovori ICG-a sa službenicima UNMIBH-a, 12. i 21. februar 2002. Prema riječima jednog člana osoblja UNMIBH-a, “najveća bitka (unutar UNMIBH-a) se sada vodi iznutra u vezi raznih federalnih, RS i kantonalnih zakona o unutrašnjim poslovima, a naročito u vezi nivoa ‘dosljednosti’ koji je potrebno uvesti u sve zakonske propise kojima se reguliše uspostavljanje funkcije komesara policije”. Korespondencija ICG-a sa službenikom UNMIBH-a, 25. mart 2002.

Potencijalna učinkovitost Projekta komesara policije takođe je podrivena imenovanjem savjetnika ministara za unutrašnje poslove ili drugih moćnika čiji je zadatak isključivo da pronalaze načine da zaobiđu komesare policije i zadrže neformalne komandne lance. U Trebinju je šef policijske uprave koji nije izvršio svoju dužnost za vrijeme i nakon nereda iz maja 2001. godine, a koji je u međuvremenu smijenjen od strane ministra unutrašnjih poslova RS nakon pritiska UNMIBH-a, na kraju nagrađen imenovanjem na novu funkciju kao šef Pravnog i kadrovskeg odjeljenja ministarstva.²⁵⁰

Godinu dana nakon inauguracije ovog projekta neki od problema su prevaziđeni, ali ostali problemi nastavljaju da ugrožavaju njegove šanse za uspjeh. U Federaciji su održana dva sastanka komesara u prelaznom periodu, i prema riječima jednog službenika UNMIBH-a, "kantonalni komesari policije od federalnog direktora policije očekuju neku vrstu liderstva".²⁵¹ Ovo ukazuje na to da se razne grupacije, mreže i interesi okupljaju oko ovih pozicija, što je preduslov da kako same pozicije tako i zvaničnici koji ih zauzimaju nadžive UNMIBH.²⁵² Međutim, sam sistem je i dalje asimetričan. Oba entiteta će imati direktore policije a kantoni će imati komesare policije, ali odabir šefova policijskih uprava u RS i šefova policije u Federaciji i dalje je netransparentan, i zasniva se uglavnom na postavljanju na položaje stranačkih ljudi, poznanika i politički podobnih kandidata. Projekat komesara policije bi međutim još uvijek mogao uspjeti, ali ako se to želi postići onda se princip nepolitičkih imenovanja na dužnosti mora proširiti i na niže hijerarhijske nivoe, i mora obuhvatiti sva najviša i srednje visoka mjesta. To je još jedan zadatak za EUPM.

²⁵⁰ Na pitanja UNMIBH-a zašto je ovo lice ponovo zaposleno, u Ministarstvu unutrašnjih poslova RS su izjavili da ono zapravo "nikada nije ni bilo otpušteno, samo je smijenjeno sa svoje funkcije". Izveštaj o sprovođenju regionalnog plana implementacije, UNMIBH regija Mostar, 1. decembar 2000 – 9. maj 2001.

²⁵¹ Korespondencija ICG-a sa službenikom UNMIBH-a, 12. februar 2002.

²⁵² Podrazumijeva se da ova saradnja predstavlja dobar predznak za saradnju između Federacije i kantona, ali sama po sebi ne može izgladiti organizacione prepreke koje stoje na putu ovoj saradnji.

C. STVARANJE SISTEMA SOPSTVENE ODGOVORNOSTI: JEDINICE ZA PROFESIONALNE STANDARDE

Kada međunarodna zajednica napusti Bosnu, moraju postojati stvarni i efikasni mehanizmi koji će osigurati da službenici policije budu odgovorni za svoje postupke. I kao što je napisao Richard Monk, "da bi se ljudima omogućilo da prosperiraju, mora im se omogućiti osjećaj sigurnosti i povjerenja da će ih zakon zaštititi od zlouotrebe ovlasti od strane policije, kao i povjerenja da će biti u mogućnosti da traže zadovoljenje".²⁵³ Ovo je naročito slučaj u postkonfliktnim društvima kao što je ono u BiH, gdje nepovjerenje u policiju ima duboke korijene i vrlo često je sasvim opravdano.

To se naročito odnosi na prisustvo navodnih ratnih zločinaca u redovima policije, koje sprečava povratak izbjeglica. Praveći intervju u i oko Prijedora početkom 2002. godine, američki novinar Chuck Sudetic je ustanovio da je na povratak Bošnjaka imalo uticaja ne samo nekoliko hapšenja optuženih za ratne zločine od strane SFOR-a, nego su se počeli osjećati znatno sigurnije nakon što je IPTF počeo oduzimati dozvole za rad onim službenicima policije koji su svojevremeno bili na službi u kampu Omarska.²⁵⁴

Sve u svemu, službenici policije moraju snositi trostruku odgovornost: samim policijskim snagama, sudskom sistemu i javnosti. Ovo su odvojene ali međusobno zavisne oblasti testiranja policije. U jednom izvještaju ženevskog Centra za demokratsku kontrolu oružanih snaga stoji da "obavljanje dužnosti policijskih snaga sobom povlači odgovornost 'na dole' u smislu potreba zajednice za bezbjednošću i pružanjem pomoći (prije nego odgovornost 'na gore' u smislu polaganja računa određenoj političkoj stranki ili režimu u borbi protiv političkih protivnika), kao i odgovornost prema višeslojnoj javnosti, uključujući i aktivnost same zajednice preko višestrukih mehanizama za nadgledanje i kontrolu".²⁵⁵

²⁵³ Richard Monk, Prvi preliminarni izvještaj OSCE o misiji koja preuzima poslove UNMIBH-a i Međunarodnih policijskih snaga UN-a, oktobar 2001.

²⁵⁴ Razgovor ICG-a sa Chuckom Sudeticem, 13. februar 2002.

²⁵⁵ Marina Caparini, "Democratic Control of the Police and Police Reform in the Federal Republic of Yugoslavia and Serbia" (Demokratska kontrola policije i reforma policije u

U ovom trenutku je međutim situacija takva da policija vrlo rijetko preispituje svoj vlastiti rad; sudstvo se radije opredjeljuje da se previše ne miješa u ovu problematiku čak i ako se to zahtijeva disciplinskim postupkom; dok se javnosti s vremena na vrijeme servira pokoji skandal, ali je se uglavnom drži u mraku.

UNMIBH i ICITAP su pružili pomoć pri osnivanju lokalnih Jedinica za profesionalne standarde (*Professional Standards Units – PSU*),²⁵⁶ koje su smještene pri regionalnim stanicama policije, te su u tom smislu nastojali da podrže razvoj jedinstvene disciplinske prakse u Federaciji i Republici Srpskoj. Pod vodstvom ICITAP-a, šefovi jedinica PSU su se počeli redovno sastajati radi izmjenjivanja informacija i iskustava.²⁵⁷ Novi postupci za obradu pritužbi na rad policije su takođe bili osmišljeni tako da se utvrde svi aspekti same pritužbe, kao i da se odrede odgovarajuće akcije. Prema izvještaju ICITAP-a, trenutno je u toku revizija ovih postupaka od strane MUP-a Republike Srpske.

Nažalost, i dalje imamo pojavu ignorisanja ovih jedinica PSU i disciplinskih postupaka koje one treba da nadgledaju. ICG je na primjer saznao za jedan slučaj iz Drvara gdje je jedna sutkinja uhapšena od strane službenika policije nakon što ih je pozvala da joj pomognu pri izvršenju sudskog naloga za deložaciju. Prilikom ispitivanja, šef lokalne policije je jednostavno izjavio da su pomenuti službenici policije bili “mladi i neiskusni”.²⁵⁸ Pripadna jedinica PSU uopšte nije bila upoznata sa problemom, a protiv ove eklatantne opstrukcije sprovedbe imovinskih zakona nije pokrenuta nikakva daljna akcija.

Jedinice PSU i disciplinski postupci i dalje predstavljaju oruđa za manipulisanje policijom. Izvještaji jedinica PSU se često bacaju ili se ne prosljeđuju tužiocima. Ili se jedinice PSU uopšte ne obavještavaju o predmetima koji bi mogli potpadati pod njihovu nadležnost. U jednom američkom izvještaju stoji da “iako se ministri i njihovi zamjenici imenuju od strane vlada, te stoga ne mogu zvanično biti pod istragom od strane odgovarajućih

jedinica PSU, oni ipak ponekad traže od jedinica PSU da sprovedu istragu u vezi određenih pritužbi. Ako se ispostavi da utvrđene činjenice dotičnog službenika ne oslobađaju odgovornosti, mogu uslijediti odgovarajuće mjere reakcije.”²⁵⁹ U jednom internom izvještaju UNMIBH-a kaže se da “na osnovu provjere IPTF-a rada unutrašnje kontrole policije u Kantonu 10, lokalna policija je podnijela krivične prijave protiv sedam bivših i tri sadašnja službenika policije u Drvaru”.²⁶⁰ Bez intervencije IPTF-a ovi predmeti bili bi odbačeni. UNMIBH-ova jedinica CJAU i Odjel za ljudska prava trenutno preispituju sudske i policijske spise kako bi utvrdili koji su službenici policije optuženi za neko krivično djelo a da se i dalje nalaze u službi. Ovo je još jedna stvar koju je trebala obaviti odgovarajuća jedinica PSU. Uvidom u spise samo Osnovnog suda u Doboju, CJAU je ustanovio da je sedam službenika policije optuženo za krivična djela, ali da nakon toga nije bila pokrenuta nijedna istraga niti postupak.²⁶¹

S druge strane, jedinice PSU su često pretrpane predmetima koji ne spadaju pod njihovu nadležnost, a sve u cilju da se njihovi naponi razvodne, ili da ih se iskoristi za političke ili druge mračne svrhe. Od jedinica PSU koje djeluju pri federalnom MUP-u se na primjer ponekad traži da istraže pojedine prekršaje počinjene na teritoriji nekog kantona, a koji uopšte ne spadaju pod njihovu nadležnost.

Službenici policije i dalje ostaju nekažnjeni, čak i ako su prekršili zakon ili počinili disciplinski prekršaj. Kada se i pozovu na odgovornost, kazne su obično ili nesrazmjerno blage u poređenju sa prirodom prekršaja, ili jednostavno odražavaju lični kapric dotičnog lokalnog načelnika.²⁶² Blagost prilikom izricanja kazni je naročito izražena u predmetima koji se odnose na interne pritužbe – nasuprot onima koje potiču od šire javnosti – tj. kada se od policijskih snaga zahtijeva da sprovedu istragu i discipliniraju pripadnike “svoje” nacionalnosti. Prema riječima portparola UNMIBH-a Stefe Lehmana, “ne bismo ništa više željeli nego da

Saveznoj Republici Jugoslaviji i Srbiji), *Working Papers* (radni dokument), CDCAF, mart 2002, str. 2.

²⁵⁶ U ovom izvještaju se termini “PSU” i “Jedinice unutrašnje kontrole” koriste naizmjenično sa istim značenjem.

²⁵⁷ Iz razgovora ICG-a sa službenikom ICITAP-a, 12. novembar 2001.

²⁵⁸ Iz razgovora ICG-a sa federalnim ombudsmenom, 12. decembar 2001.

²⁵⁹ Interni izvještaj SAD, juni 2001.

²⁶⁰ Izvještaj CJAU za sedmični izvještaj MHQ, 11-18 januar 2002.

²⁶¹ *Ibid.*

²⁶² Na primjer, pripadniku policije koji je zaspao na dužnosti plata će biti smanjena za 20 odsto, a ista ta kazna izrečena je i jednom drugom pripadniku policije za kojeg je utvrđeno da je počinio ozbiljna kršenja ljudskih prava. Izvještaj o sprovođenju regionalnog plana implementacije, UNMIBH regija Mostar, 10. maj 2001 – 5. juli 2001.

lokalna ministarstva unutrašnjih poslova sprovode istrage protiv svojih vlastitih ljudi. Oni međutim vrlo nerado sprovode istrage protiv osoba njihove nacionalnosti.²⁶³ Krajem prošle godine je Okružni sud u Doboju potvrdio presude protiv šest službenika policije za kršenje ljudskog dostojanstva zloupotrebom službenog položaja. Kazne su se kretale od tri mjeseca (za trojicu od ovih službenika) do dva mjeseca (za jednog od njih), ili uslovne kazne za preostalu dvojicu.²⁶⁴

ICG je iz jednog pouzdanog izvora doznao da uprkos tome što jedinica PSU u Mostaru predstavlja jedan od uspješnijih multietničkih poduhvata u tom podijeljenom gradu, "ipak se njen rad mora konstantno nadgledati kako bi se osiguralo da se istrage tretiraju na korektan i pravičan način bez negativnih uticaja nacionalnih politika".²⁶⁵ U jednom internom dopisu UNMIBH-a stoji da u Kantonu 8, "isto kao i u Kantonu 7, jedinica za unutrašnju kontrolu ministarstva unutrašnjih poslova u nekoliko navrata nije sprovela nepristrasnu istragu zloupotreba unutar policije".²⁶⁶ Nesprovođenje istraga o incidentima vezanim za povratak izbjeglica u Mostaru jeste znak konstantne neefikasnosti i neadekvatnosti rada odgovarajuće jedinice PSU.

Činjenica da je u Mostaru sproveden određeni broj uspješnih istraga ne mijenja jednu drugu činjenicu, a to je da preveliki broj incidenata nije bio dovoljno temeljito istražen. U jednom izvještaju UNMIBH-a stoji da je gradska jedinica PSU "i dalje podijeljena, te kao takva ne može disciplinovati službenike policije iste nacionalnosti." U izvještaju se dalje kaže da su jedinice PSU "u potpunosti pod kontrolom Ministarstva (unutrašnjih poslova Kantona 7) i da ne odaju čak ni privid nepristrasnosti".²⁶⁷ Sedmični izvještaj Ureda za ljudska prava za period od 3.-9. novembra 2001. godine primjećuje da "dva službenika koja su 1999. godine neopravdano napala jednog maloljetnika nikada nisu bili propisno kažnjeni od strane zvaničnika stanice javne bezbjednosti, uprkos tome što ih je sud proglasio

krivično odgovornima za taj incident".²⁶⁸

Zakon takode nalaže suspenziju (uz 80 odsto ličnog dohotka) onih službenika policije koji se nalaze pod krivičnom istragom, ako su optužbe takve da prijete ugledu policije.²⁶⁹ UNMIBH je međutim utvrdio da sva ministarstva unutrašnjih poslova u manjoj ili većoj mjeri zloupotrebljavaju svoje diskreciono pravo tako što ovim službenicima dozvoljavaju da i dalje obavljaju svoje dužnosti uprkos optužbama protiv njih.²⁷⁰ Nakon ovog otkrića, UNMIBH je morao izvršiti pritisak na ministarstva unutrašnjih poslova u kantonima 1 (Unsko-sanski) i 3 (Tuzlanski) kako bi se suspendovali službenici policije pod istragom. Dana 5. aprila 2002. godine službenici UNMIBH-a su sa funkcionerima tuzlanskog MUP-a održali zajedničku konferenciju za štampu na kojoj su objavili suspenziju deset službenika MUP-a pod istragom.²⁷¹ Međutim, UNMIBH u ovom pogledu nije do kraja dosljedan. U medijski intenzivno praćenom predmetu Hadžići (takode poznat pod imenom Zujevina) u Kantonu Sarajevo, nije bio suspendovan niti jedan od 18 službenika policije koji su u to vrijeme bili pod istragom zbog kršenja ljudskih prava.²⁷² Zapravo postoji dovoljan broj primjera gdje jedinice PSU nisu uspjele održati disciplinske standarde – kako u Federaciji tako i u RS – nakon čega su zaključili da se disciplina može obezbijediti jedino preko izvještaja o nepoštivanju pravila službe, te shodno tome smjenjivanja tih službenika od strane UNMIBH-a. U onim slučajevima gdje su jedinice PSU sprovele odgovarajuće istrage i predmete prosljedile disciplinskim komitetima, ovi su tada postajali mjesta za manipulacije ove ili one vrste. Pretjerana blagost prilikom izricanja kazni,

²⁶⁸ Sedmični izvještaj iz Odjela za ljudska prava UNMIBH, za period od 3. do 9. novembra 2001.

²⁶⁹ Zakonski propisi se razlikuju od entiteta do entiteta i od kantona do kantona, tako da se i diskrecione ovlasti ministara unutrašnjih poslova takode razlikuju. Na primjer, u Zakonu o zapošljavanju i platama službenika u federalnim administrativnim organima u Federaciji BiH stoji da: službenik protiv kojeg je pokrenuta istraga ili određen pritvor zbog počinjenog krivičnog djela, ili koji služi zatvorsku kaznu u trajanju do šest mjeseci, suspenduje se do okončanja istrage, oslobađanja iz pritvora ili sa izdržavanja zatvorske kazne".

²⁷⁰ Iz razgovora ICG-a sa službenikom UNMIBH-a, 11. april 2002.

²⁷¹ "Suspendovano deset policajaca", *Oslobodjenje*, 6. april 2002.

²⁷² Iz razgovora ICG-a sa službenikom UNMIBH-a, 9. april 2002. Osamnaest pripadnika policije je optuženo za ozbiljna kršenja ljudskih prava na dužnosti.

²⁶³ Anes Alić & Jen Tracy "Serve and Protect Your Own" (Biti na usluzi i štiti svoje), *Transitions Online*, 28. novembar 2001.

²⁶⁴ Izvještaj CJAU za sedmični izvještaj MHQ, 23. novembar – 7. decembar 2001.

²⁶⁵ Iz razgovora ICG-a sa jednim međunarodnim zvaničnikom, 22. novembar 2001.

²⁶⁶ Interni izvještaj UNMIBH-a, bez datuma.

²⁶⁷ Polugodišnji izvještaj UNMIBH-a za mostarski region, bez datuma.

pozivanje na rodbinske veze, te odugovlačenja koja su doprinosila zastarijevanju predmeta, predstavljaju uobičajenu praksu. U predmetu jednog policajca čiji je stric bio kandidat za kantonalnog komesara policije, nekoliko od gore spomenutih faktora bili su na djelu. Disciplinski komitet je jednostavno dozvolio da predmet zastari, čak i nakon što im je od strane jedinice PSU blagovremeno bila skrenuta pažnja da bi se takvo nešto moglo desiti. Iako je ministar unutrašnjih poslova već bio odobrio pokretanje postupka protiv nećaka, disciplinski komitet je zaključio da nije "dostavljen odgovarajući izvještaj", a istovremeno je bio prezauzet da bi u toku četiri mjeseca isti tražio od jedinice PSU. U svom izvještaju o ovom predmetu UNMIBH zaključuje da je tretman ovog službenika "čist slučaj opstrukcije na bazi zvanične privilegije unutar FMUP-a, manipulacije diskrecionim pravima procedure PSU, te mogućnosti Kabineta da to učini".²⁷³

U istom tom izvještaju UNMIBH-a iz novembra 2000. godine stoji da je jedan službenik FMUP-a u više navrata opstruirao rad jedinica PSU i disciplinskog komiteta.²⁷⁴ U ove njegove radnje spadaju skrivanje nalaza jedinice PSU od ministra sve dok nakon godinu dana predmet nije pravno zastario. Ovo je bio slučaj sa najmanje sedam predmeta u periodu 1999-2000., uključujući i predmet koji se odnosio na optužbe vezane za trgovinu drogom. UNMIBH je u svom izvještaju zaključio da "je ova igra skrivača bila moguća zato što je interni sistem dostavljanja pošte ... spor i komplikovan, te uključuje davanje brojnih odobrenja i prenosa naloga."²⁷⁵ Izvještaji jedinica PSU su se takođe vraćali tim istim jedinicama bez ikakvog komentara od strane ministra, što znači da se nije mogla pokrenuti nikakva daljna akcija.

Sve administrativne procedure - čak i ako dovedu do disciplinskih sankcija - ne moraju nužno rezultirati pokretanjem krivične istrage i podizanjem optužbi. Ali u nekim slučajevima do toga će neizbježno doći.

²⁷³ Interni izvještaj UN-a, 23. novembar 2000.

²⁷⁴ *Ibid.* Istrage od strane jedinica PSU potrebne su kao odgovor na svaku zaprimljenu pritužbu. Međutim i ministar unutrašnjih poslova može pokrenuti istrage. Nakon provedenih istraga ministru se dostavljaju preporuke za djelovanje. On ili ona se onda mogu složiti ili ne složiti sa nalazima. Ako ministar smatra da je PSU pronašla dovoljno dokaza za optužbe, saziva se disciplinski komitet. To je jedino tijelo koje može odlučiti o sankcijama.

²⁷⁵ *Ibid.*

Čini se međutim da jedinice PSU još uvijek nisu razvile dobre odnose sa sudstvom, jer je veoma mali broj službenika policije koji su bili krivično gonjeni nakon izricanja disciplinskih mjera ili otpuštanja. ICITAP primjećuje da su "u nekim slučajevima istrage prepuštene Kriminalističkoj policiji, a da od strane jedinice PSU nije dobijen nikakav izvještaj o daljnjem statusu ovih predmeta ili lica".²⁷⁶

Niti su jedinice PSU uspjele zadobiti poštovanje službenika policije niti poboljšati imidž policijskih snaga među građanima. Kada službenici policije budu otpušteni, oni se žale ministru unutrašnjih poslova ili tuže MUP. U jednom izvještaju UNMIBH-a stoji da je "interesantno spomenuti da se službenici ne žale jedinicama PSU".²⁷⁷ Čini se da ni javnost nije baš previše impresionirana. U jednoj anketi iz avgusta 2001. godine, samo 16,7 odsto od 2.500 ispitanika nije smatralo da je korupcija u policiji problem. Na pitanje zašto policija favorizira neke pojedince na račun drugih, odgovor je mahom bio novac, dok je na drugom mjestu bilo objašnjenje da je razlika u tome što neki ljudi raspolažu ličnim i društvenim vezama.²⁷⁸

EUPM bi trebao izvršiti jedan sveobuhvatan pregled djelovanja jedinica PSU, te učinkovitosti disciplinskih postupaka. Trebalo bi osigurati da jedinice PSU (ili Jedinice unutrašnje kontrole) ne borave i ne rade u istim prostorijama kao i organi koje bi oni trebalo da kontrolišu u okviru istraga. Jedinice PSU i disciplinski komiteti bi trebali biti stavljeni pod nadležnost komesara policije a ne raznih ministara unutrašnjih poslova, postepeno preuzimajući određenu ulogu u EUPM proceduri oduzimanja ovlaštenja i dozvole za rad. Službenici policije koji se nalaze pod istragom zbog bilo kojeg prekršaja ili zanemarivanja dužnosti bi sasvim normalno trebali biti suspendovani do okončanja istrage. Ovi interni procesi bi napokon trebali biti praćeni formiranjem vanjskih i nezavisnih entitetskih organa za pritužbe protiv policije.

D. ZAPOŠLJAVANJE PRIPADNIKA "MANJINSKIH GRUPA" U POLICIJI

Napori UNMIBH-a da se obezbijedi zapošljavanje pripadnika tzv. "manjinskih grupa" u policijskim snagama BiH je prirodna posljedica odredbi iz

²⁷⁶ Interni izvještaj ICITAP-a, 19. mart 2001.

²⁷⁷ Interni izvještaj UN-a, 27. novembar 2001.

²⁷⁸ Interna anketa SFOR-a, 2. avgust 2001.

Aneksa 7 Dejtonskog mirovnog sporazuma. "Okvirni sporazum o reorganizaciji, reformi i demokratizaciji policije u Republici Srpskoj" iz decembra 1998. godine, kao i "Sporazum o reorganizaciji policije Federacije Bosne i Hercegovine" iz aprila 1996. godine, čine osnovu za zapošljavanje pripadnika "manjinskih grupa" u redovima policije. Prema ovom potonjem sporazumu, "sastav policije odražava sastav stanovništva u skladu sa popisom iz 1991. godine". Ali prema sporazumu sa RS, policija je jedino dužna da ovaj omjer odredi prema učešću konstitutivnih naroda na opštinskim izborima iz 1997. godine.²⁷⁹

Cilj zapošljavanja pripadnika manjinskih naroda jeste da se pomogne poništavanje rezultata "etničkog čišćenja" tako što će se povratnicima i onima koji imaju namjeru da se vrate ponuditi određene garancije da će i pripadnici "njihovih" naroda biti zastupljeni u redovima čuvara reda i zakona u njihovim predratnim mjestima stanovanja. U izvještaju UNHCR-a stoji da se "bezbjednost smatra bitnim faktorom" u periodu kada izbjeglice i raseljena lica pomišljaju na povratak kući.²⁸⁰ Formiranje višenacionalnih policijskih snaga međutim nije samo pitanje pomirenja ili ljudskih prava, to je takođe i ekonomsko pitanje. To je zapravo jedna od malog broja oblasti gdje međunarodna zajednica može nametnuti integraciju tržišta rada tako što će povratnicima omogućiti da izdržavaju sebe i svoje porodice u područjima gdje se posao inače teško nalazi i gdje će situacija vrlo vjerovatno i ostati takva u doglednoj budućnosti.

Ohrabrenje – u smislu postizanja krajnjeg cilja – očigledno je veće u slučaju Federacije nego RS, gdje osnovica iz 1997. godine predstavlja strukturu stanovništva koja nije čak ni počela odražavati značajan broj povratka. Ali ako ništa ovim sporazumima je bar određeno da kriteriji za zapošljavanje manjinskih pripadnika kojima se reguliše mogućnost i obaveza takve zastupljenosti – bilo da se kao osnovica uzima popis iz 1991. ili učešće na izborima iz 1997. godine – trebaju odražavati brojke za pojedine opštine, a ne za entitete u cjelini. Ovo znači da obzirom da su Srbi u

Bugojnu 1991. godine činili 18,5 odsto stanovništva, u 2001. godini su na osnovu toga imali pravo na 18 odsto mjesta u policiji. To takođe znači i da će glasovi Bošnjaka u odsustvu za opštine u Republici Srpskoj, koje su inače "etnički očišćene" od Bošnjaka, bar osigurati nekakav okvir za određeni broj manjinskih zapošljavanja u tim mjestima.

Od potpisivanja ovih sporazuma sa entitetima, UNMIBH je nastavio da ulaže velike napore usmjerene ka manjinskom zapošljavanju u policiji. U tom smislu su organizovani kursevi kako bi se pomoglo policajcima koji su prije rata napustili službu da se vrate na posao.²⁸¹ Zauzimajući jedan proaktivni pristup, grupe za manjinsko zapošljavanje, koje su oformljene u svakom regionu UNMIBH-a, vršile su uvid u stanje na svojim područjima kako bi pronašle pogodne kandidate za pohađanje kurseva, i kako bi svršene polaznike ubijedili da se prijave za ovu vrstu poslova.²⁸² Spiskovi potencijalnih aplikanata se svakog mjeseca dostavljaju ministarstvima unutrašnjih poslova na sastancima Ministarskog komiteta za policijske poslove, kojim predsjedava UNMIBH.

Takođe se koriste i policijske akademije kako bi se osiguralo da postojeće "manjine" budu ponovo zastupljene u policiji; a svake godine se povećava broj pripadnika obje "manjine" kao i žena koje završavaju ove kurseve. Upravo taj novi nacionalni (i spolni) sastav kadeta koji su u posljednje vrijeme završili ove kurseve daje nadu da će jednog dana zacrtani cilj biti dostignut. Od 117 kadeta koji su 2001. godine završili policijsku akademiju u Banja Luci, 24 su Srbi, pet Hrvati, 84 Bošnjaci, te četvero "ostalih".²⁸³ S druge strane, od 115 kadeta koji su diplomirali u Sarajevu 2001. godine, 73 su bili Srbi, 15 Hrvati, 24 Bošnjaci i devet "ostalih". Reklamne kampanje u okviru kojih se prikazuju TV i radio spotovi kao i veliki reklamni panoi pružaju dodatnu

²⁸¹ Korespondencija ICG-a sa službenikom UNMIBH-a, 11. februar 2002.

²⁸² Pored ovih napora treba pomenuti i ulogu nevladinih organizacija koje među bosanskim izbjeglicama u inostranstvu nastoje zainteresovati bivše policajce da se ponovo prijave na posao. Iz razgovora ICG-a sa službenikom jedne nevladine organizacije, 9. novembar 2002.

²⁸³ Dejtonski Ustav BiH priznaje kolektivna prava za tri "konstitutivna naroda" – Bošnjake, Hrvate i Srbe – te "ostale". U "ostale" spadaju pripadnici približno 25 manjinskih grupa, zatim lica koja su se nekad deklarirala kao "Jugosloveni", te građani koji odbacuju nacionalne odrednice. Godine 1991. "ostali" su činili nekih 8 odsto od ukupnog broja stanovnika.

²⁷⁹ Član 8., Okvirni sporazum o reorganizaciji, reformi i demokratizaciji policije u Republici Srpskoj, decembar 1998.

²⁸⁰ "Returnee Monitoring Study: Minority Returnees to Republika Srpska, Bosnia and Herzegovina" (Studija o praćenju povratka: Manjinski povratci u Republiku Srpsku, Bosna i Hercegovina), UNHCR, juni 2000.

podršku naporima da se regrutuju multinacionalne snage.²⁸⁴ Iako je u ovom smislu postignut napredak, biće potrebno još mnogo godina da se oforme policijske snage koje će odražavati sastav stanovništva kojem trebaju da služe.

Čak je i kratkoročno gledano malo vjerovatno da će ciljevi UNMIBH-a biti postignuti prije nego što misija napusti zemlju. Ti ciljevi trenutno propisuju da 28% policijskih snaga u Federaciji i 20% u Republici Srpskoj trebaju činiti pripadnici "manjina". Trenutno samo 5,15% policijskih snaga u Federaciji i 4,01% u RS spadaju u ovu kategoriju.²⁸⁵ U nekim područjima koja su bila izrazito pogođena međunacionalnim nasiljem, kao što su Trebinje i Višegrad, bukvalno nema niti jednog pripadnika "manjinskih naroda" u redovima policije.²⁸⁶

Činjenica da u mnogim područjima sastav policije ne odražava sastav stanovništva – bilo u odnosu na 1991. godinu ili na današnje stanje – govori nam da se nije računalo na neke probleme koje potencijalne kandidate mogu odvratiti od zapošljavanja u policiji. U te probleme spada činjenica da se prilikom planiranja ciljeva nisu uzimale u obzir izmjene graničnih linija. Tako su na primjer izmjene koje su načinjene između kantona 7 i 8 rezultirale time da su sada ranije zacrtani ciljevi za ova dva kantona postali neadekvatni. Štaviše, polazna pretpostavka da na osnovu popisa iz 1991. godine kategorija "ostalnih" automatski isključuje tri konstitutivna naroda nije uzela u obzir veliki broj ljudi koji su u međuvremenu odlučili da se javno deklariraju u skladu sa svojim nacionalnim identitetom. U nekim područjima je ovakav razvoj događaja povećao (a u nekim smanjio) broj "ostalnih". IPTF je za Kanton 7 zacrtao brojku od 105 "ostalnih", ali je naknadnim procjenama utvrđeno da bi odgovarajući broj ostalih zapravo trebao biti 85.²⁸⁷

²⁸⁴ Medijska kampanja je naročito stvorila određeni entuzijazam, a publika je promotivne filmove koji su prikazani za vrijeme Filmskog festivala Sarajevo 2001 nagradila aplauzom.

²⁸⁵ Korespondencija ICG-a sa službenikom UNMIBH-a, 2. april 2002. Takođe vidi UNMIBH-ov plan implementacije, oktobar 2001, kao i Izveštaj Generalnog sekretara o Misiji Ujedinjenih nacija u BiH (S/2001/571), 29. novembar 2001. Čak je možda i postojeći broj pripadnika "manjinskih grupa" preuveličan zbog činjenice da su tu uključeni i službenici koji rade pri bolje integrisanoj službi DGS.

²⁸⁶ Izveštaj o sprovođenju regionalnog plana implementacije, UNMIBH regija Mostar, 1. decembar 2000 – 9. maj 2001.

²⁸⁷ Iz razgovora ICG-a sa službenikom UNMIBH-a, 21. februar 2002. U ovoj fazi svoje misije, u sjedištu IPTF-a su

Što se tiče faktora koji građane odvrćaju od zapošljavanja u policiji, oni su naročito izraženi u RS i dijelovima Federacije pod kontrolom HDZ-a. Oni obuhvataju niske plate, lični rizik, političke opstrukcije, mali broj mjesta na policijskim akademijama,²⁸⁸ te nedostatak stambenog prostora.²⁸⁹ U istočnom dijelu RS se vrše napadi i nanosi šteta kućama pripadnika policije iz manjinskih naroda. Prema izvještaju OHCHR-a, jedan bošnjački policajac koji je zaposlen u Vlasenici izjavio je tokom vršenja procjene situacije u ovom gradu avgusta 2001. godine da "se osjeća sigurnim samo ako živi i radi sa drugim policajcima iz reda bošnjačkog naroda".²⁹⁰

Pored izravnih napada i zastrašivanja, ponašanje policije u mnogim područjima direktno odvraća pripadnike manjinskih naroda, uključujući i policajce, od namjere da se vrate svojim kućama. U Kupresu je policija proširila svoje prostorije tako što je srušila tri stana koja su pripadala povratnicima. Policija je na kraju ipak te stanove vratila njihovim vlasnicima, ali tek nakon pritisaka od strane OSCE-a i OHR-a. Stanovi su međutim sada neuslovni za život, obzirom da su prethodno bili pretvoreni u kancelarijske prostorije. Nakon ovoga činjenica da se nijedno lice srpske nacionalnosti nije prijavilo za službu u policijskim snagama i ne predstavlja neko iznenađenje u Kupresu pod hrvatskom dominacijom.²⁹¹

Policija takođe ometa zapošljavanje pripadnika "manjina" tako što iznalazi fiktivne medicinske

više zainteresovani za generalnu podršku zapošljavanju pripadnika "manjinskih grupa" nego za reviziju zacrtanih ciljeva vezanih za manjinsko zapošljavanje u policiji.

²⁸⁸ Obzirom na ograničeni prostor na policijskoj akademiji u Sarajevu, Kanton 7 je mogao poslati samo 11 regruta srpske nacionalnosti za obuku u 2000. godini. Tome još treba dodati da veliki broj od 161 prijavljenog kandidata nije prošao psihofizičke testove. Obzirom da nije bilo vremena da se pronađu novi regruti, deset mjesta koja su bila dodijeljena Kantonu 7 na kraju uopšte nisu bila popunjena. Intervju sa službenikom UNMIBH-a, 21. februar 2002.

²⁸⁹ Iako su neki od službenika UNMIBH-a dogovorili razne "pakete" za policajce pripadnike manjinskih grupa koji su izrazili želju za povratkom, uključujući smještaj, školovanje itd., ipak se mora reći da to nije stvar zvanične prakse ni politike.

²⁹⁰ "OHCHR Municipal Assessment Program. Municipality Vlasenica: Factors Influencing Conditions for Safe and Dignified Return" (OHCHR-ov Program procjene povratka po opštinama. Opština Vlasenica: Faktori koji utiču na uslove za siguran i dostojanstven povratak), avgust 2001.

²⁹¹ Srbi su činili 50,7 odsto a Hrvati 36,9 odsto stanovništva na Kupresu 1991. godine.

izgovore. U tom smislu je ilustrativan primjer bivšeg šefa policijske uprave u Trebinju, koji trenutno živi kao izbjeglica u Danskoj, a koji se prijavio za pohađanje kursa u maju 2001. godine. Iako je njegov pismeni test bio odličan, nije prošao ljekarski pregled jer je imao proširene vene na nogama. Ovo je bilo tim čudnije jer je on do tada bio zaposlen u jednoj fabrici u Kopenhagenu, a u svakom slučaju nije bilo vjerovatno da bi nakon svog povratka u policiju bio raspoređen na patrolne dužnosti.²⁹² Od osam "manjinskih" kandidata koji su se do početka 2002. godine prijavili za prijem u trebinjsku policiju samo četvorica su pozvani na testiranje, a samo jedan je prošao.

Iz razloga što je policija za vrijeme rata često služila kao instrument represije i oruđe putem kojeg se sprovodilo "etničko čišćenje", sada je veoma teško ubijediti pripadnike novih "manjinskih" grupa da razmotre mogućnost rada sa onim službenicima koji su možda bili umiješani u zlostavljanja tokom rata, ako ništa a ono bar kao saučesnici. Ovaj psihološki faktor odvratanja manjinskih pripadnika od zapošljavanja u policiji naročito je izražen u Srebrenici, gdje su se mnogi Bošnjaci predomislili u vezi prihvatanja poslova u lokalnoj policiji uprkos podrške u smislu opravke njihovih kuća i isplati ličnih dohodaka koji bi bili na nivou onih u Federaciji.²⁹³ Ibro Jahić, koji je bio imenovan za inspektora u Kriminalističkom odjeljenju, ostao je u Srebrenici samo onoliko vremena koliko je bilo potrebno da se otvori nova stanica policije. Ipak je sa nedavnim imenovanjem Bošnjaka Alije Hasića za zamjenika komandira policijske stanice u Srebrenici učinjen značajan korak ka stvaranju multietničke policije.²⁹⁴

²⁹² Iz razgovora ICG-a sa službenikom UNMIBH-a, 22. februar 2002.

²⁹³ ICG je dobio informacije da je samo osam od 24 bošnjačka policajca prihvatilo ponude za posao u Srebrenici. Olakšice koje su u tom smislu ponuđene bošnjačkim policajcima mogu im međutim u budućnosti stvoriti određene probleme sa njihovim kolegama. Srbi se takođe nerado vraćaju u Federaciju. Decembra 2001. godine su dva pripadnika policije koji žive na Palama u zadnjem trenutku odbila ponudu za posao u Operativnoj jedinici FMUP-a za nadgledanje i prikupljanje podataka, dajući prostora špekulacijama da su bili izloženi određenom pritisku. Interni memorandum UNMIBH-a, 6. decembar 2001.

²⁹⁴ Prema dostupnim informacijama, šest "manjinskih" policajaca koji su trenutno na službi u Srebrenici do sada nisu imali nekih većih problema. Ali, ostaje činjenica da se u ovu opštinu vratilo samo oko 200 Bošnjaka, u odnosu na predratnih 36.000 stanovnika, od kojih su 75,2% bili Bošnjaci.

Čak i kada manjinski kandidati dobiju posao u policiji, vrlo često postanu žrtve bilo težih bilo lakših oblika diskriminacije. U izvještaju Helsinškog komiteta za ljudska prava kaže se da su na kuće bošnjačkih policajaca u Zvorniku i Vlasenici bačene ručne bombe.²⁹⁵ Povratnici u RS u velikoj većini slučajeva ne žele da ističu ovakve primjere zbog vlastite sigurnosti. Jedan bošnjački policajac je nedavno odbio da svjedoči protiv svog kolege srpske nacionalnosti, iako je bio prisutan na licu mjesta kada je ovaj napao nekoliko civila.²⁹⁶

Takođe se čini da je jako raširena praksa da se policajcima pripadnicima "manjinskih grupa" ne izdaje vatreno naoružanje. U Vlasenici, gdje radi 83 policajca srpske i samo četiri bošnjačke nacionalnosti, nijedan od ove četvorice potonjih nije dobio lično naoružanje. MUP RS ovo objašnjava nedostatkom finansijskih sredstava, ali istovremeno odbacuje prijedlog IPTF-a da oružje naizmjenično koriste policajci koji su na dužnosti.²⁹⁷ Slična situacija je zabilježena i u Ljubuškom, gdje je bilo potrebno više od šest mjeseci prije nego što su policajci Bošnjaci zvanično dobili policijske značke.²⁹⁸

Pored toga što se u područjima povratka suočavaju sa otvorenim neprijateljstvom od strane organa vlasti, potencijalni policajci iz reda manjinskih grupa su takođe izloženi pritisku od strane svojih vlastitih predstavnika da se ne vraćaju. Obzirom da nezadovoljne izbjeglice i raseljena lica predstavljaju značajan broj glasača za nacionalističke političke stranke, iste se jako protive njihovom povratku svojim kućama u drugom entitetu, naročito ako to uključuje oblačenje policijske uniforme tog entiteta. U jednom izvještaju UNMIBH-a se ukazuje da "postoje dokazi o zastrašivanju od strane kolega u Republici Srpskoj onih policajaca koji su pokazali interes da se vrate u Federaciju".²⁹⁹ ICG je takođe

²⁹⁵ "Analysis of the State of Human Rights in BiH" (Analiza stanja ljudskih prava u BiH), Helsinški komitet za ljudska prava, 2001.

²⁹⁶ Iz razgovora ICG-a sa službenikom UNMIBH-a, 8. februar 2002.

²⁹⁷ "OHCHR Municipal Assessment Program. Municipality Vlasenica: Factors Influencing Conditions for Safe and Dignified Return" (OHCHR-ov Program procjene povratka po opštinama. Opština Vlasenica: Faktori koji utiču na uslove za siguran i dostojanstven povratak), avgust 2001.

²⁹⁸ Iz razgovora ICG-a sa službenikom IPTF-a, 15. februar 2002.

²⁹⁹ Dokument UNMIBH-a o šestomjesečnoj strategiji za mostarski region. Za svaku je pohvalu to što se UNMIBH

dobio informaciju da su predstavnici SDA odvrtili grupu od 25 policajaca iz tuzlanskog regiona koji su se imali namjeru vratiti u RS.³⁰⁰

Iako je do sada postignut ograničen uspjeh, EUPM će i dalje morati da vrši pritisak na lokalne policijske snage kako bi se povećala zastupljenost "manjinskih grupa". Ovo je naročito bitno u Republici Srpskoj gdje su Bošnjaci povratnici još uvijek izloženi etnički motivisanom nasilju. Iako je u posljednje vrijeme primjetno poboljšanje u sprovođenju istraga i krivičnom gonjenju počinitelja krivičnih djela protiv povratnika,³⁰¹ policijske snage u oba entiteta još uvijek nisu dostigle takav nivo ponašanja i efikasnosti u sprovođenju istraga na koji bi se sa sigurnošću moglo osloniti. Ubistvo šesnaestogodišnje Melihe Durić u selu Džamdići (pored Vlasenice) 12. jula 2001. godine i do današnjeg dana je ostalo nerazjašnjeno;³⁰² kao uostalom i smrt Ibrahima Ramolića, čije je tijelo pronađeno 7. novembra 2001. godine u jednom kontejneru za smeće u Prijedoru. Multinacionalne policijske snage bi barem trebale služiti za to da se osigura da razlog za ovakve neuspješne istrage ne bude namjerna opstrukcija.

Ciljevi manjinskog zapošljavanja bi se mogli lakše postići, naročito u Republici Srpskoj, kada bi se izmijenila neka od pravila. Ne samo da Okvirni sporazum iz 1998. godine za osnovu uzima izborne rezultate iz 1997. godine, nego takođe ograničava podnošenje prijave kandidatima koji su prethodno živjeli na teritoriji RS.³⁰³ Ovo ograničenje očigledno predstavlja smetnju aspiracijama UNMIBH-a da

odlučio da potraži pomoć od Srpskog građanskog foruma iz Sarajeva u cilju neupadljivog pronalaza onih Srba koji bi bili spremni da se vrate u Federaciju i da se zaposle u federalnoj policiji.

³⁰⁰ Iz razgovora ICG-a sa službenikom NVO-a, 9. novembar 2001.

³⁰¹ "Bosnia and Herzegovina: Violence against minorities in Republika Srpska must stop" (Nasilje protiv pripadnika manjina u Republici Srpskoj mora prestati), Amnesty International, Saopštenje za štampu, 10. novembar 2001.

³⁰² Rezultat balističkih nalaza poslanih u Francusku na testiranje bio je nedavno hapšenje jednog od 66 lica koji su ispitani nakon ovog zločina. Iz razgovora ICG-a sa službenikom IPTF-a, 29. april 2002, Izveštaj UNMIBH-a o incidentu, avgust 2001.

³⁰³ "Republika Srpska se slaže da svako lice čije se ime nalazi na popisu iz 1991. godine sa mjestom boravka na teritoriji Republike Srpske, a koje iskaže volju za dobijanjem državljanstva RS, ima pravo da podnese zahtjev za zaposlenje na svaku poziciju u policiji". Okvirni sporazum o reorganizaciji, reformi i demokratizaciji policije u Republici Srpskoj, decembar 1998.

oformi takve policijske snage koje će bolje odražavati "nacionalni sastav zajednica kojima služe".³⁰⁴ Ali uprkos svim preprekama određeni broj policajaca iz Federacije je izrazio interes da radi u RS, ali im je to bilo onemogućeno jer prije 1992. godine nisu živjeli na teritoriji koju sada obuhvata RS.³⁰⁵

U onim područjima gdje su dostignuti zacrtani ciljevi vezani za manjinsko zapošljavanje policajaca, zapošljavaju se i oni policajci koji ne žive na tom području već svakodnevno dolaze na posao iz mjesta gdje je njihov narod u većini. Tako na primjer bošnjački policajci putuju u Stolac, Čapljinu, Prozor, Neum i zapadni Mostar, dok Hrvati putuju u Konjic, Jablanicu i istočni Mostar.³⁰⁶ Ovakvi aranžmani su naravno bolji nego da nema nikakve manjinske zastupljenosti, ali opet to nije isto kao kad bi ti policajci zaista živjeli – i imali želju da žive – u mjestima u kojima rade kao policajci.

Ograničeni napredak u postizanju zacrtanih ciljeva u vezi manjinskog zapošljavanja policajaca neke je naveo da ustvrde kako je nerealno očekivati njihovo puno ostvarivanje, naročito na bazi popisa iz 1991. godine u Federaciji. Jedan diplomata je za ICG izjavio da "ne možemo nastaviti živjeti u prošlosti".³⁰⁷ Naravno da je rat ubrzao neke procese – kao što je pomjeranje stanovništva iz ruralnih u urbane sredine – do kojih bi ionako došlo i koji se ne mogu vratiti unatrag. Ali, fatalističko prihvatanje rezultata "etničkog čišćenja" zanemaruje činjenicu da većina žrtava još uvijek nije imala odgovarajuću priliku da ostvari svoje pravo na povratak, bilo zbog toga što je procenat realizacije imovinskih zakona i dalje ispod 40 odsto u Republici Srpskoj, ili zbog toga što činjenica da još nije došlo do ekonomskog oporavka znači da ljudi imaju vrlo malo nade da bi se mogli izdržavati kada bi se vratili svojim predratnim domovima.

U svakom slučaju postoji prostor za poboljšanje u politici manjinskog zapošljavanja u policiji. Raspoređivanje mješovitih timova, sastavljenih od kadeta koji su nedavno diplomirali na policijskoj

³⁰⁴ Plan za izvršenje plana implementacije UNMIBH-a, oktobar 2001.

³⁰⁵ Iz razgovora ICG-a sa službenikom UNMIBH-a, 15. novembar 2001.

³⁰⁶ Dokument UNMIBH-a o šestomjesečnoj strategiji za mostarski region, bez datuma.

³⁰⁷ Iz razgovora ICG-a sa visokim diplomatom SAD-a, 8. novembar 2001.

akademiji, u vremenski ograničene patrole u problematičnim područjima širom BiH bi moglo pomoći da dođe do naglog povećanja broja manjinskih kandidata, ili bi bar učvrstilo njihov postojeći broj. Nadalje, politika integracije bi se trebala proširiti i na administrativno osoblje. Jedna multinacionalna administracija je neophodna da bi se konsolidirali naponi usmjereni ka zapošljavanju manjinskih pripadnika policije, naročito ako se ima u vidu da su upravo administrativni službenici oni preko kojih obično dolazi do direktnog kontakta između građana i policije, te oni koji izdaju razne dokumente kao što su vozačke dozvole, registarske tablice, lične karte, pasoše, dozvole za posjedovanje oružja itd.

E. POLICIJSKE AKADEMIJE

Za policijske akademije u BiH se dugo vremena govorilo da – citirajući jednog bivšeg službenika UNMIBH-a – služe kao “legla za obučavanje budućih pripadnika službe sigurnosti”.³⁰⁸ Prema tom istom izvoru, kadeti koji najviše obećavaju u policijskim akademijama u Sarajevu i Banja Luci prvo budu primijećeni kao takvi, nakon čega se se upućuju na daljne kurseve obuke. U slučaju regruta iz RS to znači u Beograd. Nakon njihovog povratka u redove policije, oni se odmah postavljaju na srednje ili čak visoke pozicije.³⁰⁹ Pretpostavlja se da ovi službenici onda imaju ulogu da podrivaju reformu i dekriminalizaciju policije tako što će zadržavati jednu alternativnu i tajnu komandnu strukturu. Ukoliko je ovo tačno, ova “pozadinska” akcija čiji je cilj zadržavanje postojanja paralelnog sistema i čak strane kontrole nad entitetskim snagama izvirgava ruglu napore UNMIBH-a da iskorijeni delinkventne ili kriminalne elemente u policiji tako što će im se uskratiti dozvola za obavljanje dužnosti.

Stvarnost je međutim nešto manje uznemirujuća, ali ipak postoje razlozi za izvjesnu zabrinutost. Kadeti iz policijske akademije u Banja Luci se zaista šalju na policijsku akademiju u Beogradu. No, nadležni organi u RS o ovome otvoreno govore. Direktor policijske akademije u Beogradu je u više navrata bio u posjeti policijskoj akademiji u Banja Luci, i čak je tražio pomoć ICITAP-a u reformisanju

institucije na čijem je čelu.³¹⁰ Problem stoga nije nužno u tome što kadeti iz RS idu u Srbiju, nego u tome da nije do kraja razjašnjeno kakve kurseve oni tamo pohađaju i kakve veze ostvaruju.³¹¹ MUP Srbije nastavlja da izbjegava da se potčini demokratskoj kontroli; dok u isto vrijeme njegove razne “specijalne snage” – kao i vojna obavještajna služba – pružaju stalni otpor reformama.³¹² Policijska akademija u Beogradu zauzima dio srednje vojne škole na Dedinju, i koristi streljački poligon vojne akademije. Kadeti policijske akademije takođe pohađaju nastavu iz vojnih predmeta, mada su (ili upravo zato što su) oslobođeni vojne obaveze. Stoga se u najmanju ruku veze između Beograda i Banja Luke moraju ozvaničiti i učiniti transparentnim ako se već smatra da su one uopšte potrebne.³¹³

ICG je dobio informacije da postoji nezvanični sporazum između Republike Srpske i IPTF-a, prema kojem najmanje 20 odsto kadeta koji se upisuju na policijsku akademiju u RS moraju biti srpske nacionalnosti.³¹⁴ Takođe se čuju informacije i da nedavno otvorena Viša škola za policiju Republike Srpske, čija je namjena da obuči visoke službenike policije, prilikom odabira polaznika ne obraća pažnju ni na popis iz 1991. godine niti na Okvirni sporazum iz 1998. godine. Slično izbjegavanje procedura za zapošljavanje manjinskih kandidata prisutno je i u Federaciji, tako što se tamo primjenjuje takav sistem u okviru kojeg se studenti

³¹⁰ “The Dean of the Police Academy in Serbia is committed to the reform of police on a comparative and rational basis” (Dekan policijske akademije u Srbiji je odlučan da sprovede reformu policije na komparativnoj i racionalnoj osnovi). Richard Monk, “Report on Policing in the Federal Republic of Yugoslavia” (Izveštaj o radu policije u SRJ), OSCE, juli 2001.

³¹¹ *Ibid.*

³¹² I Vojska Jugoslavije i MUP Srbije još uvijek posjeduju brojne “specijalne snage” kao što su Jedinica za specijalne operacije MUP-a, Specijalna anti-teroristička jedinica, kao i žandarmerija, dok s vojne strane postoje 63. padobranski puk, 72. puk (Jastrebovi), 82. mornarička jedinica za diverzije, 7. bataljon vojne policije, te “Kobre”.

³¹³ Za više informacija o ekspozeu o reformi bezbjedonosnog sektora (ili nepostojanju iste) u Srbiji, vidi ICG-ov Izveštaj za Balkan br. 126, *Belgrade’s Lagging Reform: Cause for International Concern*, (Beogradske reforme zaostaju: razlog za međunarodnu zabrinutost) 7. mart 2002; Dragan Stojković, “Policing the Police” (“Uređivanje organa reda”), *Transitions Online*, 21. januar 2002; i Dragan Stojković “Police Demonstration Ends” (“Kraj policijskim demonstracijama”), *Transitions Online*, 19. novembar 2001.

³¹⁴ Iz razgovora ICG-a sa bivšim službenikom UNMIBH-a, 28. januar 2002.

³⁰⁸ Iz razgovora ICG-a sa bivšim službenikom UNMIBH-a, 13. februar 2002.

³⁰⁹ Iz razgovora ICG-a sa bivšim službenikom IPTF-a, 6. novembar 2001.

kriminologije sa Univerziteta u Sarajevu mogu zaposliti u policiji samo nakon završenog kursa preobuke, za koji međutim nije određena nikakva manjinska kvota.³¹⁵ Ovakvi aranžmani podrivaju zastupljenost “manjinskih grupa” tako što najviše funkcije ostaju rezervisane za pripadnike “većinskog naroda”.³¹⁶

Pritisak od strane UNMIBH-a je prisilio policijske akademije u entitetima da usklade i svoje nastavne programe i planove kao i svoje procedure za odabir kandidata. Norveška se trenutno bavi izradom jednog programa za koordinaciju policijske obuke na Balkanu u okviru Pakta za stabilnost i Udruženja evropskih viših škola za policiju.³¹⁷ Ovaj program bi se mogao iskoristiti da se ozvaniče pomenuti kontakti, a možda bi se mogao i proširiti tako da obuhvati i opštu reformu policijskih akademija u regionu. EUPM bi možda mogla uzeti u obzir i ovu mogućnost. Svakako će biti neophodno da misija bude na oprezu da ne bi došlo do nazadovanja u ovom smislu.

F. POLICIJSKE PLATE

Policijske plate su ne samo veoma niske nego se vrlo često i ne isplaćuju na vrijeme. Ova kašnjenja u isplatama u nekim područjima dostižu i po šest mjeseci, dok se u drugima uobičajeno kreću od dva do tri mjeseca. Problem je naročito izražen u Republici Srpskoj, gdje je prosječna mjesečna plata službenika policije samo 455 KM, s tim da šef regionalne policije u prosjeku zarađuje 820 KM mjesečno.³¹⁸ Tome još treba dodati i činjenicu da policija u Republici Srpskoj nije dobila povišicu još od marta 1999. godine.³¹⁹ U federalnoj policiji je

stanje nešto bolje, sa prosječnom mjesečnom platom od 530 KM u 2001. godini, što je cifra koja je barem veća od cijene potrošačke korpe za četvoročlanu porodicu (441 KM). U Republici Srpskoj su međutim i inflacija i zamrzavanje ličnih dohodaka doprinijeli da se realno smanje primanja zaposlenih u policiji.³²⁰ Obzirom na visoku stopu nezaposlenosti u BiH – koja se procjenjuje na 47 odsto - može se reći da su rijetke one porodice policajaca koje imaju sreću da je više od jednog člana zaposleno.³²¹

Iznosi plata variraju ne samo između entiteta, nego i između različitih kantona unutar Federacije, pa čak i između službenika policije različitih nacionalnosti u istom kantonu. Policajci hrvatske nacionalnosti u Mostaru imaju mjesečnu platu koja je u prosjeku veća za 100 KM nego kod njihovih kolega bošnjačke nacionalnosti, a razlog za to je što se njihove plate isplaćuju iz različitih budžeta.³²² Čak i ako su platni razredi isti, beneficije i dodaci mogu biti različiti. Bošnjački kadeti imaju pravo na topli obrok u Kantonu 7, dok ga njihove hrvatske kolege nemaju.³²³ Puno ozbiljniji problem međutim predstavlja činjenica da u ovom trenutku službenici kantonalne policije nisu pokriveni zdravstvenim i socijalnim osiguranjem budući da su neki kantoni u zaostatku što se tiče uplate doprinosa Fondu za penzijsko-invalidsko osiguranje. Na primjer, u Kantonu 6 službenici policije nisu pokriveni ovim

³¹⁵ Korespondencija ICG-a sa bivšim službenikom UNMIBH-a, 30. januar 2002.

³¹⁶ Ono što podjednako zabrinjava jeste da su izgleda neki instruktori na policijskoj akademiji u Banja Luci povezani sa tvrdolinijaškim elementima unutar SDS-a.

³¹⁷ Udruženje AEPC povezuje policijske akademije zemalja EU. Njegova Radna grupa za obuku regionalne civilne policije u jugoistočnoj Evropi već planira da organizuje obuku za nekoliko policijskih snaga na Balkanu. Vidi: Richard Monk “*Report on Policing in the Federal Republic of Yugoslavia*” (Izveštaj o radu policije u SRJ), OSCE, juli 2001, kao i Tor Tanke Holm i Kari Margrethe Olsand. “*Regional Civilian Police Training in Southeast Europe*” (Regionalna obuka policije u jugoistočnoj Evropi), Norveški institut za međunarodne poslove, 12. decembar 2000.

³¹⁸ Korespondencija ICG-a sa MUP-om RS, 22. januar 2002.

³¹⁹ UNDP-ov sistem za rano upozoravanje, Tromjesečni izvještaj, juli-septembar 2001.

³²⁰ Službenici policije zarađuju manje u službi nego što bi zarađivali u privatnom sektoru u kojem bivši policajci rade kao obezbjeđenje ili tjelohranitelji. Firme za obezbjeđivanje ljudi i objekata, kao što je CIPOS, svoje zaposlene plaćaju između 600 i 1.500 KM mjesečno. Korespondencija ICG-a sa CIPOS-om, 12. januar 2002.

³²¹ Podrazumijeva se da prihod ostvaren preko “sive ekonomije” nije pokriven zvaničnim statistikama. Ali ako članovi porodice policijskog službenika rade “sa strane”, onda je jasno da tu postoji sukob interesa. Realni prihodi su međutim veći nego što se to može vidjeti iz statističkih pokazatelja. Prema procjenama UNDP-a, realni prihodi premašuju zvanične cifre za oko 35 odsto. Vidi UNDP-ov sistem za rano upozoravanje, Godišnji izvještaj, 2000

³²² Budžeti svih institucija u Kantonu 7, uključujući i Ministarstvo unutrašnjih poslova, podijeljeni su po nacionalnim linijama. Hrvatski sistem isplata se naziva ZAP a bošnjački ZPP. UNMIBH i OHR su pokušali da ujedine budžet MUP-a, i u tom smislu su pripremili odgovarajuće prijedloge, ali su do sada u tome imali vrlo malo uspjeha obzirom na posljedice operacije Hercegovačka banka. Iz razgovora ICG-a sa službenikom IPTF-a, 8. februar 2002. Tromjesečni izvještaj Regionalnog ureda za civilne poslove u Mostaru, juli-septembar 2000.

³²³ Izvještaj o sprovođenju regionalnog plana implementacije, UNMIBH regija Mostar, 1. decembar 2000 – 9. maj 2001.

osiguranjem još od septembra 2001.³²⁴

Policijske plate su znatno veće u Distriktu Brčko koji se nalazi pod patronatom međunarodne zajednice,³²⁵ a još veće su u Državnoj graničnoj službi, gdje zaposleni mjesečno primaju između 400 i 500 KM više nego pripadnici redovne policije u Federaciji.³²⁶ DGS se dijelom finansira subvencijama od strane holandske i britanske vlade, koje približno iznose 11 miliona KM godišnje. Svjetska banka je međutim nedavno izrazila zabrinutost zbog međunarodnog finansiranja DGS-a, te se stoga čini da ovaj aranžman može biti samo privremene naravi.³²⁷

Kao što je primijetio Specijalni predstavnik UN za BiH, Jacques Klein, "Sposobnost svakog pojedinog službenika policije da svoj posao vidi kao sredstvo za izgradnju bolje budućnosti biće ozbiljno narušena sve dok su njihove plate ispod nivoa neophodnog za podmirivanje osnovnih životnih potreba, uz česta kašnjenja u isplatama".³²⁸ Kao i svi ostali zaposleni građani, tako i službenici policije imaju pravo da očekuju ne samo da njihove plate budu na nivou minimalnog dohotka potrebnog za normalan život, već i da se te plate povećavaju kako oni preuzimaju poslove koji nose veću odgovornost, što će im omogućiti da u svojim mjestima boravka žive uzdignute glave i da mirno dočekaju penziju koja će biti isplaćivana u cjelosti i na vrijeme.

Niske plate mogu potaknuti službenike policije da potraže druge načine da sastave kraj s krajem: tako što će uzimati mito, tako što će progledati kroz prste krijumčarima, ili na kraju tako što će i sami učestvovati u krivičnim djelima. ICG je dobio

informaciju da policajci vrlo često progledaju kroz prste kradljivcima auta koji onda traže novac od vlasnika da bi im ta vozila vratili nazad, a procenat od tog posla onda dobijaju i policajci.³²⁹ Niske plate takođe podstiču službenike policije kao i civilne službenike da prepravljaju policijske budžete i račune. ICG je došao do informacije da se osoblju MUP-a vrlo često daju naknade za putne troškove iako nigdje nisu službeno putovali.³³⁰

Ne samo da ovakve vanslužbene aktivnosti doprinose kriminalizaciji policije, nego takođe potpomažu razdvajanje na nacionalnoj osnovi tako što dolazi do učvršćivanja nezvaničnih pokroviteljskih sistema zasnovanih na nacionalnoj pripadnosti. Otkazi iz redova federalne policije koji su uslijedili kada je HDZ marta 2001. godine proglasila "hrvatsku samoupravu" mogu se barem dijelom objasniti i time što je HDZ svim službenicima policije tada obećao povišice u iznosu od 20%. Odgovarajuća i redovna primanja su stoga neophodna da bi se smanjili kako politički tako i kriminalni uticaji na policiju. Kako sada stvari stoje, široko rasprostranjeno uvjerenje da se policija može kupiti podriva napore da se stimuliše investiranje i privredni rast tako što se naglašava nepouzdanost imovinskih prava i sveprisutna korupcija u BiH.³³¹

Neadekvatne i neredovne plate otežavaju zapošljavanje i održavanje traženog broja službenika policije visokog kalibra.³³² Tako na primjer Kriminalistički odjel federalnog MUP-a trenutno ima manje od polovine potrebnog kadra, zapošljavajući samo 100 od potrebnih 220 službenika. U Brčkom ima 280 službenika policije,

³²⁴ "Policajci rade na crno", Nezavisne novine, 19. februar 2002. Ovaj članak izravno ukazuje da obzirom da su uplate doprinosa u Penzijsko invalidski fond obavezne za sve poslodavce u BiH u skladu sa Zakonom o pristojbama iz 1998. godine, slijedi da su svi oni kantoni koji su u tom smislu u zaostatku sa uplatama zapravo prešli zakon, te da i sami policajci onda rade "mimo zakona".

³²⁵ Službenici policije u Brčkom su 2001. godine zarađivali 805 KM mjesečno, a njihov načelnik 2.992 KM. Njegova mjesečna plata u 2002. godini će biti 3.458 KM. Iz razgovora ICG-a sa visokim službenikom policije u Distriktu Brčko, 21. januar 2002.

³²⁶ Beth Kampschorr, "Paying for Porous Borders" (Posljedice propusnih granica), *Transitions Online*, 23. novembar 2001.

³²⁷ *Ibid.* Prema riječima portparola UNMIBH-a Stefe Lehmana: "Pitanje je da li će strani donatori nastaviti finansirati DGS na način na koji je to do sada rađeno".

³²⁸ Obračanje Žak Pol Klajna Narodnoj skupštini RS, 3. juli 2001.

³²⁹ Iz razgovora ICG-a sa visokim službenikom policije, 16. februar 2002.

³³⁰ Korespondencija ICG-a sa službenikom UNMIBH-a, 11. decembar 2001.

³³¹ Procjenjuje se da BiH godišnje gubi 500 miliona KM zbog nenaplaćivanja dažbina na krijumčarene cigarete. "Policy Recommendations for Sustainable Post-Conflict Reconstruction in South Eastern Europe" (Preporuke za postizanje održive poratne obnove u jugoistočnoj Evropi), govor Elizabeth Sellwood, ISIS Conference, 7. decembar 2001. Takođe vidi ICG-ov Izveštaj za Balkan br. 64, *Why will No-one Invest in Bosnia and Herzegovina?* (Zašto niko ne ulaže u Bosnu i Hercegovinu), 21. april 1999, kao i Robert Barry: "The Economics of Peace in Bosnia", *Financial Times*, 22. oktobar 1999.

³³² "Zbog niskih plata policajci u BiH napuštaju službu", *Oslobođenje*, 4. februar 2002.

18 manje od broja koji IPTF smatra neophodnim.³³³ Slični problemi su prisutni i u drugim kantonalnim ministarstvima unutrašnjih poslova. Kada je nakon napada u SAD od 11. septembra federalni MUP bio ovlašten da zaposli novih 150 službenika za jedinicu za zaštitu važnih ličnosti,³³⁴ prijavila su se samo 43 kandidata. Prema riječima Direktora federalne policije Dragana Lukača, “nemoguće je privući obučene i iskusne policajce. A razlog za to su plate”.³³⁵ Niska primanja takođe utiču na moral i motivaciju za rad: na sastanku Sindikata federalne policije jedan policajac je pozvao na “usporeni rad” ili na “obavljanje osnovnih poslova” iz protesta zbog niskih plata.³³⁶

Nemogućnost zapošljavanja potrebnog broja službenika takođe podriiva napore usmjerene ka integraciji policijskih snaga. Nedovoljna zastupljenost Hrvata u federalnom MUP-u otežava saradnju sa nekim kantonima. Prema Lukačevim riječima, “ako timovi nisu multietnički ne mogu biti raspoređeni u kantone 7, 8 i 10”.³³⁷ Niske plate takođe otežavaju stimulisanje službenika da po dužnosti prelaze iz jednog mjesta u drugo. Jer čak i ako plate nominalno ostaju iste, one ipak variraju u realnom smislu, kako zbog toga što se troškovi života razlikuju od grada do grada, tako i zbog toga što službenici koji pristanu da po dužnosti pređu u drugi grad ne mogu više računati na podršku mreže koju čine njihova porodica i prijatelji.³³⁸ Neki kantoni nude razne dodatke službenicima federalnog MUP-a, ali ovakva praksa je podložna raznim zloupotrebama.³³⁹

Iznalaženje načina da se obezbijedi redovna isplata odgovarajućih ličnih dohodaka zaposlenima u policiji će najvjerovatnije biti najvažniji zadatak koji će EUPM dobiti u naslijeđe. U izvjesnoj mjeri svi ostali problemi vezani za rad policije zavise od zadovoljavajućeg rješenja ovog pitanja. Štaviše, svako rješenje mora biti samoodrživo jer se strane subvencije polako gase. Iako je UNMIBH redovno skretao pažnju na značaj ovog pitanja, ono se u principu uvijek gledalo isključivo kroz prizmu budžeta: odnosno bilo je važno da se osigura da entiteti ili međunarodni donatori obezbijede potrebna sredstva. Ono je zapravo pored toga i nacionalno-političko pitanje. Ne samo da se zadržavanje plata za policiju koristi kao sredstvo kažnjavanja ili manipulacije policijom, nego se i činjenica da se bošnjački i hrvatski policajci u Federaciji plaćaju iz odvojenih budžeta koristi za obezbjeđivanje njihove nacionalne – a ne profesionalne – lojalnosti.

Svjetska banka, EU i ostali donatori će se zajedno sa OHR-om, EUPM-om, MUP-ovima i komesarima policije morati pozabaviti kako pitanjem kratkoročnih subvencija za ujednačavanje plata u policiji, tako i njihovog dugoročnog osiguravanja. Jedna od mogućnosti koju bi trebalo razmotriti jeste izdvajanje određenih poreskih sredstava u ovu svrhu. Neki eksperti su predložili da bi brzo uvođenje poreza na dodatnu vrijednost obezbijedilo neophodna sredstva za ove važne državne institucije kako međunarodna zajednica bude smanjivala svoje donacije.³⁴⁰

G. SMANJENJE I REORGANIZACIJA POLICIJSKIH SNAGA

Bosna i Hercegovina u isto vrijeme ima i premalo i previše policijaca. Iako sveukupni broj trenutno mnogo ne premašuje okvirnu cifru dogovorenu okvirnim sporazumima kao i onima potpisanim u Bonu i Peterburgu – odnosno cifru zacrtanu naknadnom revizijom od strane Komesara IPTF-a koji je za to bio ovlašten – taj broj je ipak i dalje iznad broja koji ova zemlja može podnijeti, a nije ni adekvatno prilagođen njenim potrebama. Komesar IPTF-a je postavio gornju granicu od 10.603 službenika policije u Federaciji i 7.835 u Republici Srpskoj. Trenutno postoji nekih 11.500 službenika

³³³ Pripadnici policije u Brčkom su i sami izjavili da bi im bilo dovoljno 280 ljudi. Iz razgovora ICG-a sa visokim službenikom policije, 21. januar 2002

³³⁴ Jedinica za zaštitu važnih lica trenutno broji 743 policajca čiji je zadatak zaštita ambasada, kao i entitetskih, državnih i zgrada u kojima su smještene međunarodne organizacije.

³³⁵ Iz razgovora ICG-a sa Draganom Lukačem, 21. januar 2002. Sličan problem postoji i u Republici Srpskoj. Nedavno je oglašeno 14 slobodnih mjesta u Ministarstvu za unutrašnje poslove RS, a ni nakon nekoliko sedmica nije se prijavilo više od jednog kandidata. Iz razgovora ICG-a sa službenikom UNMIBH-a, 8. februar 2002.

³³⁶ Izveštaj o sprovođenju regionalnog plana implementacije, UNMIBH regija Mostar, 10. maj 2001 – 5. juli 2001.

³³⁷ Iz razgovora ICG-a sa Draganom Lukačem, 21. januar 2002.

³³⁸ Prekomande su veoma rijetke, a razlike u troškovima života realne. Na primjer, cijena potrošačke korpe je avgusta 2001. u Livnu iznosila 477 KM, a u Zenici 398 KM.

³³⁹ Iz razgovora ICG-a sa visokim službenikom policije, 21. januar 2002.

³⁴⁰ Korespondencija ICG-a sa poreskim savjetnikom Georgom Ranchevom, 12. oktobar 2001.

policije u Federaciji, 6.800 u RS i 280 u Brčkom.³⁴¹ Očekuje se da će u dogledno vrijeme u DGS-u biti zaposleno novih 2.700 službenika, te približno 500 u SIPA-i. Iako će većina njih biti regrutovana iz redova regularne policije, to ipak neće umanjiti nesrazmjer između profesionalnih kvaliteta i broja službenika sa jedne strane, i problema resursa i održivosti sa druge.

Broj stanovnika u BiH se procjenjuje na 3,72 miliona.³⁴² Ovo znači da na 171 građanina dolazi (ili će uskoro doći) jedan policajac. U nekim dijelovima zemlje ovaj odnos je bliži 1:80.³⁴³ Obično se uzima da je evropski standard jedan policajac na 330 stanovnika.³⁴⁴ Na Kosovu, gdje je međunarodna zajednica 1999. godine preuzela poslove policije, započinjući izgradnju domaćih policijskih snaga od početka, trenutno ima 9.000 policajaca (ako se računaju i snage UNMIK-a i Policijske službe Kosova) na 1,8 miliona stanovnika: što znači u

³⁴¹ Od federalnih policajaca koji su trenutno u službi, 9.236 ih je do kraja marta 2002. bilo registrovano i dobilo privremenu dozvolu za obavljanje policijskih poslova od strane IPTF-a. U RS ova cifra iznosi 6.429. Korespondencija ICG-a sa službenikom UNMIBH-a, 25. mart 2002. Kao što je do nedavno bio slučaj sa entitetskim vojskama, tako i slučaju policije entitetske vlade nisu voljne smanjiti njihov broj da ne bi pogoršali nezaposlenost i smanjili svoj vlastiti uticaj.

³⁴² UNDP, "Early Warning System 2001: Quaterly Report, October-December 2001". Procjena je data za 1999. godinu. Takođe vidi rad Dražena Šimića: "Koliko zapravo Bosna ima stanovnika? Jedina zemlja bez popisa stanovništva". AIM Sarajevo, 28. april 2001.

³⁴³ Iz razgovora ICG-a sa službenikom IPTF-a, 22. novembar 2001. Što se tiče broja zaposlenih policajaca, jedan službenik UNMIBH-a je primijetio: "Na koji god način se gleda na ovo pitanje, odnos je uvijek previsok. Ali vidno je drastično poboljšanje u odnosu na cifru od 40.000 koliko ih je bilo krajem rata!" Korespondencija ICG-a, 18. februar 2002.

³⁴⁴ Susan L. Somers and Thomas Reeves, "A Functional Review of the Criminal Justice System in Bosnia and Herzegovina" (Funkcionalni pregled krivičnog sistema u BiH), neobjavljena zajednička studija ICITAP-a i CJ-CIMIC-a, Sarajevo, 28. oktobar 1996. U engleskoj pokrajini Warwickshire odnos između broja policajaca i stanovnika iznosi 1:543, dok je on u urbanim sredinama Australije 1:641. "Annual Report for 2001 of the Western Australia Police Service" (Godišnji izvještaj za 2001. godinu policijske službe u zapadnoj Australiji) i "Warwickshire Police Fact Sheet" (Statusni izvještaj o policiji u oblasti Warwickshire). Međutim, upoređujući odnos između policije i stanovništva u BiH sa odnosom u drugim zemljama, može se doći i do nekih pogrešnih zaključaka jer za BiH ne postoje nikakve tačne cifre, a potrebe zemlje se ionako ne mogu porediti sa onima u sređenijim i racionalnije uređenim državama.

odnosu 1:200.³⁴⁵ Koliko god bile specifične okolnosti u BiH, ona ipak sebi ne može priuštiti finansiranje bilo već postojećeg bilo odobrenog kontingenta policijskih službenika. Ovo naročito vrijedi za one kantone gdje i dalje postoje problemi sa naplatom doprinosa i poreza.³⁴⁶

Ironija je da u BiH u isto vrijeme postoji manjak osoblja u policiji u nekim aspektima. Kada je sarajevska policija trebalo da obezbijedi red kada je januara 2002. godine došlo do nemira zbog izručenja SAD-u šestorice Alžiraca osumnjičenih za veze sa teroristima, bilo je neophodno pozvati pojačanja iz Zenice jer sami nisu posjedovali potrebne kapacitete za stavljanje nemira pod kontrolu. Bez obzira na ovaj događaj, izvori unutar policije su za ICG izjavili da bi smanjenje broja zaposlenih u policiji od 20 odsto širom zemlje u ovom trenutku bilo adekvatno.³⁴⁷

Stoga će biti neophodno da misija koja bude preuzela ove poslove iznova procijeni potrebni broj službenika policije, te da shodno tome osigura smanjenje broja osoblja. I Okvirni sporazum kao i onaj potpisan u Bonu i Peterburgu predviđaju preispitivanje stvarnih potreba. Na primjer, u Bonsko-Peterburškom sporazumu stoji da se policijske snage moraju prilagoditi evropskim normama kako se Federacija bude kretala ka mirnoj demokratiji.³⁴⁸

UNMIBH je nedavno pokrenuo program kako bi provjerio da li policajci na službi posjeduju potrebne obrazovne kvalifikacije, te da bi utvrdio da nije došlo do falsifikovanja dokumenata kako bi se obezbijedilo zaposlenje.³⁴⁹ Rezultati još uvijek nisu dostupni, ali je ICG iz određenih izvora saznao da

³⁴⁵ Iz razgovora ICG-a sa službenikom UNMIK-a, 18. februar 2002.

³⁴⁶ Iz razgovora ICG-a sa službenikom IFI-a, 26. februar 2002.

³⁴⁷ Iz razgovora ICG-a sa visokim službenikom policije, 21. januar 2002.

³⁴⁸ "Basic Commitments", stav 4, Bonsko-peterburški sporazum, 25. april 1996. U članu 5. Okvirnog sporazuma o reorganizaciji, reformi i demokratizaciji policije u Republici Srpskoj stoji da broj policajaca u RS mora biti prilagođen okolnostima.

³⁴⁹ Nakon rata, mnogi demobilisani vojnici su se prijavili za rad u policiji, koristeći lične ili porodične veze, krivotvorene papire ili svoj status "ratnih heroja". Na primjer, u Mostaru je Agronomski fakultet bio na glasu da izdaje lažne diplome bivšim vojnicima. Iz razgovora ICG-a sa službenikom obavještajne službe, 21. februar 2002.

UNMIBH očekuje da se pokaže da je do 20 odsto službenika dalo krive podatke prilikom popunjavanja formulara za prijem, te na taj način počini prevaru (što predstavlja krivično djelo). Očekuje se da će broj ovakvih slučajeva biti naročito veliki u Mostaru i u RS.³⁵⁰

Iako će – teoretski – ovaj program pružiti dobrodošlu priliku za smanjenje broja osoblja, što se i inače mora učiniti, vjerovatnoća da će otkazi morati uslijediti u “pogrešnim” područjima, te da će naići na veliki otpor, navela je neke službenike UNMIBH-a da se zabrinu kako je ovaj put IPTF “zagrizao prevelik zalogaj”.³⁵¹ Međutim, kriminalna priroda ovakvih prevara, kao i činjenica da službenici policije koji su krivotvorili ili kupili dokumente kojima se potvrđuju njihove kvalifikacije mogu ih kao posljedicu toga izložiti ucjenama, znači da za UNMIBH nema drugog rješenja nego da nastavi sa programom, što opet znači da će EUPM morati završiti ovaj posao. UNMIBH neće moći završiti obradu rezultata ovih provjera prije isteka svog mandata, ali bi trebao završiti obradu za 800 najviših zvaničnika. Ovo bi skupa sa Projektom uvođenja funkcije komesara policije i sa tekućim procesom izdavanja dozvola za obavljanje policijskih poslova, trebalo osigurati da najviši policijski kadar u zemlji bude sastavljen od pravih profesionalaca.

Kao i paralelno smanjivanje broja osoblja u vojskama entiteta, ovaj proces u redovima policije mora biti praćen planovima da se onima koji budu proglašeni viškom - ali ne i onima koji dobiju otkaz nakon što se utvrdi da su svoj položaj stekli na prevaru – pomogne da pronađu posao u privatnom sektoru. S druge strane, moglo bi biti društveno mudro i politički ekspeditivno da se otpušteni službenici obuhvate nekim programom za preobuku da bi se spriječilo da se ovi nezadovoljni službenici okrenu kriminalnim aktivnostima ili pridruže anti-dejtonskim grupama.

H. KONTROLA RADA POLICIJE

Mnoge od slabosti policije u BiH posljedica su nefunkcionalne organizacije. Čitav galimatijas administrativnih struktura, pravila i procedura nakalemljen je na nacionalne i političke interesne

sфере. Na primjer, prvobitni poratni federalni Zakon o unutrašnjim poslovima (1996) postoji uporedo sa federalnim Pravilnikom koji sadrži odredbe kojima se predviđa novi federalni Zakon o unutrašnjim poslovima koji još uvijek čeka na zvanično usvajanje. Stoga postojeće strukture često mogu kako učiniti jasnim tako i zamagliti linije ovlasti, proklamovane ciljeve, uslove za razmjenu informacija, te oblasti nadležnosti. Nejasno definisane ovlasti prožimaju jednu nerazumljivu strukturu koja pojedinim načelnicima policijskih uprava u nekim susjednim gradovima, kao što su Konjic i Jablanica, daje odriješene ruke da izbjegavaju svaku međusobnu saradnju.

U Kantonu 7, mjesta zamjenika postoje da bi omogućila održavanje odvojenih i paralelnih bošnjačkih i hrvatskih policijskih struktura. To znači da ako je ministar unutrašnjih poslova Hrvat, njegov zamjenik će biti Bošnjak;³⁵² a ako je načelnik policije Bošnjak, njegov zamjenik će biti Hrvat (iako sami položaji mogu varirati). Ovaj sistem služi za održavanje etno-političke kontrole i manipulacije. Službenici policije u Kantonu 7 izvještaje podnose “njihovim” nadležnim starješinama, a ne onima kojima bi po hijerarhiji to trebalo da učine, na taj način zaobilazeći komandni lanac.³⁵³

Loše definisane strukture takođe olakšavaju manipulaciju sistemom radi lične koristi. Obzirom da se direktive tradicionalno izdaju usmenim a ne pismenim putem, odluke se vrlo brzo mogu zataškati. Ministri unutrašnjih poslova su u poziciji da imenuju brojne savjetnike koji rade bez jasno definisanog i transparentnog djelokruga, a takođe mogu praviti *ad-hoc* kadrovske izmjene. Imenovanje

³⁵⁰ Iz razgovora ICG-a sa službenikom UNMIBH-a, 25. januar 2002.

³⁵¹ Iz razgovora ICG-a sa službenikom UNMIBH-a, 27. februar 2002.

³⁵² Pozicija zamjenika se obično dodjeljuje “manjinskom” službeniku i kao takva postoji na skoro svim nivoima u policiji. UNMIBH je došao do saznanja da se pri donošenju odluka zamjenici gotovo redovno zaobilaze, da ne prisustvuju važnim sastancima, te da ne mogu usmjeravati rad podređenih službenika. Uloga zamjenika je praktično potpuno isprazna u kantonima i policijskim upravama sa hrvatskom većinom u kojima se bošnjački zamjenici vrlo rijetko pozivaju da prisustvuju sastancima, ne potpisuju zvaničnu korespondenciju, i ne obavljaju zadatke vršioca dužnosti ministra ili načelnika u njihovom odsustvu. U krajevima sa bošnjačkom većinom, s druge strane, zamjenici Hrvati ipak ponekad djeluju i prihvaćeni su u tom svojstvu. Ali, takođe postoje primjeri gdje i sami zamjenici Hrvati preferiraju dekorativnu ulogu. Dokument UNMIBH-a o šestomjesečnoj strategiji za mostarski region, bez datuma.

³⁵³ Iz razgovora ICG-a sa službenikom IPTF-a, 4. oktobar 2001.

Munira Alibabića za direktora AID-a od kojeg se očekuje da reformiše ovu agenciju, do kojeg je došlo novembra 2001. godine, pomučeno je naknadnim imenovanjem njegovog prethodnika Kemala Ademovića na funkciju savjetnika federalnog ministra za unutrašnje poslove.³⁵⁴ Pozicija "teritorijalnog rukovodioca sektora" u federalnom MUP-u ilustruje zbrku i konfuziju koju stvara postojeći sistem. U jednom izvještaju UNMIBH-a stoji da je "pozicija šefa teritorijalnog sektora suvišna jer kao takva opterećuje rad službi čiji je zadatak sprovođenje zakona, stvarajući konfuziju u komandnom lancu, duplirajući poslove i što je i najvažnije, jačajući dupli policijski sistem".³⁵⁵

Imenovanje ljudi na ovakve pozicije ne može dovesti ni do operativne ni do finansijske efikasnosti. U internom izvještaju UNMIBH-a o situaciji u MUP-u Kantona 7, stoji da je "postojeća struktura u ministarstvu potpuno neodrživa. Unutar same strukture postoji veliki broj supervizora koji nisu ovlašteni da preuzmu odgovornost."³⁵⁶ Ipak ne postoji nijedan organ koji redovno preispituje ili provjerava odgovornost u izvršavanju zadataka, profesionalne nivoe osoblja ili opise radnih mjesta. Ukratko, ne postoji interni sistem za kontrolu učinkovitosti i efikasnosti policije. Nakon izvršenog uvida u račune za benzin, platne liste i račune za osiguranje u kantonima 7 i 8, UNMIBH je utvrdio da se ne zna gdje se nalaze najmanje 34 policijska vozila, da se 18 mobilnih telefona koriste od strane lica koja nisu zaposlena u policiji, te da su neka od policijskih vozila jedan dan kao pogonsko gorivo koristila benzin a drugi dan dizel.³⁵⁷ U Kantonu 8 je utvrđeno da su u toku 2000. godine za 24 policijska vozila plaćeni ogromni računi za održavanje u iznosu od 539.964 KM. Imena mnogih bivših i otpuštenih službenika policije su otkrivena na

³⁵⁴ Iz razgovora ICG-a sa službenikom UNMIBH-a, 17. januar 2002.

³⁵⁵ Interni izvještaj UN, oktobar 2001.

³⁵⁶ *Ibid.*

³⁵⁷ Utvrđeno je da je jedno policijsko vozilo "u vlasništvu" predsjednice Udruženja ratnih udovica, a takođe je utvrđeno da je Hrvatska obavještajna služba (SNS) "vlasnik" drugih vozila. Ispostavilo se da su većina vozila koja nisu bila na broju zapravo luksuzne marke kao što su BMW i Mercedes. Izvršene procjene su takođe otkrile postojanje tzv. "fonda solidarnosti" u okviru hrvatskog budžeta pri Ministarstvu unutrašnjih poslova, iz kojeg su visokim policijskim službenicima "pozajmljivane" sume od po 40-50.000 KM. Simptomatično je da je u ugovorima o "zajmovima" stajalo da se novac može vratiti i u "naturi". Iz razgovora ICG-a sa službenikom UNMIBH-a, 22. februar 2002.

platnim listama, uključujući i jednog službenika koji je otpušten u septembru 2000. godine nakon incidenta sa vatrenim oružjem koji se zbio u Hrvatskoj, nakon čega je uhapšen u Splitu.³⁵⁸ Zaista, proizilazi da je držanje bivših policajaca i bivših ministara MUP-a na platnim listama redovna pojava širom BiH. Utisak je da veoma mali broj policijskih uprava i centara bezbjednosti raspolaže sa adekvatnim smjernicama o trošenju sredstava. Umjesto toga oni su jednostavno instruirani da osiguraju izvršavanje svih finansijskih obaveza u sklopu svoje nadležnosti.

Tek je od nedavno UNMIBH počeo usmjeravati pažnju na fiskalnu i organizacionu reformu policije. Do tog trenutka je fokus bio primarno usmjeren na ono što su u Odjelu za ljudska prava UNMIBH-a nazvali "ličnim integritetom" i "ličnim kapacitetom": što znači da se nastojalo obezbijediti da policijski službenici imaju odgovarajuću prošlost i radno iskustvo, te da posjeduju potrebno znanje za obavljanje datih poslova. Vrlo malo vremena se posvećivalo sistematskim procjenama kapaciteta i održivosti policijskih struktura. Ali kao što je za ICG izjavio jedan službenik UNMIBH-a, "biće neophodno izdavati dozvole za rad i institucijama isto kao i pojedincima".³⁵⁹ Iako je tokom svog cjelokupnog mandata UNMIBH nastojao ispraviti nedostatke i potaknuti institucionalne promjene kroz programe kao što je Projekat komesara policije, ipak nije preduzeo sistematske procjene situacije.

Međutim, nastojeći da nadoknadi izgubljeno vrijeme, UNMIBH je nedavno preduzeo kontrolu svih ministarstava unutrašnjih poslova i policijskih uprava.³⁶⁰ Iako postoje određene nesuglasice unutar UNMIBH-a o tome kakva je vjerovatnoća da se ova kontrola okonča prije isteka mandata,³⁶¹ ipak je važno da se ovaj posao privede kraju, i da misija koja preuzima dužnost nastavi od one tačke do koje je došao UNMIBH, ukoliko se to pokaže neophodnim. Ključno pitanje međutim nije toliko da li će UN biti u stanju završiti ovaj posao, već da li je postojeća kontrola dovoljno temeljita i opsežna. Sveobuhvatne kontrole u kantonima 7 i 8 trajale su

³⁵⁸ *Ibid.*

³⁵⁹ Iz razgovora ICG-a sa službenikom UNMIBH-a, 22. februar 2002.

³⁶⁰ "Policija pod lupom", *Nezavisne novine*, 25. januar 2002.

³⁶¹ Neki službenici UNMIBH-a su izjavili da su ubijeđeni da će njihov posao ipak biti završen na vrijeme, dok su opet drugi bili jednako uvjereni da neće. Intervjui ICG-a sa službenicima UNMIBH-a, 7. januar 2002.

mjesecima, vršeći vrlo detaljan uvid u organizaciona i finansijska pitanja. Ali kontrole koje su trenutno u toku trajati će samo nekoliko sedmica, te je stoga neizvjesno da li će one uspjeti osvijetliti sve zloupotrebe koje su skrivene u detaljima, ili dati dovoljno sveobuhvatne i detaljne preporuke koje će biti od koristi pojedinim policijskim upravama.

EUPM bi stoga trebala kako procijeniti efikasnost UNMIBH-ove "analize sistema" policijskih uprava i komandi, tako i razmotriti mogućnost (a) osnivanja centralnih riznica pozitivnih praksi kako bi se olakšalo istraživanje i razmjena informacija; (b) elaboriranja "dokumenta o ciljevima misije" od strane entiteta i kantonalnih ministarstava unutrašnjih poslova; i (c) sveobuhvatne revizije postojećeg kadra od strane svakog MUP-a sa ciljem utvrđivanja kako onoga što se traži, tako i onoga što se ne zahtijeva od osoblja koje vrši pojedine dužnosti.

VI. MEĐUNARODNI NADZOR

A. KOLOKACIJA (NEPOSREDNI NADZOR)

Nesposobnost policijskog establišmenta u BiH da ili prenese nadležnost ili podstakne pojedine službenike da sami preuzmu inicijativu u službi i dalje ima jako negativan uticaj na sam sistem. Vrlo mali broj službenika policije pokazuje samokritičnost, a još ih je manje koji pokazuju ikakav interes u kolektivnom napredovanju ka postizanju lokalnih ili međunarodno postavljenih ciljeva. Procjena njihovog radnog učinka povjerena je njihovim pretpostavljenim starješinama, policijskim upravama, disciplinskim komitetima i IPTF-u. Službenici nemaju tendenciju da se zapitaju zašto neke stvari rade na određeni način, da li uopšte postoji potreba da ih rade, ili da li bi u tom poslu mogli biti učinkovitiji i efikasniji. Preovladavajuća profesionalna letargija se može sažeti u opisu mjesta zločina koji je dao jedan službenik IPTF-a: "Stajali smo uokolo zureći u leš čitav jedan sat dok nije stigao istražni sudija. Prije nego što je on došao na lice mjesta niko nije ništa htio da uradi. Samo smo stajali i gledali."³⁶²

Ovaj nedostatak snalažljivosti i preduzimljivosti je tipičan za sva odjeljenja policije. Jedan službenik IMMPACT-a je za ICG izjavio da su službenici DGS-a isto tako sputani u svom radu: "Uvijek se čeka da odluke dođu odozgo. A za vrijeme vikenda, kada nema službenika visokog i srednje visokog nivoa, neophodne odluke se jednostavno uopšte ne donose"³⁶³.

Kao proizvod kulturnih i političkih tradicija koje potenciraju poslušnost na račun preduzimljivosti, ove navike se tek sada polako počinju mijenjati. Nažalost, nije odveć vjerovatno da će doći i do kakve kulturne revolucije prije nego što međunarodna zajednica napusti BiH, naročito u svjetlu promjena planiranih u novom federalnom Krivičnom zakonu koji će ukinuti funkciju istražnog sudije i dati tužiocima nadležnost za sprovođenje i nadgledanje krivičnih istraga. Ovo će zapravo iziskivati više inicijative od strane policije, obzirom da oni više neće biti samo usmjeravani kroz istrage od strane nekog drugog, i više neće moći izbjegavati i prebacivati odgovornost za loše ili neadekvatno

³⁶² Razgovori ICG-a sa službenicima IPTF-a, 25. decembar 2001.

³⁶³ Iz razgovora ICG-a sa službenikom IMMPACT-a, 11. februar 2002.

urađene istrage. Kako stvari sada stoje, policija vrlo često prebacuje krivicu za neuspjele istrage na nedostatne upute istražnih sudija.³⁶⁴ Ovaj izgovor im nakon najnovijih zakonskih izmjena više neće stajati na raspolaganju.

Gotovo od samog početka svog rada, UNMIBH-ovo rješenje za inertnost policije – kao i za njihove druge nedostatke – bila je kolokacija. Kolokacija se proteže od stacioniranja službenika UNMIBH-a pri ministarstvima unutrašnjih poslova do zaduživanja službenika IPTF-a da prate pripadnike lokalne policije za vrijeme patroliranja. Međutim, dosta je teško procijeniti sveukupnu učinkovitost “programa kolokacije (neposrednog nadzora)”, jer iskustva variraju u zavisnosti od vremena i mjesta. Da bi zaista bila uspješna, kolokacija zahtijeva veliki trud sa obje strane. Službenici IPTF-a moraju posjedovati radno iskustvo, entuzijizam, liderstvo i predavačke sposobnosti, kao i vrlo razvijeni smisao za kulturne razlike. ICG je na primjer saznao da neki pripadnici IPTF-a, naročito oni iz Holandije, koji su kolocirani sa DGS-om, koriste svoje pravilnike iz Holandije a ne one koji su propisani za DGS.³⁶⁵ S druge strane, jedan službenik UNMIBH-a je za ICG izjavio da “neki pripadnici IPTF-a boluju od blagog oblika štokholmskog sindroma”, pri kojem taoci (ili neposredni nadzornici) počinju da se identifikuju sa otmičarima (domaćinima), i čak počinju podržavati i njihove ciljeve.³⁶⁶ Pripadnici policije u BiH sa svoje strane moraju biti otvoreni za nove pristupe, moraju imati želju da unapređuju svoje profesionalne sposobnosti, i moraju pokazivati interes za nešto više osim za navlačenje poveza preko očiju svojih stranih kolokanata.

Nadalje, Program kolokacije nije toliko raširen kao što bi trebao biti. Na primjer, Jedinica za zaštitu važnih ličnosti pri FMUP-u, koja broji 600 ljudi, do nedavno uopšte nije bila obuhvaćena ovim programom. Niti su u njega bili uključeni budžetsko i pravno odjeljenje. Rezultati ovog manjka supervizije ponekad su više nego očigledni. Prema riječima jednog službenika UNMIBH-a, “tehnička stručnost Pravnog odjela se manipuliše tako da se

opravdaju neadekvatne usmene ili pismene ministarske odluke”, dok se takođe “vršenje ovlasti zloupotrebljava od strane Odjela za budžet i finansije prema uputama ministra i njegovih saradnika”.³⁶⁷ Međutim, čak ni prisustvo neposrednog nadzora IPTF-a nije garancija protiv loše sprovedenih istraga. U okviru poduhvata koji je trebao predstavljati prvu istragu u BiH uz analizu uzoraka DNK, UNMIBH je organizovao da se dokazi pošalju u Dansku na procjenu. Međutim, umjesto toga, policija ih je poslala u Hrvatsku.³⁶⁸

Većina vanjskih procjena učinkovitosti programa kolokacije je ipak pozitivna. UNDP-ova analiza s jeseni 2001. godine izvještaja OHR-a i komesara Monka o nastavku misije sadrži i slijedeću konstataciju: “postojeći IPTF-ov ‘Program kolokacije’... do sada se pokazao veoma uspješnim”.³⁶⁹ Sagovornici ICG-a su takođe bili generalno optimistični, upozoravajući ipak na potrebu da će stalna budnost – kao i neki oblik kolokacije (neposrednog nadzora) – biti neophodni još godinama.

Predloženi plan rada misije koja će preuzeti ove poslove predviđa nastavak Programa kolokacije, s tim da se težište prebaci na “pomoć na ministarskom nivou, kao i na najvišem komandnom nivou”.³⁷⁰ To konkretno znači da “cilj mora biti da se strateški i taktički nadzor i upute ponude samo srednje i visoko rangiranim komandirima”.³⁷¹ UNDP i misija utvrđivanja činjenica koju je preduzela EU prihvatili su ovaj zaključak, iako je analiza UNDP-a pogrešno konstatovala da “će se ova pomoć proširiti i u okviru postojećeg IPTF-ovog ‘Programa kolokacije’”.³⁷²

³⁶⁴ Iz razgovora ICG-a sa službenikom UNMIBH-a, 16. decembar 2001.

³⁶⁵ Iz razgovora ICG-a sa službenikom UNHCR-a, 14. januar 2002.

³⁶⁶ Iz razgovora ICG-a sa službenikom UNMIBH-a, 21. februar 2002. Ovaj službenik UNMIBH-a je izjavio da kolokatori (neposredni nadzor) zapravo štite policajce čiji bi rad trebalo da nadziru.

³⁶⁷ Korespondencija sa službenikom UNMIBH-a, 12. novembar 2001.

³⁶⁸ Iz razgovora ICG-a sa službenikom IPTF-a, 12. novembar 2001.

³⁶⁹ Robert M. Perito, “A Critique of the OHR Report on a Police Follow-on Mission to UNMIBH and the UN International Police Task Force” (Kritika Izvještaja OHR-a o policijskoj misiji koja će preuzeti aktivnosti UNMIBH-a i Međunarodnih policijskih snaga UN), izvještaj za UNDP, bez datuma.

³⁷⁰ Richard Monk, Prvi preliminarni izvještaj OSCE o misiji koja preuzima poslove UNMIBH-a i Međunarodnih policijskih snaga UN-a, oktobar 2001.

³⁷¹ Richard Monk, Tor Tanke Holm i Serge Rumin, Izvještaj o policijskoj misiji koja preuzima poslove UNMIBH-a i Međunarodnih policijskih snaga UN-a, novembar 2001.

³⁷² Robert M. Perito, “A Critique of the OHR Report on a Police Follow-on Mission to UNMIBH and the UN International Police Task Force” (Kritika Izvještaja OHR-a o policijskoj misiji koja će preuzeti aktivnosti UNMIBH-a i

Ono što bi zapravo trebalo da se desi jeste da monitoring na visokom nivou zamijeni, a ne proširi postojeći sistem.

Odluka da se težište prebaci sa kolokacije na osnovnom nivou na nadzor na srednjem i visokom nivou je i razumljiva i opravdana, iako dijelom motivisana budžetskim ograničenjima. Jedan pripadnik IPTF-a je primijetio da “nama nisu potrebni ljudi, neposredni nadzor, koji će sjediti uokolo, ispijati kafe i učiti policiju da pozdravlja građane na ulici”.³⁷³ U svakom slučaju, nesposobna i neadekvatna policija na terenu se često može povezati sa rukovođenjem na srednjem i visokom nivou, ako već ne i sa samim ministrima. Ovo naročito važi za slučajeve u koje su uključeni razni moćnici, kao i one koji imaju nacionalno političke konotacije, kao što je ubistvo zamjenika federalnog ministra za unutrašnje poslove Joze Leutara. “Ljudi na ključnim pozicijama su oni koji mogu promijeniti stvari”, kao što reče jedan službenik UNMIBH-a, “a to svakako nije ovaj postojeći, iako poboljšani sistem, koji je još uvijek izložen stalnim prijetnjama kritične mase koja želi da zadrži kontrolu”.³⁷⁴

Samo je mali broj službenika UNMIBH-a i IPTF-a do sada raspoređen na dužnosti pri ministarstvima unutrašnjih poslova u Federaciji i Republici Srpskoj, a još ih je manje raspoređeno u kantonalne MUP-ove. Njihova relativna odsutnost je kreatorima politike olakšala da se drže nacionalno političkih i ličnih ciljeva. Ali obzirom da je dio razloga za prebacivanje težišta na kolokaciju (neposredni nadzor) na srednjem i visokom komandnom nivou da se uštede sredstva, ne može se izbjeći određena sumnja da li će ovo novo raspoređivanje međunarodnih eksperata zapravo biti dostatno. Monk predviđa formiranje mobilnih timova koji će u kratkom vremenskom roku biti u stanju da obezbijede privremenu kolokaciju sa policijskim jedinicama na nižem nivou ako se za to ukaže potreba. Može se međutim ispostaviti da ni ovo neće riješiti ovaj problem na adekvatan način. Obzirom na tendenciju policije da se vraća svojim starim lošim navikama kad god se za to ukaže prilika, trajno uklanjanje većine međunarodnih službenika sa terena će u svakom slučaju samo još više potaknuti ovu pojavu. EUPM će morati biti spremna da

Međunarodnih policijskih snaga UN), izvještaj za UNDP, bez datuma.

³⁷³ Iz razgovora ICG-a sa službenikom IPTF-a, 15. decembar 2001.

³⁷⁴ Korespondencija ICG-a sa službenikom UNMIBH-a, 7. novembar 2001.

mijenja i prilagođuje svoju strategiju i organizaciju rada uporedo sa trajanjem same misije ako se kolokacijom na višim nivoima ne uspiju postići postavljeni standardi za obavljanje dužnosti lokalnih policijskih komandira.

Kao što je već rečeno, kolokacija je dvosmjerni proces koji zahtijeva mnogo truda od obje strane ukoliko se išta želi postići. Biće neophodno obezbijediti da službenici policije i eksperti koji se odaberu za nastavak misije imaju stručno znanje, iskustvo i temperament koji je potreban da bi kolokacija bila uspješna, čak i ako to znači da će se morati obaviti dodatna selekcija između kandidata koje ponude zemlje koje učestvuju u ovom projektu, kako bi se odabrali oni koji su zaista najkvalitetniji. UN nije imao ovu mogućnost na raspolaganju, ali po obimu manja ali po nivou viša misija EU mora biti u mogućnosti da vrši strožiji odabir kandidata.³⁷⁵

Koherentnost specijalnog tima čiji je zadatak da obezbijedi vladavinu zakona takođe se mora poboljšati – što podrazumijeva izbjegavanje grešaka koje je pravio UNMIBH kada nije u potpunosti iskoristio svoje vlastite kao i posmatrače na terenu drugih organizacija za ljudska prava – ako će već ovakvi posmatrači biti kolocirani sa misijom EUPM. Službenici zaduženi za praćenje poštivanja ljudskih prava bi trebali aktivno učestvovati u reformi i nadzoru policije, a ne samo sa strane ukazivati na počinjene greške i propuste.

B. ZABRANA I PROVJERA POLICAJACA

U skladu sa Dejtonskim i ostalim relevantnim sporazumima, UNMIBH je uspostavio svoje ovlasti koje mu daju mogućnost da uskrati prava pojedinim službenicima policije da “obavljaju policijske poslove”. Ovo se u praksi sprovodi kako po principu *ad hoc*, kada neki službenik počini “ozbiljno kršenje dužnosti ili zakona”,³⁷⁶ tako i kroz proces provjere

³⁷⁵ Ovo se može ispostaviti kao težak zadatak jer član 8. Zajedničke akcije Vijeća EU od 11. marta 2002. poziva članice saveza NATO koje nisu iz EU, zatim zemlje kandidate za prijem u EU, te zemlje članice OSCE-a koje nisu iz EU, a koje trenutno imaju svoje policajce u redovima IPTF-a, da takođe uzmu učešća u misiji EUPM.

³⁷⁶ Smjernice UNMIBH-a za procjenu kvaliteta rada policajaca, IPTF-P05/2001, na snazi od 15. februara 2001. Ove smjernice navode moguće vrste prekršaja za koje se izdaje prijava o nepridržavanju propisa od strane policajca, kao što su: kršenja ljudskih prava (npr. proizvoljna hapšenja i zadržavanja, neadekvatna istraga o kršenju ljudskih prava);

policijskih snaga širom BiH. Projekat provjere predvodi Odjel za ljudska prava UNMIBH-a, oslanjajući se i na predstavnika haškog tribunala (*International Criminal Tribunal for Former Yugoslavia – ICTY*) u u BiH kako bi potvrdili da službenici policije nisu pod sumnjom da su bili umiješani u ratne zločine. Pored ovoga, službenici UNMIBH-a povremeno odlaze u Hag kako bi uspostavili vezu sa istražiteljima pri haškom tribunalu. EUPM bi ovu saradnju sa Tribunalom trebao redovno održavati tako što će svoje pravnike trajno rasporediti u Hag.

U slučaju službenika policije koji počine neki prekršaj, Komesar IPTF-a protiv njih izdaje “prijavu o nepoštivanju propisa” (*non-compliance report*) u vezi sa konkretnim prekršajima, pokrećući postupak “oduzimanja dozvole za obavljanje policijskih poslova - deautorizacije” ako su protiv tog službenika već bile izdate dvije ili više “prijava o nepoštivanju propisa”.³⁷⁷ Ove *ad hoc* ovlasti su postale najmoćnije oružje u arsenalu UNMIBH-a za sprovođenje reforme i za prisiljavanje službenika policije da se pridržavaju zakona u kontaktima sa moćnicima, da štite prava pripadnika “manjinskih naroda”, i da pružaju podršku ciljevima mirovnog procesa. Kada je na primjer načelnik Odjela za krivične istrage u Trebinju glatko odbio da pokrene

ozbiljne povrede Krivičnog zakona, Zakona o krivičnom postupku ili disciplinskih propisa; odbijanje da se IPTF-u dozvoli trenutni i potpuni pristup bilo kojoj lokaciji, osobi, radnji ili spisu; ozbiljna kršenja pravila IPTF-a, naročito Pravila o registraciji i privremenom izdavanju dozvola za obavljanje policijskih poslova (npr. dopuštanje neovlaštenim licima da vrše policijske dužnosti); ozbiljne prijetnje članu međunarodne organizacije; nepridržavanje obaveza i odgovornosti propisanih Dejtonskim sporazumom; kao i izdavanje naloga svom podređenom da počini bilo koje od navedenih djela, ili neintervenisanje prilikom činjenja takvih djela.

³⁷⁷ Nažalost, Jedinica UNMIBH-a za prijave o nedoličnom ponašanju i nepridržavanju propisa i dalje prima relativno malo ovakvih prijava of kolokatora IPTF-a. Prema zaključku Odjela za ljudska prava UNMIBH-a, “obzirom da se mehanizmi iz smjernica IPTF-05/2001 za procjenu rada pripadnika lokalne policije ne koriste na adekvatan način, LPRS (Odjel za registraciju lokalnih policajaca) mora udvostručiti svoje napore”. Odjel za ljudska prava UNMIBH-a, sedmični izvještaj 30/6 – 6/7/2001. Neadekvatna upotreba ovih prijava otežava proces konačnog oduzimanja dozvola za rad na policijskim poslovima. Nakon nemira u Trebinju, protiv 16 policajaca su greškom podnesene prijave o nedoličnom ponašanju u službi, umjesto prijave o nepridržavanju propisa. Kada se jednom podnese prijava o nedoličnom ponašanju u službi, ne može se izdati prijava o nepridržavanju propisa. Iz razgovora ICG-a sa službenikom UNMIBH-a, 22. februar 2002.

istragu o antimuslimanskim neredima koji su u gradu izbili maja mjeseca 2001. godine, UNMIBH ga je razvlastio, prisilivši njegovog nasljednika da naredi istragu.³⁷⁸ Prijetnja deautorizacijom se takođe koristi kako bi se obezbijedilo da policija poštuje i štiti prava pripadnika manjina da stupe u posjed svoje imovine iz koje su izbjegli ili protjerani za vrijeme rata, tako što se asistira pri deložaciji bespravni korisnika. Prema riječima jednog službenika IPTF-a u Mostaru, “bez moći deautorizacije, nikada ne bismo bili u stanju da policiju natjeramo da radi ono što mi želimo da radi”.³⁷⁹

Deautorizacije se ipak nisu pokazale kao apsolutno efikasne, dijelom zbog toga što je mandat UNMIBH-a ograničen na ovlasti samo nad pojedincima “ovlaštenim da vrše policijske poslove”, a ne nad onima koji zauzimaju upravne i druge pozicije unutar policije i MUP-a. Koristeći ovu rupu u pravilima, mnogi razvlašćeni policajci su jednostavno prebačeni na administrativne poslove.³⁸⁰ Službenici UNMIBH-a su naročito u slučaju bivših visoko rangiranih službenika policije izrazili zabrinutost zbog činjenice da razvlašćeni službenici policije nastavljaju da vrše neformalni uticaj sa administrativnih mjesta na koje su nakon toga postavljeni.

Ministarstvo unutrašnjih poslova u Kantonu 8 izdaje posebne akreditacije službenicima policije mimo onih koje zvanično izdaje UNMIBH. Kada dođe do deautorizacije službenika policije, oni moraju vratiti akreditacije koje im je izdao UNMIBH, ali mogu zadržati akreditacije koje im je izdao MUP – te tako i dalje nastaviti raditi.³⁸¹ Bivši načelnik policijske

³⁷⁸ Prema riječima službenika UNMIBH-a, protiv ovog policajca je već bilo podnijeto nekoliko prijava o nepridržavanju propisa.

³⁷⁹ Intervju ICG-a sa službenicima IPTF-a, 22. novembar 2001.

³⁸⁰ Interno raspoređivanje policajaca kojima je oduzeta dozvola za rad na policijskim poslovima još je više olakšano jer pozicije i opisi radnih mjesta nisu jasno definisani. Organizacione tabele sa kodiranim zadacima i linearnim nadležnostima i odgovornostima rukovodilaca zapravo ne postoje. Ovo naravno stvara prostor za manipulisanje sistemom tako što se vrši preraspodjela osoblja kojem je oduzeta dozvola za rad i prebacuje ih se na upravne poslove, čime se stvara zabuna o stvarnoj nadležnosti za pojedine oblasti. Ova rupa u sistemu mora se zatvoriti. Kao što je već rečeno, UNMIBH je napravio prve korake, ali EUPM mora završiti posao.

³⁸¹ Iz razgovora ICG-a sa službenikom IPTF-a, 27. mart 2002, i Interni memorandum UNMIBH-a, 21. mart 2002. Policija u Kantonu 8 je takođe izdala akreditacije licima

uprave, zamjenik načelnika policije i načelnik krivičnog odjeljenja u Grudama su svi upravo na ovaj način izigrali sistem. Što se tiče bivšeg načelnika policijske uprave u Širokom Brijegu, koji je razvlašćen 15. februara 2000. godine, on još uvijek (do aprila 2002) nije vratio niti UN-ovu niti MUP-ovu akreditaciju.³⁸²

Dodatni problem sa deautorizacijom jeste neadekvatno reagovanje od strane pravosuđa. Deautorizacije do kojih je došlo usljed zanemarivanja dužnosti ili kriminalnog ponašanja trebaju biti propraćene krivičnim prijavama. Ipak se to dešava samo u rijetkim slučajevima. Na primjer, pripadnici policije iz većinskog naroda koji su razvlašćeni zato što su 1998. godine u prisustvu pripadnika IPTF-a maltretirali pripadnike policije iz manjinskog naroda, uklonjeni su sa dužnosti tek 2002. godine, a protiv njih još uvijek nisu podignute nikakve krivične prijave.³⁸³

U svakom slučaju, deautorizacija službenika policije sa dna komandnog lanca zapravo predstavlja neuspjeh starješina srednjeg i visokog nivoa da spriječe ili reaguju na nedolično ponašanje ili kršenje zakona od strane njima podređenih službenika. UNMIBH je rukovodeće strukture ojačao sa Jedinicama za profesionalne standarde (PSU), disciplinskim postupcima i diskrecionim pravima da se pobrinu za nedolično ponašanje službenika policije. Posezanje za deautorizacijom je stoga samo dokaz više da starješine srednjeg i visokog ranga ne koriste instrumente koji im stoje na raspolaganju. Njihova inertnost može se pripisati bilo njihovoj nesposobnosti ili njihovom saučesništvu u tim događajima. Iako je UNMIBH u nekoliko navrata razvlastio i visoko rangirane starješine, u principu se međutim zadovoljavao da kažnjava nisko rangirane počiniocima određenih prekršaja.³⁸⁴ Prema riječima jednog pripadnika IPTF-a “što se tiče Hercegovačke banke, jasno je da su niži službenici policije žrtvovani kako bi preuzeli odgovornost za nemar ili dosluh visokih policijskih zvaničnika”.³⁸⁵

koja nisu ni registrovana niti im je IPTF izdao privremene dozvole za obavljanje policijskih poslova.

³⁸² *Ibid.*

³⁸³ Iz razgovora ICG-a sa službenikom UNMIBH-a, 22. februar 2002.

³⁸⁴ Iz razgovora ICG-a sa službenikom IPTF-a, 27. novembar 2001.

³⁸⁵ Iz razgovora ICG-a sa službenikom IPTF-a, 27. novembar 2001. IPTF je obavio razgovor sa četiri policajca iz Kantona 7 koji bi mogli biti voljni da podnesu prijave protiv svojih nadređenih. OHR je aprila 2001. godine

Na kraju krajeva, uklanjanje “trulih jabuka” kada prekorače svoje ovlasti ne može biti zamjena za sveobuhvatnu provjeru policijskog osoblja, naročito u periodu neposredno nakon krvavog rata u kojem je policija bila vrlo angažovana. UNMIBH trenutno sprovodi plan podvrgavanja policijskih snaga u BiH trofaznom procesu registracije, izdavanja privremenih dozvola za rad te na kraju i konačnih potvrda. I novi regruti i već zaposleni službenici se moraju registrovati i proći preliminarnu provjeru koja se prvenstveno zasniva na informacijama dobijenim od samih službenika. Pored toga, službenici moraju zadovoljiti čitav niz pozitivnih kriterija, uključujući i polaganje testa iz policijskih standarda, kao i negativnih kriterija koji ih automatski diskvalifikuju. U ove potonje spada i javna optužnica za ratne zločine izdata od strane Haškog tribunala (ICTY) ili nekog domaćeg suda, krivični dosije, davanje lažnih podataka u toku procesa registracije, ili prethodna deautorizacija od strane Komesara IPTF-a.³⁸⁶ Nakon ispunjavanja ovih relativno laganih uslova, službenik biva samo “privremeno” ovlašćen da vrši dužnost policajca, nakon čega, barem teoretski, treba da uslijedi “proces sveobuhvatne procjene”, uključujući i provjeru prethodnog radnog iskustva i ponašanja.³⁸⁷

Prvi koraci vezani za registraciju i izdavanje privremenih dozvola policijskom osoblju već su pokazali da ovaj sistem predstavlja neprocjenjivi mehanizam kontrole kvaliteta. UNMIBH je u svom izvještaju naveo da je, zaključno sa oktobrom 2001. godine, “svih 25.828 službenika zaposlenih u organima za sprovođenje zakona bilo upisano u UNMIBH-ov Registar osoblja na službi u organima za sprovođenje zakona”.³⁸⁸ UN-ov odabir kandidata

organizovao dvije serije pretresa mostarskog sjedišta i mnogih filijala Hercegovačke banke, sa ciljem da od HDZ-a preuzme kontrolu nad bankom i pronađe dokaze o nelegalnim mrežama te stranke pomoću kojih je držala političku i finansijsku kontrolu. Prvi pretres nije uspio jer su policija, političari i građani stali u odbranu “svoje” banke, prisilivši na povlačenje tim međunarodnih kontrolora i malobrojnu i neadekvatnu pratnju SFOR-a.

³⁸⁶ Misija Ujedinjenih nacija u BiH, Smjernice, registracija, izdavanje privremenih dozvola, IPTF-P02/2000, na snazi od 15. maja 2000.

³⁸⁷ *Ibid.*

³⁸⁸ UNMIBH, Plan za izvršenje mandata 2000-2002, Izveštaj – oktobar 2001. Reforma pravosuđa u BiH je do sada bila otežavana nepostojanjem bilo kakvog procesa provjere, niti nekog sistema kontrole od strane kolega, koji bi teret dokazivanja stavio na one koji vrše ocjenjivanje a ne na sudije i tužioce koji se kandiduju za reizbor. UNMIBH je od službenika policije tražio da dokažu svoje sposobnosti. Vidi Izveštaj ICG-a za Balkan br. 127, *Courting Disaster:*

za DGS pokazuje kako upotrebljivu vrijednost ovog registra tako i značaj koji on ima za predstojeću misiju koja ga mora ne samo preuzeti nego i redovno ažurirati. Jedna pripadnica IPTF-a koja radi na imenovanju službenika DGS-a izjavila je za ICG da je često bila u situaciji da mora odbiti pojedine kandidate koji su prethodno bili proglašeni nepodobnima za obavljanje policijskih poslova, što uključuje i bivše pripadnike paravojnih formacija. "Takođe sam često nailazila na kandidate čije su aplikacije od strane rođaka zaposlenih u policiji bile ubačene među dospjele prijave. Uz pomoć UNMIBH-ovog registra bila sam u mogućnosti da takve prijave odmah odbacim".³⁸⁹ Uprkos svemu ovome ovaj policijski registar je i dalje nepotpun, jer mu na primjer nedostaju informacije o zaposlenima u policijskoj administraciji.

Prema propisima UNMIBH-a, nijednom službeniku policije ne može se izdati "konačna potvrda" sve dok se ne završi dugi proces provjere njegovih podataka i radnog iskustva. Imajući u vidu činjenicu da je UNMIBH tek početkom 2000. godine započeo proces registracije i provjere za nekih 25.000 službenika, te da se još pokušava tačno definisati šta je to "provjera podataka i radnog iskustva", od UNMIBH-a se ne može očekivati da prije isteka svog mandata završi ovaj posao. A nikako ne bi bilo dobro jednostavno proglasiti da je uspješno okončano izdavanje "konačnih potvrda" za policijsko osoblje u BiH.

UNMIBH se u svom Planu za izvršenje mandata obavezao da će prije odlaska iz BiH obaviti "osnovne provjere podataka i radnog iskustva" za sve službenike policije, kao i dubinsku provjeru visokih starješina, uključujući i provjere vezane za korupciju, saučesništvo u ratnim zločinima, te prethodni krivični dosije. Ove provjere su još "u toku", a jedan službenik UNMIBH-a je dao procjenu da će između 1.500 i 2.000 službenika policije koji su trenutno u službi najvjerovatnije biti razvlašćeno zbog neispunjavanja kriterija

UNMIBH-a.³⁹⁰ Za određeni period početkom 2002. godine su međutim ove deautorizacije privremeno stopirane zbog neslaganja unutar same misije u vezi nepostojanja odgovarajućeg žalbenog postupka za službenike koji bi trebali biti otpušteni.³⁹¹ (O ovom pitanju će biti više riječi u daljnjem tekstu.)

Među onima koji će najvjerovatnije biti razvlašćeni nije zanemarljiv broj onih službenika čija ratna prošlost ih čini nepodobnima da vrše policijske dužnosti. UNMIBH je tek od nedavno počeo uklanjati sa dužnosti službenike sumnjive prošlosti, uprkos činjenici da su ICG i druge organizacije još 2000. godine upozorile da se u policiji RS nalaze ljudi koji su za vrijeme rata radili kao istražitelji u koncentracionim kampovima, borili se u redovima paravojnih formacija, ili su zauzimali druge nepodobne položaje.³⁹² U internom nacrtu izvještaja o UNMIBH-u, koji je novembra 2001. godine Generalni sekretar UN podnio Savjetu bezbjednosti, kaže se da "još uvijek ima približno 190 službenika zaposlenih u organima za sprovođenje zakona za koje se sumnja da su za vrijeme rata počinili zločine protiv čovječnosti".³⁹³

Ali čak i da UNMIBH do kraja godine ispuni sve

³⁹⁰ Iz razgovora ICG-a sa službenikom UNMIBH-a, 22. novembar 2001. Takođe vidi "Zločinci u specijalnim postrojbama policije RS", *Oslobođenje*, 19. januar 2002.

³⁹¹ Iz razgovora ICG-a sa službenikom UNMIBH-a, 12. februar 2002.

³⁹² Vidi ICG-ov Izveštaj za Balkan br. 103, *War Criminals in Bosnia's Republika Srpska*, 2. novembar 2000. Kao što se moglo i predvidjeti, lokalni organi vlasti nisu sa oduševljenjem dočekali istrage o aktivnostima u toku rata. Kada je IPTF 2001. godine oduzeo dozvole za rad nekolicini policajaca u Prijedoru, ministar unutrašnjih poslova RS se u pismu Komesaru Vinsentu Kurderoju požalio kako su pomenuti policajci, mada su zaista radili u kampu Omarska, samo "ispitivali" pritvorenike na profesionalan način. Prema riječima jednog službenika UNMIBH-a sa kojim su 26. januara 2002 razgovarali predstavnici ICG-a, "Komesar se držao procedure i nije popustio pod pritiskom".

³⁹³ Ovaj pasus nije uvršten u konačnu verziju izvještaja Generalnog sekretara. Nedovoljna pažnja se poklanja pitanju "povreda službe" počinjenih od strane policajaca za vrijeme rata. Policajci koji nisu učestvovali u ratnim zločinima niti su imali komandne dužnosti ipak mogu biti optuženi da su zanemarili izvršavanje svoje dužnosti da izvijeste o, i reaguju na, one ratne zločine koje su možda vidjeli. Povrede dužnosti mogu sobom povlačiti i krivičnu odgovornost, a svakako bi trebale rezultirati oduzimanjem dozvole za obavljanje policijskih poslova. UNMIBH međutim ne raspolaže kapacitetom da može istraživati ovakve slučajeve.

The Misrule of Law in Bosnia & Herzegovina (Igranje sa sudbinom: bez vladavine zakona u Bosni i Hercegovini), 25. mart 2002.

³⁸⁹ Iz razgovora ICG-a sa službenikom UNMIBH-a, 22. novembar 2001. Jedan drugi službenik UNMIBH-a je za ICG izjavio da je proces odabira kandidata za DGS naročito opterećen nepravilnostima: "kandidati sa vezama se forsiraju; prijave drugih kandidata se misteriozno gube, što je naročito slučaj u Republici Srpskoj".

ciljeve zacrtane u svom planu za izvršenje mandata, to neće značiti da je time završena konačna provjera policije u BiH. Prije se može reći – citirajući izjavu jednog visokog službenika UNMIBH-a datu ICG-u – da će to biti samo “tehnički završetak”. Ovo iz razloga što se u žurbi da se posao završi odustalo od striktno primjene nekih kriterija, kao npr. odgovarajuće provjere školskih kvalifikacija. Tome još treba dodati i da UNMIBH nije imao ovlasti da provjerava administrativno osoblje, savjetnike pri MUP-u, kao i druge kategorije policijskog osoblja koje zvanično ne vrše “policijske funkcije”. Na isti način, razvlašćenim službenicima policije, nasuprot državnim službenicima koje je otpustio Visoki predstavnik, nije zabranjeno da obavljaju poslove u javnim službama, uključujući i firme u državnom vlasništvu.³⁹⁴ Zapravo, kako to stoji u jednom izvještaju UN-a, službenici policije kojima prijeti deautorizacija, ali koji podnesu ostavku prije nego što se postupak deautorizacije pokrene, biće u mogućnosti da se “vrate u policiju kada IPTF napusti BiH”, ili će čak moći da se kandiduju na izborima ili da budu imenovani na neku funkciju.³⁹⁵

Nedavne Odluke Visokog predstavnika o uslovima koje kandidati moraju ispuniti da bi se kandidovali na izborima, kojima je dopunjen i izmijenjen izborni zakon BiH, u praksi se ne odnose na lica koja su od strane IPTF-a razvlašćena sa svojih dužnosti, a koji trenutno obavljaju dužnosti na koje su izabrani, ali za koje se ne mogu ponovo kandidovati na oktobarskim izborima.³⁹⁶ Drugim riječima, izgleda da se ova odluka ne primjenjuje retroaktivno.³⁹⁷ Ni OHR nema

sistematski pristup pomoću kojeg bi bio u stanju provjeriti da li su bivši službenici policije koji sada rade kao izabrani ili imenovani zvaničnici bili razvlašćeni sa svojih dužnosti u policiji.

Stoga je uprkos rezultatima UNMIBH-a u registraciji svih i izdavanju privremenih dozvola većini službenika policije ipak očigledno da će EUPM morati nastaviti da vrši provjere podataka i radnog iskustva za ove policajce, a takođe će morati da preuzme i druge aspekte “procesa sveobuhvatne procjene”, uključujući i zapošljavanje pravnika koji bi radili pri Haškom tribunalu (ICTY).

U međuvremenu su procesi izdavanja dozvola i deautorizacije izazvali debatu između pravnika i policijskih službenika unutar UNMIBH-a. Neki od pravnika stoje na stanovištu da bi se razvlašćenim policajcima iz BiH morao omogućiti žalbeni postupak, pri tome se pozivajući i na potrebu da se u BiH praksi duboko usidri svijest o propisnoj proceduri, kao i na Aneks 11 Dejtonskog mirovnog sporazuma, u kojem stoji da IPTF mora djelovati u skladu sa poštivanjem “međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda, te da će u tom smislu, a u skladu sa svojim nadležnostima, poštivati, zakone i običaje zemlje domaćina”. Razvlašćeni službenici policije su imali mogućnost da odluke o svom otpuštanju ospore pred Domom za ljudska prava, ali su pojedini službenici UNMIBH-a smatrali da je takođe potrebno uvesti i interni žalbeni postupak. S druge strane, neka vrsta *ad hoc* procesa u tom smislu je uvijek postojala, jer su se razvlašćeni službenici na tu odluku mogli žaliti Komesaru IPTF.³⁹⁸

Iako su deautorizacije u jednom trenutku bile obustavljene dok se pitanje žalbenog postupka ne razriješi na nivou Odjela za mirovne operacije UN u Njujorku, Komesar IPTF-a je nastavio da donosi odluke o deautorizacijama nakon što je u Njujorku odlučeno da je ipak neophodno uvesti žalbeni postupak, nakon čega je isti zaista i uveden. Dana 25. aprila 2002. godine UN su objavile da je Komesar Vincent Coeurderoy razvlastio četiri pripadnika policije zbog sumnje da su bili umiješani

³⁹⁴ Kada je zamjeniku načelnika Centra javne bezbjednosti u Bileći oduzeta dozvola za rad nakon što je u jednom noćnom klubu u pijanom stanju pucao na jednu osobu, on se nakon toga vrlo brzo zaposlio u Elektroprivredi RS. Njegov slučaj nije jedini takav. U jednom, izvještaju UNMIBH-a kaže se slijedeće: “Izgleda da su Elektroprivrede u RS i Herceg-Bosni omiljene destinacije gdje smijenjeni policajci mogu naći posao”. U izvještaju se ove firme nazivaju “utočištima za kriminalce i sve ostale koji nigdje drugo ne mogu naći posao”. Izvještaj o sprovođenju regionalnog plana implementacije, UNMIBH regija Mostar, 10. maj 2001 – 5. juli 2001.

³⁹⁵ Interni izvještaj UN, 5. april 2002. Nije neuobičajena pojava da službenici policije podnesu ostavke prije nego što budu suspendovani ili im se oduzme dozvola za rad. Na primjer, marta 2002. godine je načelnik policije u Kreševu podnio ostavku kako bi izbjegao suspenziju od strane ministra unutrašnjih poslova u Kantonu 6.

³⁹⁶ Odluka Visokog predstavnika o izmjenama i dopunama Izbornog zakona u BiH, 28. mart 2002.

³⁹⁷ Komesar IPTF-a ne smjenjuje službenike policije isključivo zbog opstrukcija Dejtonskog sporazuma, nego i

zbog čitavog niza “prekršaja”. Ali Odluka Visokog predstavnika se odnosi samo na one koji su, prema tekstu same odluke, “opstruirali primjenu Okvirnog sporazuma za mir”.

³⁹⁸ Iz razgovora ICG-a sa službenikom UNMIBH-a, 12. april 2002.

u ratne zločine.³⁹⁹ U međuvremenu je Tehnički izvještaj EU o činjenicama na terenu dao preporuku da komesar Misije EU bude ovlašten ne samo da razvlašćuje pripadnike policije, nego takođe da može dati otkaz svim zaposlenima u policiji i MUP-u. Tome treba dodati da na nivou EU do sada još uvijek nije donešena odluka da li će se uvesti i kakva će biti žalbena procedura.

Ovakav status quo nameće jedno veoma bitno, kao i niz sporednih pitanja. Ako UNMIBH ili njegovi šefovi u Njujorku opet budu imali rezerve prema brzom postupku deautorizacije, EUPM bi mogla naslijediti mnogo veći broj "trulih jabuka" nego što se ranije pretpostavljalo. Obzirom na očigledni sukob između ovog procesa i deklarisanе odlučnosti EU da njena misija nadzora policije treba imati povećane ovlasti u vezi otpuštanja sa posla, postavlja se pitanje kako onda razriješiti ovu situaciju. Još se mora razraditi ideja o uvođenju žalbenog postupka, ali bi ona svakako trebala biti povezana – ma kako labavo to bilo – sa jedinicama PSU i sa postojećim disciplinskim postupcima, kako bi se osiguralo da ovi mehanizmi mogu biti predati lokalnim organima kada za to dođe vrijeme.

EUPM međutim mora imati u vidu da pravila koja se primjenjuju u demokratskim zemljama nisu nužno primjenjiva u demokratijama koje su tek u nastanku. Razumijevanje ovog pitanja vidljivo je i kroz ovlasti date Visokom predstavniku na osnovu Bonsko-peterburškog dokumenta. I dok se primjena Dejtonskog sporazuma nastavlja, a međunarodne organizacije zadržavaju svoje pravo da intervenišu i nameću određena rješenja, ne može se reći da bilo država BiH bilo njeni građani uživaju u potpunom dijapazonu mehanizama pravne zaštite koji stoje ili bi trebali stajati na raspolaganju građanima u razvijenim demokratijama. Primjena Dejtonskog sporazuma će sama po sebi na kraju ovo omogućiti – a jedan od ključnih aspekata te primjene jeste čišćenje redova policije od siledžija, prevaranata, nesposobnih ljudi i ratnih zločinaca.

Može se dakle reći da iako će biti potrebno da EUPM uvede žalbeni postupak, Visoki predstavnik bi ipak trebao obznaniti dekretom da sve policijske deautorizacije koje budu potvrđene u žalbenom postupku imaju istu pravnu snagu kao i njegove smjene zvaničnika u skladu sa Bonsko-peterburškim

dokumentom. Bilo kakva zakonska osporavanja neke odluke bi se onda mogla uzeti u razmatranje uporedo sa žalbama za koje se očekuje da uslijede kao rezultat prijema BiH u Vijeće Evrope.⁴⁰⁰ S druge strane, UNMIBH bi trebao uspostaviti – a EUPM bi ga trebala podržati i zadržati – jedan vanjski i nezavisni žalbeni organ policije. Jedno takvo tijelo bi ojačalo postupak unutrašnje kontrole, pomoglo u promovisanju odgovornosti službenika policije, te premostilo period do vremena kada će građani BiH sami nadzirati integritet svojih policijskih struktura.

Policijski akteri i EUPM bi takođe trebali razmotriti i druge načine da se u ovom procesu angažuje šira javnost tako da se uspostavi tješnja veza između javnosti i policije. Jedan od primjera za to bi mogle biti otvorene telefonske linije za pozive građana, putem kojih bi se dobivale informacije o krivičnim djelima i o zloupotrebama ovlasti pojedinih pripadnika policije. Drugi takav primjer jeste sponzoriranje nekog popularnog TV programa, kao što je serija epizoda Bi-Bi-Sija (BBC) pod nazivom "Crimewatch", u kojima gledaoci mogu vidjeti rekonstrukciju neriješenih krivičnih predmeta, nakon čega se pozivaju da putem telefona daju relevantne informacije.

³⁹⁹ "IPTF otpustio policajce koji su u ratu mučili civile", *Oslobođenje*, 26. april 2002.

⁴⁰⁰ *De facto* lider HDZ-a, Ante Jelavić, u više navrata je ponovio svoju namjeru da Evropskom sudu za ljudska prava u Strazburu podnese žalbu na odluku Visokog predstavnika iz 2001. godine o njegovom uklanjanju i zabrani obavljanja svih javnih funkcija. "Strazbur ćemo zatrpati tužbama", *Slobodna Dalmacija*, 30. januar 2002.

VII. SFOR, IPTF I SIGURNOSNI JAZ

Rastuće nezadovoljstvo međunarodne zajednice zbog činjenice da isti problemi i slabosti i dalje opterećuju lokalnu policiju, kao i sve veći pritisci da se smanji broj NATO vojnika u BiH, doveli su do kratkotrajnog razmatranja američke ideje da bi EUPM trebala biti naoružana, tačnije da se iz sastava SFOR-a izdvoje Multinacionalne specijalne jedinice (MSU) i da se pridruže EUPM pod novim imenom: Međunarodne udarne snage (International Strike Force - ISF).⁴⁰¹ Slični prijedlozi mogli su se čuti, a bili su odbijeni, i kada je u Daytonu formiran IPTF. Iako bi naoružane međunarodne snage zaista bile podobne za situaciju kakva je bila u periodu 1995-1996, ipak je teško sagledati kako bi ova ideja mogla funkcionisati u 2002. godini, čak i kada bi bilo moguće da se velike sile slože da pribjegu jednoj tako radikalnoj eskalaciji svog učešća na terenu, koja je u koliziji sa proklamovanom doktrinom “preuzimanja odgovornosti od strane lokalnih organa”, “partnerstva” i postepenog smanjivanja učešća međunarodnih snaga u BiH.

Iako su Richard Holbrooke i neki drugi eksperti nedavno priznali da je bila “tragična greška” to što je IPTF-u samo povjeren mandat reformisanja postojećih policijskih snaga, umjesto formiranja potpuno novih (kao što će biti učinjeno na Kosovu 1999. godine), odluka je ipak bila takva kakva je bila.⁴⁰² Sada je prekasno da se krene od početka. Ne samo da bi tada ispalo da je sve ovo vrijeme, trud i novac uloženi u reformu policije bio uzaludan – i da su time ugrožene policijske strukture i način djelovanja koji su nastali kao rezultat ovih napora – nego bi EUPM bila opterećena zadatkom da sprovede jednu nekoherentnu i bukvalno nemoguću misiju. Naoružana EUPM bi morala imati izvršni mandat koji bi bio u koliziji sa njenom ulogom nastavljača reformi u BiH policiji. Pridruživanje ovoj misiji pripadnika MSU bi još više zakomplikovalo stvari, a ne bi ponudilo nikakvu garanciju da će se time povećati efikasnost i snaga misije.⁴⁰³ Bilo kako bilo, niko od potencijalnih

učesnika u misiji EU, koja će naslijediti misiju UN, nije spremniji u 2001-2002. godini da razmotri ideju o naoružavanju svojih policajaca, ili davanju ovlasti da sami mogu sprovesti zakon, nego što je to bio slučaj 1995. godine. Vijeće EU za opšte poslove je iz ovih razloga na kraju odbacilo bilo kakvu ideju o formiranju međunarodnih udarnih snaga.⁴⁰⁴

EUPM će stoga morati istrajati na međunarodnoj strategiji koja je i do sada preovladavala: potrebno je raditi na osposobljavanju entitetskih policija da mogu biti na usluzi građanima u jednoj multietničkoj demokratiji, formirajući takve snage na državnom nivou koje se u datim okolnostima mogu priuštiti kako bi se napokon razriješila kvadratura bosansko-hercegovačkog kruga. DGS predstavlja jednu takvu snagu. SIPA bi trebala biti još jedna. Uz pomoć SFOR-a, UNMIBH je organizovao zajedničke kurseve napredne obuke iz suzbijanja nereda za odabrane pripadnike entitetskih policija. Trenutno se razmatra mogućnost formiranja još jedne specijalizirane jedinice na državnom nivou, čiji bi zadatak bio da se bori protiv organizovanog kriminala, kao dio ponovo proklamovanih ciljeva međunarodne zajednice – na čelu sa novim Visokim predstavnikom – da obezbijedi vladavinu zakona.

Ali, istrajavanje na ovoj ideji od strane EUPM implicira jednu aktivnu ulogu SFOR-a, sa dovoljnim brojem vojnika, u premošćivanju sigurnosnog jaza koji u međuvremenu može nastati u ovom vakuumu do potpunog preuzimanja od strane misije EUPM. Prisustvo i direktna pomoć SFOR-a pokazali su se od neprocjenjivog značaja za UNMIBH-ove napore u cilju sprovođenja reformi u policiji: bez obzira da li se radilo o razoružavanju otpuštenih pripadnika policije koji odbijaju da predaju svoje naoružanje, ili o iznenadnim kontrolama naoružanja po policijskim stanicama, ili pak dostavljanju informacija. Posao UNHCR-a bi takođe bio nemoguć da nije SFOR-a. Citirajući Žaka Grinbera (Jacques Grinberg) iz UNMIBH-a: “Svih sedam regionalnih komandira

uvijek žalili na razmimoilaženje između “unutrašnje bezbjedonosne ljuštore” koju daje policija i “vanjske ljuštore” koju osigurava SFOR. Radi se o tzv. jazu između provedbenih snaga. Ali suprotno nadama većine oficira u savezu NATO krajem 2000. i početkom 2001. godine, jedinice MSU nisu bile u stanju premostiti ovaj jaz, obzirom na svoja restriktivna pravila angažmana i nevoljkost zemalja iz kojih dolaze pripadnici MSU da ta pravila “olabave”. Nemoć jedinica MSU za vrijeme događaja vezanih za preuzimanje Hercegovačke banke samo potvrđuju ovu konstataciju.

⁴⁰⁴ Iz razgovora ICG-a sa službenikom međunarodnih organizacija, 16. mart 2002.

⁴⁰¹ Iz razgovora ICG-a sa službenikom UNMIBH-a, 12. februar 2002.

⁴⁰² Andrew F. Tully, “Kosova and Bosnia: A Tale of Two Police Forces” (Kosovo i Bosna: Priča o dvije policije), *RFE/RL Balkan Report*, Vol 5, br. 64, 11. septembar 2001.

⁴⁰³ Prijedlog da jedinice MSU mogu biti pridružene novoj policijskoj misiji EU ravan je konceptu da se prihvati neka loša ideja i da se onda učini još gorom. Analitičari su se

IPTF-a smatraju da bi se postignuti rezultati povratka manjina poništili u roku od nekoliko sedmica u svim krajevima izuzev Distrikta Brčko ako bi SFOR prestao da bude redovno prisutan na udaljenim lokacijama i da pruža podršku IPTF-u”.⁴⁰⁵ U tom smislu je od ključne važnosti da postoji vidljivo i brojno učešće SAD-a u trupama SFOR-a.⁴⁰⁶

Politička uloga SFOR-a je takođe od velike važnosti. Prema riječima zvaničnika UNMIBH-a Roberta Gravellea, “Prisustvo SFOR-a na zajedničkim političkim reprezentacijama takođe može biti od ključnog značaja. Mi sami ne bismo fizički bili u stanju da obezbijedimo kolokaciju hrvatskih i bošnjačkih policijskih snaga u Mostaru da SFOR nije učestvovao u zajedničkom demaršu upućenom hrvatskim liderima, gdje je implicirano da u cilju osiguravanja saradnje može doći i do upotrebe sile”.⁴⁰⁷ S druge strane, tri SFOR-ove Multinacionalne divizije (i jedinice iz njihovog sastava) nemaju uvijek u svim dijelovima BiH isto i dosljedno tumačenje pojma “sigurno i bezbjedno okruženje”.⁴⁰⁸ Jedan pripadnik IPTF-a je za ICG izjavio da “saradnja između IPTF-a i SFOR-a zavisi od toga ko komanduje MND-om (multinacionalnom divizijom). Prethodni general je bio od velike pomoći; ovaj sadašnji ne toliko”.⁴⁰⁹ Korigovanje ove situacije iziskuje izdavanje dosljednih smjernica od strane raznih ministarstava odbrane, a ne samo sređivanje lokalnih mehanizama za saradnju između SFOR-a i misije EUPM.⁴¹⁰

BiH i dalje treba angažovano i predano prisustvo trupa NATO saveza. Uopšte nije toliko važno da li

će NATO odlučiti da iz budžetskih razloga preuredi upravnu i logističku strukturu svojih trupa na Balkanu, sve dotle dok NATO ostaje posvećen pružanju podrške očuvanju mira u BiH. Ali da bi NATO mogao biti u stanju da pomaže misiji EUPM, te da bi na kraju mogao osigurati povlačenje svojih vojnih efektivna, mora se jasno postaviti granica između prihvatljivih administrativnih modifikacija (kao što su periodične rotacije) i neprihvatljivih organizacionih promjena (kao što je premještanje komande SFOR-a u sjedište južnog krila NATO saveza u Napulju).

Predstojeća implementacija odluke Ustavnog suda o “konstitutivnim narodima”,⁴¹¹ dolazak novog Visokog predstavnika, kao i opšti izbori zakazani za oktobar 2002. godine, znače da pred BiH stoji jedan period iskušenja. Policijska misija EU, koja po obimu čini jednu trećinu misije IPTF-a, mora biti u mogućnosti da se u potpunosti osloni na pomoć SFOR-a u očuvanju mira.

⁴⁰⁵ Jaque Grinberg, “The Future Mission of SFOR: An UNMIBH Perspective” (Buduća misija SFOR-a iz perspektive UNMIBH-a), obraćanje Koordinacionoj grupi NATO, 16. novembar 2001.

⁴⁰⁶ Vidi ICG-ov Izvještaj za Balkan br. 110, *No Early Exit: NATO's Continuing Challenge in Bosnia (Rano (je) za izlazak: NATO-ov izazov u Bosni se nastavlja)*, 22. maj 2001; Gareth Evans, “Sorry, the boys should darn well stay in Bosnia”, International Herald Tribune, 25. maj 2001; i Barry Wood, “Holbrooke: U.S. Task Not Over in Balkans” (Holbruk: Zadatak SAD na Balkanu nije gotov), Glas Amerike, 27. februar 2002.

⁴⁰⁷ Robert Gravelle, koordinator i viši savjetnik za pitanja policije, “Uloga SFOR-a u BiH”, Opaske iznijete na 47. Generalnoj skupštini NATO, 5. oktobar 2001.

⁴⁰⁸ *Ibid.*

⁴⁰⁹ Iz razgovora ICG-a sa službenicima IPTF-a, 12. novembar 2001.

⁴¹⁰ Jamie Woodbridge, “Stavljanje ESDP na probu: policijska misija EU u BiH”, European Security Review, br. 11, mart 2002.

⁴¹¹ Vidi ICG-ov Izvještaj za Balkan br. 128, *Implementing Equality: The “Constituent Peoples” Decision in Bosnia & Hercegovina* (Provođenje jednakopravnosti: odluka o konstitutivnosti naroda u Bosni i Hercegovini), 16. april 2002.

VIII. ZAKLJUČAK

Međunarodna zajednica u okviru Dejtonskog mirovnog sporazuma IPTF-u nije obezbijedila adekvatna sredstva i ovlasti. IFOR i SFOR u periodu od nekoliko godina nakon toga nisu pokazivali volju da svesrdno potpomognu napore IPTF-a. Bilo je potrebno da prođu tri godine prije nego što je UNMIBH/IPTF mogao početi sa ozbiljnim reformama policije, a pet godina je prošlo prije nego što je misija sačinila svoj plan implementacije. I pored toga, UNMIBH je ipak postigao mnogo, a sigurno je i to da je policija postavljena na pravi put ka temeljnim reformama. Možda je tempo tih reformi do sada bio nešto sporiji, ali u poređenju sa tempom reforme pravosuđa on se doima veoma brzim.

Ali kao što je u ovom izvještaju jasno rečeno, kreatori politike koji nastoje postići trenutni uspjeh za evropsku bezbjedonosnu i odbrambenu politiku koja je tek u nastajanju ne bi smjeli potcijeniti zadatke koji stoje pred misijom EU. Izazovi koji stoje pred ovom misijom ogromni su. Ne samo da je misija UN neke stvari ostavila nedovršenim, nego je neke druge jednostavno gurala u stranu ili čak ignorisala. Ovakva vrsta poslova je onda po definiciji puno teža i oduzima puno više vremena. Ako se ovim pitanjima hitno ne bude pozabavilo na adekvatan način, to će još više odložiti punu primjenu Dejtonskog sporazuma.

Zadaci koji su preostali da se urade vezani su za strukturu policijskih snaga, njihovo finansiranje i njihov odnos sa pravosuđem, kao i za njihove nadležnosti i odgovornosti po zakonu i po Dejtonskom sporazumu. Misija EU može računati na još nekoliko godina u kojima će interes međunarodne zajednice, odnosno izdvajanje sredstava za BiH, biti dovoljno da omogući relativno veliku operaciju kao što je misija EUPM u cilju postizanja onoga što je u datim okolnostima moguće. Naravno da će EU i međunarodne finansijske institucije – nasuprot organizacijama kao što su OHR, NATO, razne agencije SAD ili nevladine organizacije – ostati angažovane i nakon tog perioda, ali će kako godine budu prolazile politički, vojni i finansijski instrumenti koji im stoje na raspolaganju za prevazilaženje zastoja u razvoju zemlje, pružanju sigurnosti i pokretanju velikih projekata, biti znatno smanjeni. To ostavlja relativno malo vremena da se ozbiljno pozabavi spomenutim zadacima, kao i detaljnim preporukama koje su sumirane u nastavku

teksta. Tvrdoglave političke strukture u BiH, kao i narastajući kriminalni establišmenti, ovo vrlo dobro znaju. Već postoje naznake da su se oni primirili ili promijenili taktiku čekajući da stranci odu. Stoga će biti potrebno da EUPM ne samo uradi kritičku procjenu rezultata misije UN, nego takođe i da pripremi jednu beskompromisnu i čvrstu strategiju za uspješan završetak reforme u policiji. Što se njih samih tiče, Vijeće i druge institucije EU će morati koordinirati svoju političku i finansijsku podršku misiji EUPM, a da u isto vrijeme ne podlegnu iskušenju da posegnu za mikromenađžmentom. Isto važi i za OHR.

Kao što su mnogi već kazali, mir ne čini samo odsustvo rata. U slučaju BiH, to je jedan proces koji se zasniva na ponovnom uspostavljanju i učvršćivanju pravde, što ne može biti postignuto bez reformisane policije.

DETALJNE PREPORUKE

ZA MEĐUNARODNU ZAJEDNICU

1. Koordinacija između međunarodnih organizacija uključenih u reformu policije trebala bi se intenzivirati, bez obzira na to koji forum ili specijalni tim OHR-a dobije zadatak da vrši nadzor nad cjelokupnim dijapazonom pitanja vezanih za vladavinu zakona.
2. Plate pripadnika policije, njihove beneficije i penzije trebale bi se izjednačiti u cijeloj BiH, kako između entiteta tako i unutar njih. To konkretno znači da bi se morale eliminisati “nacionalne” razlike.
 - (d) OHR/EUPM bi trebali sazvati konferenciju bilateralnih i multilateralnih donatora kako bi se sačinio sveobuhvatni plan za dopunsko finansiranje policije i iznalaženje održivog načina za podršku policijskim snagama – eventualno tako što će se staviti hipoteka na određene prihode od poreza – kako se međunarodna pomoć bude smanjivala.
 - (e) Međunarodne finansijske institucije (IFI) bi trebale osmisliti jedan sistem za isplatu dohodaka u cjelosti i na vrijeme.
3. Ako se sve aktivnosti međunarodnih organizacija u oblasti praćenja poštivanja ljudskih prava sažmu unutar jednog specijalnog tima, službenici zaduženi za

ljudska prava bi onda trebali preuzeti odgovornost za ova pitanja obzirom da se ona odnose i na policiju, uz tijesnu saradnju sa misijom EUPM.

ZA UNMIBH, EUPM i OHR

1. Kao jedno od najhitnijih pitanja, UNMIBH bi trebao formirati a EUPM preuzeti jedan vanjski i nezavisni organ za žalbe na rad policije, koji bi imao velike ovlasti u smislu nadzora i intervencija, i to u oba entiteta.
2. Misija EUPM mora preuzeti, očuvati i nastaviti nadgradnju rezultata postignutih u okviru uspješnih programa i odjela UNMIBH-a. To se konkretno odnosi na:
 - (a) Timove pod imenom STOP, zadužene za borbu protiv krijumčarenja, kao i Savjetodavni odjel za krivično pravosuđe (Criminal Justice Advisory Unit – CJAU), trebalo bi zadržati ako već ne pod istim imenom ono bar sa suštinski istim zadacima i mandatom. Ovaj potonji odjel bi se mogao i proširiti koristeći sredstva iz programa CARDS Evropske komisije.
 - (b) Za sve vrijeme svog mandata misija EUPM bi trebala redovno ažurirati Registar lokalne policije.
 - (c) UNMIBH-ove *ad hoc* veze sa kancelarijom Haškog tribunala (ICTY) bi trebale biti uspostavljene na bazi redovnih kontakata tako što bi EUPM otvorio specijalnu kancelariju u Hagu u kojoj bi radili pravnici EU.
3. Misija EUPM bi trebala procijeniti UNMIBH-ovu “sistemska analizu” policijskih administracija i komandi, te, ukoliko bude potrebno, sprovesti kontrole po većoj dubini. Štaviše:
 - (a) Pri sjedištima entitetskih policija potrebno je ustanoviti riznicu podataka gdje će se pohranjivati primjeri pozitivne prakse, kako bi se obezbijedile adekvatne informacije i olakšala potraga za mogućim rješenjima problema u svim aspektima rada policije.
 - (b) Pri svim entitetskim i kantonalnim ministratsvima unutrašnjih poslova trebala bi

se sačiniti jedna “vizija rada policije” ili “deklaracija o ciljevima”.

- (c) Sva ministarstva unutrašnjih poslova bi trebala preduzeti jednu sveobuhvatnu reviziju osoblja i radnih mjesta kako bi se utvrdilo koja vrsta znanja je potrebna za određene pozicije, kao i koje su to pozicije za koje više ne postoji potreba.

Zastupljenost “manjina”

1. Ciljevi vezani za zapošljavanje pripadnika “manjina” bi trebali biti isti za oba entiteta, i trebaju se zasnivati na popisu iz 1991. godine u skladu sa tumačenjem Odluke Ustavnog suda o konstitutivnim narodima koje je dato u Sarajevskom sporazumu od 27. marta 2002. godine. Obzirom na ovo tumačenje, misija EUPM bi sa Republikom Srpskom trebala dogovoriti novi Okvirni sporazum koji će olakšati a ne otežati zapošljavanje pripadnika manjinskih grupa. Nadalje:
 - (a) Bilo bi potrebno ispraviti pogrešne procjene u vezi zacrpanog broja zaposlenih pripadnika “manjinskih” naroda.
 - (b) Trebalo bi pratiti i zaustaviti diskriminatornu praksu koja u nepovoljan položaj stavlja pripadnike policije iz “manjinskih” naroda.
 - (c) Trebalo bi ukinuti kvote za zapošljavanje pripadnika “većinskih” naroda na policijskim akademijama i fakultetima, čime bi se osigurao direktan pristup policijskoj službi.
 - (d) Trebalo bi ozvaničiti pakete sa beneficijama – uključujući i smještaj i školovanje za djecu pripadnika policije - za pripadnike policije iz “manjinskog” naroda koji se namjeravaju vratiti u svoje predratne domove.
 - (e) Policijske administracije – supervizori, činovnici, sekretarice itd. – bi takođe trebali biti integrisani u sistem kako bi bili obuhvaćeni obavezom da zapošljavaju pripadnike “manjinskog” naroda.
 - (f) Raspoređivanje “manjinskih” regruta u područja u koja se vraćaju izbjeglice trebalo bi se odrediti kao obavezno u periodima od po šest do dvanaest mjeseci.

Profesionalizacija

1. Obzirom da će uspjeh EUPM-a u velikoj mjeri zavisiti od kvaliteta policajaca koje pošalju zemlje članice EU i drugi učesnici u projektu, od ključnog je značaja da:
 - (a) Zemlje učesnice osiguraju da službenici policije i eksperti koji se šalju u policijsku misiju EUPM posjeduju neophodno znanje, radno iskustvo i entuzijazam.
 - (b) Potrebno je sačiniti rigorozne opise poslova i zaduženja za ove službenike policije, a takođe treba osmisliti i sistem evaluacije učinkovitosti kolokacije.
 - (c) Bilo kakvo nedolično ponašanje od strane službenika policije pri misiji EUPM u BiH bi za posljedicu trebalo imati pokretanje upravnog i/ili sudskog postupka u BiH ili njihovim matičnim zemljama. Ukoliko bude potrebno, ova vrsta odgovornosti može se precizirati i u sporazumima sa zemljama učesnicama u misiji.
2. Misija EUPM bi trebala izvršiti reviziju rada Jedinica za profesionalne standarde (Jedinica za unutrašnju kontrolu) i učinkovitosti disciplinskih postupaka, te ih preurediti ukoliko se pokaže da je to potrebno. Konkretno:
 - (a) Jedinice za profesionalne standarde (PSU) ne bi trebale boraviti i raditi u istim prostorijama sa policijskim snagama čiji bi rad trebalo da kontrolišu.
 - (b) Jedinice PSU i disciplinski komiteti trebali bi biti stavljeni u djelokrug komesara policije a ne ministara unutrašnjih poslova.
 - (c) Ojačane jedinice PSU i disciplinski komiteti trebali bi se postepeno uključivati u postupke oduzimanja dozvola za rad policajcima kako bi se pripremio teren za konačnu primopredaju.
3. Misija EUPM bi trebala preispitati veze između policijskih akademija u BiH i onih u Saveznoj Republici Jugoslaviji i Hrvatskoj kako bi se osiguralo da su kursevi koje kadeti iz BiH pohađaju u ovim zemljama adekvatnog sadržaja, odnosno da ne predstavljaju samo sredstvo da se vrbuju tajni agenti.

Zabrana rada i kontrola policajaca

1. Misija EUPM bi trebala preispitati proces zabrane rada i kontrole pripadnika policije, i to na slijedeći način:
 - (a) Svi zaposleni u policiji i ministarstvu unutrašnjih poslova koji rade na policijskim poslovima trebali bi biti obuhvaćeni Aneksom 11 Dejtonskog mirovnog sporazuma, koji podrazumijeva da moraju biti registrovani i da im se mora izdati dozvola za rad, te da samim tim mogu biti i razvlašćeni.
 - (b) Misija EUPM bi trebala zadržati ovlasti IPTF-a koje se odnose na deautorizaciju pripadnika policije, ali bi OHR ovim deautorizacijama trebao dati bonsko-peterburški status, što bi značilo da razvlašćena lica više ne mogu obavljati nikakvu javnu funkciju.
 - (c) Licima koja su razvlašćena od strane Komesara IPTF/EUPM ne bi se smjelo dozvoliti da zauzimaju bilo kakvu izbornu funkciju (čak i ako ne mogu biti ponovo izabrani na tu funkciju), niti da budu zaposleni u firmama u društvenom vlasništvu.
 - (d) Svi pripadnici policije koji su pod istragom zbog bilo kakvog prekršaja ili zanemarivanja dužnosti trebali bi biti suspendovani dok se istraga ne okonča.
 - (e) Krivične prijave bi se po pravilu trebale podnijeti protiv svih pripadnika policije koji su razvlašćeni, obzirom na njihove kriminalne aktivnosti.
 - (f) U slučaju deautorizacije nekih pripadnika policije, misija EUPM bi trebala pokrenuti istragu da se utvrdi zašto njihovi pretpostavljeni nisu prethodno sami preduzeli odgovarajuću akciju.
 - (g) Misija EUPM bi trebala nastaviti i završiti UNMIBH-ove provjere pripadnika policije da bi se utvrdilo da li su eventualno dali lažne podatke o završenoj srednjoj školi, te takvim licima oduzeti dozvole za obavljanje policijskih poslova.
 - (h) Misija EUPM bi trebala pažljivo preispitati prijave o neefikasnom radu ili nedoličnom

ponašanju u službi koje podnose kolokatori, sa tendencijom da se poveća njihova upotreba.

- (i) Misija EUPM bi trebala osigurati da pripadnici policije kojima se treba izdati konačna dozvola za obavljanje policijskih poslova ni na koji način nisu umiješani u ratne zločine.

Informiranje

1. Misija EUPM bi trebala osigurati obaveznu razmjenu informacija na operativnom nivou između policijskih snaga u entitetima i Distriktu Brčko, i to u prvom stepenu preko pojednostavljenih procedura za podnošenje izvještaja.
2. Nastavljajući tradiciju zakazivanja sastanaka na visokom nivou koji se redovno održavaju pod okriljem UNMIBH-a, EUPM bi trebala posredovati i olakšati razmjenu operativnih saznanja između policijskih snaga BiH, Hrvatske i SRJ – ili njenog nasljednika (“Srbija i Crna Gora”), i to naročito na operativnom nivou na kojem odgovarajuća saradnja može biti maksimalno iskorištena u smislu efikasnosti.
3. Misija EUPM bi trebala razmotriti uvođenje otvorenih telefonskih linija kako bi se od javnosti prikupile informacije o počinjenim krivičnim djelima, uključujući i prekršaje koje u obavljanju službe počine pripadnici policije. Takođe se može razmotriti ideja o sponziranju nekog popularnog TV programa kao što je serija Bi-Bi-Si-ja “Crimewatch”, u kojoj se pred gledaocima vrši rekonstrukcija događaja i neriješenih zločina, nakon čega se oni pozivaju da dostave bilo kakve relevantne informacije.

Racionalizacija

1. Obzirom da su policijske snage u BiH i preglomazne i neadekvatno organizovane, misija EUPM bi trebala osigurati da:
 - (a) Broj pripadnika policije bude u skladu sa stvarnim potrebama i mogućnostima zemlje da ih finansira, za šta bi idealno rješenje bilo smanjenje od 20 odsto.

- (b) Bude uveden jedan program – nešto slično onome za demobilisane pripadnike armije – putem kojeg bi se pripadnicima policije koji se proglase viškom pomoglo da pronađu zaposlenje u privatnom sektoru.
- (c) Rezultati provjere informacija koje su dali pripadnici policije budu iskorišteni u smislu smanjivanja broja policajaca ako se ispostavi da su neki od njih dali lažne podatke da bi došli do dozvole za obavljanje policijskih poslova.
- (d) Nastave ulagati napore u poboljšanje potencijala i održivosti državnih službi kao što su DGS i SIPA.

Sarajevo/Brisel, 10. maj 2002

DODATAK A RJEČNIK SKRAĆENICA

ABA/CEELI	American Bar Association / Central and Eastern European Law Initiative (Udruženje advokata SAD / Pravna inicijativa za srednju i istočnu Evropu)	EC	European Commission (Evropska komisija)
AEPC	Association of European Police Colleges (Udruženje evropskih policijskih koledža)	EU	European Union (Evropska unija)
AID	Agency for Information and Documentation (Bosniak intelligence service) (Agencija za istraživanje i dokumentaciju)	EUPM	European Union Police Mission (Policijska misija Evropske unije)
BiH	Bosnia & Herzegovina	GTZ	German Society for Technical Cooperation (<i>Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit</i>) (Njemačko društvo za tehničku saradnju)
CARDS	European Commission Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation (Projekat Evropske unije za pomoć zajednicama namijenjena za obnovu, razvoj i stabilizaciju)	HDZ	Croat Democratic Union (<i>Hrvatska demokratska zajednica BiH</i>)
CJAU	Criminal Justice Advisory Unit (within UNMIBH) (Savjetodavni odjel za krivično pravosuđe pri UNMIBH-u)	HRC	BiH Human Rights Chamber (Dom za ljudska prava BiH)
CoE	Council of Europe (Vijeće Evrope)	HRO	UNMIBH Human Rights Office (Kancelarija za ljudska prava UNMIBH-a)
CoM	Council of Ministers (Vijeće ministara)	ICITAP	U.S. Department of Justice International Criminal Investigative Training Assistance Program (Međunarodni program za pomoć u obuci iz preduzimanja krivično istražnih radnji, pri američkom Ministarstvu pravosuđa)
CIPS	Citizens Identity Protection System (Sistem zaštite identiteta građana)	ICTY	International Criminal Tribunal for Former Yugoslavia (Međunarodni sud za ratne zločine počinjene na teritoriji bivše Jugoslavije)
DCAF	Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (Centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga sa sjedištem u Ženevi)	IFIs	International Financial Institutions (Međunarodne finansijske institucije)
DPA	Dayton Peace Accords (Dejtonski mirovni sporazum)	IJC	Independent Judicial Commission (Nezavisna komisija za pravosuđe)
ECHR	European Court of Human Rights (Evropski sud za ljudska prava)	IMPACT	EU Immigration Pact Team (Imigracioni tim Evropske unije)

INS	U.S. Immigration and Naturalisation Service (Američki Odjel za imigraciju i naturalizaciju)	SDP	Social Democratic Party (Socijaldemokratska Partija)
IOM	International Organisation of Migration (Međunarodna organizacija za migracije)	SDS	Serb Democratic Party (Srpska demokratska stranka)
IPTF	International Police Task Force (Međunarodne policijske snage)	SECI	Southeast European Cooperative Initiative (Inicijativa za saradnju u jugoistočnoj Evropi)
ISF	International Strike Force (Međunarodne udarne snage)	SFOR	NATO-led Stabilisation Force in BiH (Stabilizacione snage u BiH predvođene NATO trupama)
KM	<i>Konvertibilna Marka</i> , or Convertible Mark (€ 1 = KM 1.956)	SIPA	State Information and Protection Agency (Državna agencija za informisanje i zaštitu)
MIP MAP	UNMIBH Mandate Implementation Plan (Plan za izvršenje mandata UNMIBH-a)	SNS	BiH Croat National Security Service (<i>Služba narodne sigurnosti</i>)
MND	SFOR Multinational Division (Multinacionalna divizija SFOR-a)	SRS	Serb Radical Party (Srpska radikalna stranka)
MUP	Ministry of Interior (<i>Ministarstvo unutrašnjih poslova</i>)	SRSG	Special Representative of the UN Secretary-General (Specijalni predstavnik Generalnog sekretara UN)
OHR	Office of the High Representative (Ured Visokog predstavnika)	STOP	UNMIBH Special Trafficking Operations Program (Specijalni UNMIBH-ov program za borbu protiv krijumčarenja)
OSCE	Organisation for Security and Cooperation in Europe (Organizacija za bezbjednost i saradnju u Evropi)	SBiH	Party for Bosnia & Herzegovina (Stranka za BiH)
PIC	Peace Implementation Council (Vijeće za implementaciju mira)	OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights (Ured Visokog komesara za ljudska prava)
PSC	Public Security Centre (Centar javne bezbjednosti)	UNMIBH	United Nations Mission in Bosnia & Herzegovina (Misija Ujedinjenih nacija u BiH)
PSU	Professional Standards Unit (Internal Affairs) (Jedinica za profesionalne standarde – za unutrašnju kontrolu)	UNMIK	United Nations Mission in Kosovo (Misija Ujedinjenih nacija na Kosovu)
RS	Republika Srpska	UNJSAP	UN Judicial System Assessment Program (UN-ov Program za procjenu sudskog sistema)
SBS - DGS	State Border Service (Državna granična služba - DGS)		
SDA	Party of Democratic Action (<i>Stranka demokratske akcije</i>)		

DODATAK B

O MEĐUNARODNOJ KRIZNOJ GRUPI

Međunarodna krizna grupa (*International Crisis Group* – ICG) je privatna, multinacionalna organizacija čiji je cilj jačanje sposobnosti međunarodne zajednice da predvidi, razumije i djeluje tako da spriječi i ograniči sukobe.

Pristup ICG-a zasniva se na istraživanjima na terenu. Timovi političkih analitičara, koji se nalaze na terenu u zemljama u kojima postoji opasnost konflikta, prikupljaju informacije iz velikog broja izvora, utvrđuju stanje u zemlji te izrađuju redovne analitičke izvještaje koji sadrže praktične preporuke za glavne faktore koji donose odluke na međunarodnom nivou.

Izveštaji ICG-a imaju široku distribuciju u ministarstvima vanjskih poslova i međunarodnim organizacijama a istovremeno su generalno dostupni na internet stranici ove organizacije, www.crisisweb.org. ICG tijesno saraduje sa vladama i onima koji imaju uticaj na njih, uključujući i medije, kako bi skrenula pažnju na svoju analizu krize te izgradila podršku za svoje preporuke. Upravni odbor ICG-a – u kome se nalaze istaknute ličnosti iz oblasti politike, diplomatije, poslovnog svijeta i medija – i sam direktno pomaže da se najvišim odlučujućim faktorima iz cijelog svijeta ukaže na izvještaje i preporuke ICG-a. Predsjedavajući Međunarodne krizne grupe je bivši finski predsjednik Martti Ahtisaari, a od januara 2000. bivši ministar vanjskih poslova Australije, Gareth Evans, je predsjednik i generalni direktor ove organizacije.

Međunarodna centrala ICG-a je u Briselu, sa predstavništvima u Washingtonu, New Yorku i

Parizu i predstavnikom za medije u Londonu. Organizacija trenutno vodi projekte u jedanaest terenskih kancelarija sa analitičarima koji rade u skoro 30 krizama pogođenih zemalja i teritorija na četiri kontinenta, uključujući Burundi, Ruandu, Demokratsku Republiku Kongo, Siera Leone-Liberia-Guineu, Somaliju, Sudan i Zimbabve u Africi; Mijanmar, Indoneziju, Kirgistan, Tadžikistan, Uzbekistan i Pakistan u Aziji; Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Kosovo, Makedoniju, Crnu Goru i Srbiju u Evropi; te Kolumbiju u Južnoj Americi.

Međunarodna krizna grupa sredstva prikuplja od vlada, dobrotvornih organizacija, preduzeća i pojedinačnih donatora. Sredstva za njeno finansiranje trenutno obezbjeđuju vlade sljedećih zemalja: Australije, Kanade, Danske, Finske, Francuske, Njemačke, Irske, Luksemburga, Holandije, Norveške, Republike Kine (Tajvan), Švedske, Švicarske te Velike Britanije. Među fondacijama i donatorima iz privatnog sektora nalaze se Ansary fondacija, The Atlantic Philanthropies, Bill i Melinda Gates fondacija, Carnegie korporacija iz New York-a, Fondacija Charlesa Stewarda Motta, Ford fondacija, fondacija John D. i Catherine T. MacArthur, John Merck fond, Open Society Institute, Ploughshares fond, Ruben and Elisabeth Rausing Trust, Sasakawa Peace fondacija, and William and Flora Hewlett Foundation

May 2002.

DODATAK C

SPISAK ICG IZVJEŠTAJA

AFRICA

ALGERIA

The Algerian Crisis: Not Over Yet, Africa Report N°24, 20 October 2000 (also available in French)

The Civil Concord: A Peace Initiative Wasted, Africa Report N°31, 9 July 2001 (also available in French)

Algeria's Economy: A Vicious Circle of Oil and Violence, Africa Report N° 36, 26 October 2001 (also available in French)

BURUNDI

The Mandela Effect: Evaluation and Perspectives of the Peace Process in Burundi, Africa Report N°20, 18 April 2000 (also available in French)

Unblocking Burundi's Peace Process: Political Parties, Political Prisoners, and Freedom of the Press, Africa Briefing, 22 June 2000

Burundi: The Issues at Stake. Political Parties, Freedom of the Press and Political Prisoners, Africa Report N°23, 12 July 2000 (also available in French)

Burundi Peace Process: Tough Challenges Ahead, Africa Briefing, 27 August 2000

Burundi: Neither War, nor Peace, Africa Report N°25, 1 December 2000 (also available in French)

Burundi: Breaking the Deadlock, The Urgent Need for a New Negotiating Framework, Africa Report N°29, 14 May 2001 (also available in French)

Burundi: 100 Days to put the Peace Process back on Track, Africa Report N°33, 14 August 2001 (also available in French)

DEMOCRATIC REPUBLIC OF CONGO

Scramble for the Congo: Anatomy of an Ugly War, Africa Report N°26, 20 December 2000 (also available in French)

From Kabila to Kabila: Prospects for Peace in the Congo, Africa Report N°27, 16 March 2001

Disarmament in the Congo: Investing in Conflict Prevention, Africa Briefing, 12 June 2001

Le dialogue intercongolais: Poker menteur ou négociation politique? Africa Report N° 37, 16 November 2001 (also available in English)

Disarmament in the Congo: Jump-Starting DDRRR to Prevent Further War, Africa Report N° 38, 14 December 2001

RWANDA

Uganda and Rwanda: Friends or Enemies? Africa Report N°15, 4 May 2000

International Criminal Tribunal for Rwanda: Justice Delayed, Africa Report N°30, 7 June 2001 (also available in French)

"Consensual Democracy" in Post Genocide Rwanda: Evaluating the March 2001 District Elections, Africa Report N°34, 9 October 2001

Rwanda/Uganda: a Dangerous War of Nerves Africa Briefing, 21 December 2001

SIERRA LEONE

Sierra Leone: Time for a New Military and Political Strategy, Africa Report N°28, 11 April 2001

Sierra Leone: Managing Uncertainty, Africa Report N°35, 24 October 2001

Sierra Leone: Ripe For Elections? Africa Briefing, 19 December 2001

SUDAN

God, Oil & Country: Changing the Logic of War in Sudan, Africa Report N°39, 28 January 2002

Capturing the Moment: Sudan's Peace Process in the Balance, Africa Report N° 42, 3 April 2002

ZIMBABWE

Zimbabwe: At the Crossroads, Africa Report N°22, 10 July 2000

Zimbabwe: Three Months after the Elections, Africa Briefing, 25 September 2000

Zimbabwe in Crisis: Finding a way Forward, Africa Report N°32, 13 July 2001

Zimbabwe: Time for International Action, Africa Briefing, 12 October 2001

Zimbabwe's Election: The Stakes for Southern Africa, Africa Briefing, 11 January 2002

All Bark and No Bite: The International Response to Zimbabwe's Crisis, Africa Report N°40, 25 January 2002

Zimbabwe at the Crossroads: Transition or Conflict? Africa Report N° 41, 22 March 2002

ASIA

CAMBODIA

Cambodia: The Elusive Peace Dividend, Asia Report N°8, 11 August 2000

CENTRAL ASIA

Central Asia: Crisis Conditions in Three States, Asia Report N°7, 7 August 2000 (also available in Russian)

Recent Violence in Central Asia: Causes and Consequences, Central Asia Briefing, 18 October 2000

Islamist Mobilisation and Regional Security, Asia Report N°14, 1 March 2001 (also available in Russian)

Incubators of Conflict: Central Asia's Localised Poverty and Social Unrest, Asia Report N°16, 8 June 2001

Central Asia: Fault Lines in the New Security Map, Asia Report N°20, 4 July 2001

Uzbekistan at Ten – Repression and Instability, Asia Report N°21, 21 August 2001

Kyrgyzstan at Ten: Trouble in the "Island of Democracy", Asia Report N°22, 28 August 2001

Central Asian Perspectives on the 11 September and the Afghan Crisis, Central Asia Briefing, 28 September 2001 (also available in French)

Central Asia: Drugs and Conflict, Asia Report N° 25, 26 November 2001

Afghanistan and Central Asia: Priorities for Reconstruction and Development, Asia Report N° 26, 27 November 2001

Tajikistan: An Uncertain Peace, Asia Report N° 30, 24 December 2001

The IMU and the Hizb-ut-Tahrir: Implications of the Afghanistan Campaign, Central Asia Briefing, 30 January 2002

Central Asia: Border Disputes and Conflict Potential, Asia Report N° 33, 4 April 2002

INDONESIA

Indonesia's Crisis: Chronic but not Acute, Asia Report N°6, 31 May 2000

Indonesia's Maluku Crisis: The Issues, Indonesia Briefing, 19 July 2000

Indonesia: Keeping the Military Under Control, Asia Report N°9, 5 September 2000

Aceh: Escalating Tension, Indonesia Briefing, 7 December 2000

Indonesia: Overcoming Murder and Chaos in Maluku, Asia Report N°10, 19 December 2000

Indonesia: Impunity Versus Accountability for Gross Human Rights Violations, Asia Report N°12, 2 February 2001

Indonesia: National Police Reform, Asia Report N°13, 20 February 2001 (Also available in Indonesian)

Indonesia's Presidential Crisis, Indonesia Briefing, 21

February 2001

Bad Debt: The Politics of Financial Reform in Indonesia, Asia Report N°15, 13 March 2001

Indonesia's Presidential Crisis: The Second Round, Indonesia Briefing, 21 May 2001

Aceh: Why Military Force Won't Bring Lasting Peace, Asia Report N°17, 12 June 2001 (Also available in Indonesian)

Aceh: Can Autonomy Stem the Conflict? Asia Report N°18, 27 June 2001

Communal Violence in Indonesia: Lessons from Kalimantan, Asia Report N°19, 27 June 2001

Indonesian-U.S. Military Ties, Indonesia Briefing, 18 July 2001

The Megawati Presidency, Indonesia Briefing, 10 September 2001

Indonesia: Ending Repression in Irian Jaya, Asia Report N°23, 20 September 2001

Indonesia: Violence and Radical Muslims, Indonesia Briefing, 10 October 2001

Indonesia: Next Steps in Military Reform, Asia Report N°24, 11 October 2001

Indonesia: Natural Resources and Law Enforcement, Asia Report N° 29, 20 December 2001

Indonesia: The Search for Peace in Maluku, Asia Report N°31, 8 February 2002

Aceh: Slim Chance for Peace, Indonesia Briefing, 27 March 2002

MYANMAR

Burma/Myanmar: How Strong is the Military Regime? Asia Report N°11, 21 December 2000

Myanmar: The Role of Civil Society, Asia Report N°27, 6 December 2001

Myanmar: The Military Regime's View of the World, Asia Report N°28, 7 December 2001

Myanmar: The Politics of Humanitarian Aid, Asia Report N° 32, 2 April 2002

Myanmar: The HIV/AIDS Crisis, Myanmar Briefing, 2 April 2002

PAKISTAN/AFGHANISTAN

Pakistan: The Dangers of Conventional Wisdom, Pakistan Briefing, 12 March 2002

Securing Afghanistan: The Need for More International Action, Afghanistan Briefing, 15 March 2002

*Objavljeno od januara 2000. godine

BALKANS

ALBANIA

Albania: State of the Nation, Balkans Report N°87, 1 March 2000

Albania's Local Elections, A test of Stability and Democracy, Balkans Briefing 25 August 2000

Albania: The State of the Nation 2001, Balkans Report N°111, 25 May 2001

Albania's Parliamentary Elections 2001, Balkans Briefing, 3 August 2001

BOSNIA *

Denied Justice: Individuals Lost in a Legal Maze, Balkans Report N°86, 23 February 2000

European Vs. Bosnian Human Rights Standards, Handbook Overview, 14 April 2000

Reunifying Mostar: Opportunities for Progress, Balkans Report N°90, 19 April 2000

Bosnia's Municipal Elections 2000: Winners and Losers, Balkans Report N°91, 28 April 2000

Bosnia's Refugee Logjam Breaks: Is the International Community Ready? Balkans Report N°95, 31 May 2000

War Criminals in Bosnia's Republika Srpska, Balkans Report N°103, 02 November 2000

Bosnia's November Elections: Dayton Stumbles, Balkans Report N°104, 18 December 2000

Turning Strife to Advantage: A Blueprint to Integrate the Croats in Bosnia and Herzegovina, Balkans Report N°106, 15 March 2001

No Early Exit: NATO's Continuing Challenge in Bosnia, Balkans Report N°110, 22 May 2001

Bosnia's Precarious Economy: Still Not Open For Business; Balkans Report N°115, 7 August 2001

The Wages of Sin: Confronting Bosnia's Republika Srpska; Balkans Report N°118, 8 October 2001

Bosnia: Reshaping the International Machinery, Balkans Report N°121, 29 November 2001*

Courting Disaster: The Misrule of Law in Bosnia & Herzegovina, Balkans Report N° 127, 26 March 2002

Implementing Equality: The "Constituent Peoples" Decision in Bosnia & Herzegovina Report No 128, 16 April 2002

* svi navedeni izvještaji dostupni su i na Srpskom/Hrvatskom jeziku

CROATIA

Facing Up to War Crimes, Balkans Briefing, 16 October 2001

KOSOVO

Kosovo Albanians in Serbian Prisons: Kosovo's Unfinished Business, Balkans Report N°85, 26 January 2000

What Happened to the KLA? Balkans Report N°88, 3 March 2000

Kosovo's Linchpin: Overcoming Division in Mitrovica, Balkans Report N°96, 31 May 2000

Reality Demands: Documenting Violations of International Humanitarian Law in Kosovo 1999, Balkans Report, 27 June 2000

Elections in Kosovo: Moving Toward Democracy? Balkans Report N°97, 7 July 2000

Kosovo Report Card, Balkans Report N°100, 28 August 2000

Reaction in Kosovo to Kostunica's Victory, Balkans Briefing, 10 October 2000

Religion in Kosovo, Balkans Report N°105, 31 January 2001

Kosovo: Landmark Election, Balkans Report N°120, 21 November 2001 (Also available in Serbo-Croatian)

Kosovo: A Strategy for Economic Development; Balkans Report N° 123, 19 December 2001

A Kosovo Roadmap: I. Addressing Final Status, Balkans Report N° 124, 28 February 2002

A Kosovo Roadmap: II. Internal Benchmarks, Balkans Report No. 125, 1 March 2002

MACEDONIA

Macedonia's Ethnic Albanians: Bridging the Gulf, Balkans Report N°98, 2 August 2000

Macedonia Government Expects Setback in Local Elections, Balkans Briefing, 4 September 2000

The Macedonian Question: Reform or Rebellion, Balkans Report N°109, 5 April 2001

Macedonia: The Last Chance for Peace, Balkans Report N°113, 20 June 2001

Macedonia: Still Sliding, Balkans Briefing, 27 July 2001

Macedonia: War on Hold, Balkans Briefing, 15 August 2001

Macedonia: Filling the Security Vacuum, Balkans Briefing, 8 September 2001

Macedonia's Name: Why the Dispute Matters and How to Resolve It, Balkans Report N° 122, 10 December 2001

MONTENEGRO

Montenegro: In the Shadow of the Volcano, Balkans Report N°89, 21 March 2000

Montenegro's Socialist People's Party: A Loyal Opposition? Balkans Report N°92, 28 April 2000

Montenegro's Local Elections: Testing the National Temperature, Background Briefing, 26 May 2000

Montenegro's Local Elections: More of the Same, Balkans Briefing, 23 June 2000

Montenegro: Which way Next? Balkans Briefing, 30 November 2000

Montenegro: Settling for Independence? Balkans Report N°107, 28 March 2001

Montenegro: Time to Decide, a pre-election Briefing, 18 April 2001

Montenegro: Resolving the Independence Deadlock, Balkans Report N°114, 1 August 2001

Implementing Equality: The "Constituent Peoples" Decision in Bosnia & Herzegovina, Balkans Report N° 128, 16 April 2002

Still Buying Time : Montenegro, Serbia and the European Union, Balkans Report N°129, 7 May 2002

SERBIA

Serbia's Embattled Opposition, Balkans Report N°94, 30 May 2000

Serbia's Grain Trade: Milosevic's Hidden Cash Crop, Balkans Report N°93, 5 June 2000

Serbia: The Milosevic Regime on the Eve of the September Elections, Balkans Report N°99, 17 August 2000

Current Legal Status of the Republic of Yugoslavia (FRY) and of Serbia and Montenegro, Balkans Report N°101, 19 September 2000

Yugoslavia's Presidential Election: The Serbian People's Moment of Truth, Balkans Report N°102, 19 September 2000

Sanctions against the Federal Republic of Yugoslavia, Balkans Briefing, 10 October 2000

Serbia on the Eve of the December Elections, Balkans Briefing, 20 December 2000

A Fair Exchange: Aid to Yugoslavia for Regional Stability, Balkans Report N°112, 15 June 2001

Peace in Presevo: Quick Fix or Long-Term Solution? Balkans Report N°116, 10 August 2001

Serbia's Transition: Reforms Under Siege, Balkans Report N°117, 21 September 2001 (also available in Serbo-Croatian)

Belgrade's Lagging Reform: Cause for International Concern, Balkans Report N°126, 7 March 2002

Serbia : Military Intervention Threatens Democratic Reform, Balkans Briefing, 28 March 2002

Still Buying Time : Montenegro, Serbia and the European Union, Balkans Report N°129, 7 May 2002

REGIONAL REPORTS

After Milosevic: A Practical Agenda for Lasting Balkans Peace, Balkans Report N°108, 26 April 2001

Milosevic in The Hague: What it Means for Yugoslavia and the Region, Balkans Briefing, 6 July 2001

Bin Laden and the Balkans: The Politics of Anti-Terrorism, Balkans Report N°119, 9 November 2001

LATIN AMERICA

Colombia's Elusive Quest for Peace, Latin America Report N° 1, 26 March 2002

MIDDLE EAST

A Time to Lead: The International Community and the Israeli-Palestinian Conflict, Middle East Report N° 1, 10 April 2002

ISSUES REPORTS

HIV/AIDS as a Security Issue, Issues Report N°1, 19 June 2001

The European Humanitarian Aid Office (ECHO): Crisis Response in the Grey Lane, Issues Briefing Paper, 26 June 2001

EU Crisis Response Capability: Institutions and Processes for Conflict Prevention and Management, Issues Report N°2, 26 June 2001

DODATAK D

ČLANOVI UPRAVNOG ODBORA ICG-A

Martti Ahitisaari, Predsjedavajući

Bivši predsjednik Finske

Maria Livanos Cattau, Potpredsjedavajući

Generalni sekretar, Međunarodna privredna komora

Stephen Solarz, Potpredsjedavajući

Bivši kongresmen SAD

Gareth Evans, Predsjednik

Bivši ministar spoljnih poslova Australije

Morton Abramowitz

Bivši pomoćnik državnog sekretara SAD; bivši ambasador SAD u Turskoj

Kenneth Adelman

Bivši ambasador SAD i zamenik stalnog predstavnika u UN

Richard Allen

Bivši ŠEF Veća za nacionalnu bezbednost SAD i savetnik za nacionalu bezbednost

Hushang Ansary

Bivši ministar Irana i ambasador; Predsedavajući, Parman grupa, Houston

Louise Arbour

*Sudija Vrhovnog suda, Kanada
Bivši glavni tužilac, Međunarodni sud za ratne zločine u bivšoj Jugoslaviji*

Oscar Arias Sanchez

Bivši predsjednik Kosta Rike; Nobelova nagrada za mir, 1987

Ersin Arioglu

Predsedavajući, Yapi Merkezi, Turska

Alan Blinken

Bivši ambasador SAD u Belgiji

Emma Bonino

Član Evropskog parlamenta; bivši Komesar Evrope, Italija

Wesley Clark

Bivši Vrhovni komandant Udruženih snaga NATO-a, Evropa

Jacques Delors

Bivši predsjednik Evropske komisije

Uffe Ellemann-Jensen

Bivši ministar inostranih poslova Danske

Gernot Erler

Potpredsjednik, Socijaldemokratska partija, Njemačka

Mark Eyskens

Bivši premijer Belgije

Yoichi Funabashi

Novinar i pisac, Japan

Bronislaw Geremek

Bivši ministar inostranih poslova Poljske

I.K. Gujral

Bivši premijer Indija Han Sung-Joo, bivši ministar spoljnih poslova Koreje

El Hassan bin Talal

Predsedavajući, Forum Arapske misli, Jordan

Marianne Heiberg

Stariji istraživač, Norveški institut za međunarodne poslove

Elliot F Kulick

Predsedavajući, Pegasus International, SAD

Joanne Leedom-Ackerman

Pisac i novinar, SAD

Todung Mulya Lubis

Advokat za ljudska prava i autor, Indonezija

Allan J MacEachen

Bivši potpredsjednik vlade Kanade

Barbara McDougall

Bivši Državni sekretar spoljnih poslova, Kanada

Matthew McHugh

Savetnik Predsednika, Svjetska banka, SAD

Mo Mowlam

Bivši Britanski državni sekretar za Severnu Irsku

Christine Ockrent

Novinar, Francuska

Wayne Owens

Predsjednik, Centar za mir Srednjeg istoka i ekonomsku saradnju, SAD

Cyril Ramaphosa

Bivši generalni sekretar, Afrički nacionalni kongres; predsedavajući, New Africa Investmenst Ltd, Južna Afrika

Fidel Ramos

Bivši predsjednik Filipina

Michel Rocard

Član Evropskog parlamenta; bivši premijer Francuske

Volker Ruhe

*Potpredsjednik, Hrišćanski demokrati, Bundestag;
bivši ministar odbrane Nemačke*

Mohamed Sahnoun

*Specijalni savetnik Generalnog sekretara Ujedinjenih
nacija*

William Shawcross

Novinar i autor, Velika Britanija

Michael Sohlman

Izvrši direktor Nobelove fondacije, Švedska

George Soros

Predsedavajući, Institut za otvoreno društvo

Eduardo Stein

Bivši ministar inostranih poslova Gvatemale

Pär Stenbäck

Bivši ministar inostranih poslova, Finska

Thorvald Stoltenberg

Bivši ministar inostranih poslova, Norveška

William O Taylor

Počasni Predsedavajući, The Boston Globe

Ed van Thijn

*Bivši ministar unutrašnjih poslova, Holandija; bivši
gradonačelnik Amsterdama*

Simone Veil

*Bivši član Evropskog parlamenta; bivši ministar
zdravlja, Francuska*

Shirley Williams

*Bivši Britanski državni sekretar obrazovanja i nauke;
član Doma lordova*

Grigory Yavlinsky

Član Ruske dume