

Služimo i štitimo: Priča o sigurnosnom sektoru u BiH



Ovaj projekt podržao je Balkanski fond za demokraciju (Balkan Trust for Democracy),
Njemačkog Marshall fonda Sjedinjenih Američkih Država. Stavovi izneseni u ovoj
publikaciji ne predstavljaju nužno i stavove Balkanskog fonda za demokraciju,
Njemačkog Marshall fonda Sjedinjenih Američkih Država, niti njihovih partnera.

www.populari.org



populari
www.populari.org

B | T | D The Balkan Trust
for Democracy
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND

Služimo i štitimo: Priča o sigurnosnom sektoru u BiH

Sadržaj

17 godina poslije	3
Napad na Američku ambasadu u Sarajevu 2011. godine	4
Demonstracije 7. februara 2014. godine	9
Reforma koja je počela prije dvadeset godina...	12
...još uvijek daleko od cilja	16
Od usvajanja zakona o policiji 2008: koordinacija kroz propise na lokalnom nivou	18
Građani i njihova policija	18
Karika koja nedostaje: uloga sudstva	21
Rad policije u drugim evropskim zemljama: slučaj Belgije	22
Zaključak	24
Lista agencija	25

17 godina poslije

Nakon više smrtonosnih napada koji su se desili 13. novembra 2015. godine u Parizu, po drugi put u istoj godini, Francuska je poduzela izuzetne mjere sigurnosti. Ovaj put vlada je proglasila "vanredno stanje", dajući vlastima i policiji mnogo šire ovlasti. Parlament je vanredno stanje produžio na tri mjeseca. Sedmicu dana nakon ovog napada, i Belgija je usvojila vanredne mjere sigurnosti. Briselska regija je proglasila vanredno stanje zbog terorizma, koje se primjenjuje u slučaju "ozbiljne i neposredne opasnosti," a premijer Charles Michel upozorio je na opasnost od napada "sličnim onima u Parizu."¹ Kao posljedica navedenog, tokom četiri uzastopna dana, cijeli grad je bio "pod opsadom." Škole, fakulteti, vrtići, muzeji, trgovački centri, podzemna željeznica, sve je bilo zatvoreno. Javni događaji, poput nogometnih utakmica, su otkazani, a od stanovništva je zatraženo da izbjegavaju bilo kakve gužve poput komercijalnih zona, javnog prijevoza i koncertnih dvorana. Osim pružanja zaštite stanovništvu, zatvaranje objekata i otkazivanje događaja za cilj je također imalo izbjeći preopterećenost snaga sigurnosti.² Pojačani su kapaciteti i prisustvo policije i vojske, uključujući postavljanje oklopnih vozila u ključnim dijelovima grada. Stanovnici su izjavljivali da se osjećaju kao "pod opsadom,"³ a što su dočarale i slike vojnih vozila u centru Brisela.



Slika 1: Belgijski vojnici patroliraju u centru Brisela nakon nedavnih smrtonosnih pariških napada

Izvor: NBC News; Foto: Yves HERMAN / Reuters

¹ The Guardian, "Brussels in lockdown after terror threat level is raised to maximum", 21. novembra 2015.

² The Guardian, "Brussels in lockdown after terror threat level is raised to maximum", 21. novembra 2015.

³ Le Figaro, "Vivre à Bruxelles sous l'état de siege", 25. novembra 2015.

Intenzitet ovih mjera odražavao je ogromni pritisak pod kojim su se našli i stanovništvo i snage sigurnosti u Francuskoj i Belgiji, zemljama koje su posebno pogođene terorističkim prijetnjama. Bez obzira na oštre mjere sigurnosti, izjave političkih lidera ostale su ograničene na domen zaštite koju oni mogu pružiti građanima: dva dana prije napada koji se desio 13. novembra, francuski premijer Manuel Valls je rekao nešto što sada izgleda kao vizija: da ne postoji apsolutna sigurnost.⁴ Nakon napada je ponovio: "Još jednom ponavljam da službe sigurnosti imaju moje puno povjerenje [...] Ne postoje stvari kao što je zapečaćena granica ili apsolutna sigurnost."⁵ U stvari, u kontekstu u kojem su javni budžeti pod pritiskom i gdje je međunarodna suradnja daleko od savršene, sigurnosne službe mogu spriječiti mnoge, ali ne i sve pokušaje narušavanja sigurnosti. Ovo ukazuje na činjenicu da je nemoguće odbaciti sve moguće rizike, čak i u onim sigurnosnim i obavještajnim sistemima u zapadnoj Evropi koji dobro funkcioniraju.

Pet dana nakon napada u Parizu, Bosna i Hercegovina (BiH) je također pretrpjela oružani napad, u kojem je muškarac ubio dva vojnika Armije BiH. Jasno je da terorizam nema granica, ali ako se sigurnost pokazala kao težak zadatak za članice Evropske unije (EU) poput Francuske i Belgije, onda na koji način i u kojoj mjeri je mala zemlja poput BiH, koja je i dalje u procesu izgradnje, sposobna očuvati nacionalnu sigurnost, a posebno štititi i služiti svojim građanima? Napad na Američku ambasadu u Sarajevu 2011. godine i protesti u februaru 2014. godine najviše su pokrenuli javne diskusije na ovu temu. Osvrt na oba događaja omogućit će nam da ispitamo neke od osnovnih problema sigurnosnog sistema u BiH.

Napad na Američku ambasadu u Sarajevu 2011. godine

28. oktobra 2011. godine ostat će upamćen u BiH po terorističkom činu koji je počinio Mevlid Jašarević, tada 23-godišnji pripadnik vehabijske zajednice⁶ u BiH. Tog petka, Jašarević je došao iz Gornje Maoče⁷ u Sarajevo s namjerom da puca na zgradu

⁴ L'Express, "Terrorisme : il n'y a pas de risque zéro, rappelle Manuel Valls", 11. novembra 2015.

⁵ Le Point, "Il n'y a pas de risque zéro, reconnaît Manuel Valls", 20. novembra 2015.

⁶ Procjenjuje se da vehabijska zajednica u BiH broji oko 3 000 članova koji dolaze iz BiH, Makedonije, Crne Gore i Srbije. Prema medijskim izvještajima, oni su se naselili u 17 općina širom BiH, ali uglavnom ostaju u izoliranim ruralnim područjima gdje praktikuju selefizam (ili vehabizam) tj. puritanski ogranak sunitske islamske doktrine. Zajednica je optužena da promiče radikalne islamističke ideje te da je povezana sa terorističkim napadima u BiH. Nekoliko članova zajednice nalaze se na izdržavanju zatvorske kazne zbog terorizma, potpomaganja terorizma i vrbovanje građana BiH za odlazak na strana ratišta.

⁷ Gornja Maoča (ranije poznata kao Karavlas) je udaljeno sela u sjeveroistočnoj BiH, 30 km od granice s Hrvatskom. Prije rata, u selu su živjeli Srbi koji su potom protjerani s tog područja. Nakon rata u selu je našlo dom oko 100 sljedbenika selefizma (ili vehabizma). Selo je postalo poznato kao tranzitno mjesto za one koji putuju u zone sukoba na Bliskom istoku. Tokom posljednjih deset godina, ovo selo bilo je često pod lupom zbog sumnje da su njegovi stanovnici povezani s terorističkim aktivnostima i terorističkim napadima u BiH.

Američke ambasade. On je kasnije izjavio da je time želio izraziti svoje nezadovoljstvo američkom i njemačkom politikom u Afganistanu.⁸ Ranije tog dana, došao je automobilom u predgrađe Sarajeva, ušao u javni prijevoz – tramvaj br. 3 – i odvezao se 13 stanica naoružan s dvije automatske puške, pet ručnih bombi i lovačkim nožem.⁹ Jašarević je izašao iz tramvaja ispred Zemaljskog muzeja BiH i krenuo prema Ambasadi SAD-a koja se nalazi samo 150 metara dalje, spreman da počinu zločin i umre.

Prvi pucnji iz puške čuli su se u 3.30 poslije podne. Pet minuta kasnije, u 3.35, telefonski poziv upozorio je Operativni i komunikacijski centar Ministarstva unutrašnjih poslova Kantona Sarajevo (MUPKS) da se pucnjava odvija u blizini Američke ambasade. Jedan od policajaca iz obližnje kantonalne Policijske stanice Novo Sarajevo rekao je medijima:

"Bili smo u stanici i čuli pucanje. [...] Došli smo među prvima. [...] Mogli smo ga odmah 'koknuti', jer smo bili odmah iza leđa, ali došla je naredba da je ovo terorizam i da se čekaju specijalci."¹⁰

U roku od 50 minuta, dok je kantonalna policija na licu mjesta čekala da se mobilizira specijalna jedinica, Jašarević je ispalio 105 metaka i prouzrokovao preko 100.000 dolara materijalne štete. Jedan policajac iz Direkcije za koordinaciju policijskih tijela BiH (DKPT), koji je bio zadužen za zaštitu zgrade, je ranjen.¹¹ U međuvremenu, sve policijske agencije – MUPKS, Federalna uprava policije (FUP) i Državna agencija za istrage i zaštitu (SIPA) – te njihove specijalne jedinice bile su na mjestu zločina.

⁸ Sudska presuda: Mevlid Jašarević, Munib Ahmetspahić i Emrah Fojnica. Sud Bosne i Hercegovine, Sarajevo, 21. maja 2013.

⁹ Ibid.

¹⁰ Davud Muminović, Mirsada Lingo: "Sarajevska policija: Mogli smo ga odmah ubiti," Nezavisne novine, 28. oktobra 2011.

¹¹ Sudska presuda: Mevlid Jašarević, Munib Ahmetspahić i Emrah Fojnica. Sud Bosne i Hercegovine, Sarajevo, 21. maja 2013.



Slika 1: Mevlid Jašarević
Izvor: TV1

Oko 4.20 poslije podne, 50 minuta nakon početka pucnjave, Specijalna jedinica MUP-a KS pucala je u Jašarevića, ranjen je u nogu, i konačno uhapšen.¹² Zbog straha da ne nosi eksploziv, u sljedećih 40 minuta Jašarević je podvrgnut detaljnom kontra diverzionom zaštitnom pregledu. U 5.00 sati poslije podne, policija ga je konačno odvušla u bolnicu.

Postavlja se pitanje da li se to moglo spriječiti? Mevlid Jašarević bio je od ranije poznat bosanskohercegovačkoj Obavještajno-sigurnosnoj agenciji (OSA) kao osoba koja predstavlja potencijalnu opasnost za sigurnost BiH.¹³ Također je poznato da je prelazio granicu BiH 12 puta u roku od 14 mjeseci prije nego je izvršio ovaj teroristički napad u Sarajevu.¹⁴ Direktor OSA-e, Almir Džuvo, tvrdio je da je Jašarević baš tog petka ujutro također prešao granicu BiH,¹⁵ dok je direktor Granične policije BiH odbacio takve tvrdnje:

"Granična policija ima podatak da je Jašarević u BiH ušao u augustu ove godine."¹⁶

¹² Sudska presuda: Mevlid Jašarević, Munib Ahmetpahić i Emrah Fojnica. Sud Bosne i Hercegovine, Sarajevo, 21. maja 2013.

¹³ "Mevlid Jašarević u prsluku imao još dvije ručne bombe!," Nezavisne novine, 28. oktobra 2011.

¹⁴ "Uskoro optužnica protiv Jašarevića," b92.net, 7. marta 2012.

¹⁵ "Mevlid Jašarević, razbojnik, terorist i vehabija," Deutsche Welle, 29. oktobra 2011.

¹⁶ Mirsada Lingo, "Napad na Ambasadu SAD teroristički čin: Agenti FBI dolaze u Sarajevo," Nezavisne novine, 29. oktobra 2011.

Jašarevićeva pucnjava u centru Sarajeva izazvala je šok i nevjericu među građanima i policajcima koji su bili svjedoci ove izuzetno uznemirujuće scene. Međutim, ono što se događalo iza kulisa, među različitim policijskim agencijama, ostaje nejasno. Zašto je policijskim snagama trebalo toliko dugo da onesposobe Jašarevića? Koja je policijska agencija bila odgovorna? Ko je koga trebao nazvati i obavijestiti?

Tokom istraživanja koje je proveo Populari, postalo je jasno da još uvijek ne postoji konsenzus o ovim pitanjima među policijskim agencijama u BiH. Od šest visokopozicioniranih zvaničnika iz različitih agencija u sektoru sigurnosti s kojima je Populari razgovarao tokom istraživanja sa šest visokopozicioniranih zvaničnika iz različitih agencija u sektoru...

5 smatra da se radi o terorističkom činu, **1** vjeruje da se ne radi o terorizmu, uprkos konačnoj presudi suda iz 2013. godine, i odbija komentirati ovaj slučaj.

3 se slažu da je ova operacija uspješno izvedena s obzirom da nije bilo ljudskih žrtava, osim ranjavanja jednog policajca, **2** vjeruju da su policijske agencije zakazale.

5 ih smatra da je koordinacija i komunikacija među policijskim agencijama bila najveći problem.

3 smatraju da je bilo koji policajac mogao pucati u Mevlida Jašarevića bez čekanja naredbe, te da nije bilo potrebno to odlagati, **1** vjeruje da to nije bilo moguće, a **1** nije imao mišljenje o ovom pitanju.

2 su znale da je Specijalna jedinica Kantonalnog MUP-a završila operaciju, **2** su vjerovala da je to bila SIPA, a **1** nije imala mišljenje o ovom pitanju

Uprkos ovim odstupanjima, intervjui su nam omogućili da razjasnimo razloge za neobično sporu reakciju policijskih snaga. U ovom slučaju, bilo koji policijski službenik koji je prisustvovao sceni ispred Američke ambasade mogao je *odmah* neutralizirati

Jašarevića, bez ikakvih konsultacija sa nadređenima, a u skladu sa Zakonom o policijskim službenicima BiH. U stvarnosti, ovo se rijetko dešava u BiH. Jedan visoki međunarodni zvaničnik objašnjava:

"Naravno, to je tako u Njemačkoj, ili u SAD-u, gdje postoji dovoljna pravna zaštita za policajce. To je razlog zašto imamo policiju. To je cijela poenta. Da su ovlašteni da sprječavaju slučajeve poput ovih. Naravno, u BiH, policajac to nikada neće učiniti. Jer on mora prvo nazvati svog šefa."¹⁷

Međutim, za zvanje šefa, i postizanje dogovora o tome ko je tačno nadležan da djeluje, treba vremena, posebno u BiH. Komunikacija i razmjena informacija još uvijek se odvija putem "kurirske službe."¹⁸ U praksi to znači da se obavlja putem telefona i drugih tradicionalnih sredstava komunikacije:

"[Razmjena podataka] postoji na način da se informacije dostavljaju telefonom, a ponekad zahvaljujući ličnim prijateljstvima i kolegijalnosti. U hitnim slučajevima to može biti veliki problem."¹⁹

Kao dio procesa vizne liberalizacije, BiH je uspostavila jedinstven sistem elektronske razmjene podataka i "trenutno najbolje opremljen i najfunkcionalniji [Situacioni] centar u Evropi,"²⁰ u vrijednosti od oko **35 000 eura**, što je imalo za cilj izbjeći probleme u komunikaciji u hitnim situacijama. Iako su oba mehanizma uspostavljena, i nalaze se u Direkciji za koordinaciju policijskih tijela, do danas niti jedan nije u potpunosti u funkciji:

"U suštini, postoji sistem razmjene podataka koji ne funkcioniše, jer pojedinačne policijske agencije moraju dobrovoljno pristati na to da će davati informacije koje imaju. [...] Ali, moje je mišljenje da je nivo usklađenosti između pojedinih agencija u vezi ovog pitanja veoma nizak. Koliko sam ja shvatio, Republika Srpska (RS) bira informacije koje će podijeliti. Ponekad predugo ne ažuriraju informacije. Neki kantoni odbijaju prihvatiti činjenicu da Federalno ministarstvo unutrašnjih poslova (MUPFBiH) kontrolira centralizirani server u FBiH. [...] Dakle, na papiru, sve postoji, ali u smislu funkcionalnog sistema koji generira sofisticiranu policijsku reakciju, ne mislim da postoji, još uvijek ne."²¹

¹⁷ Populari intervju sa međunarodnim zvaničnikom, Sarajevo, 14. oktobra 2015.

¹⁸ Populari intervju s Anđelkom Hrgićem, pomoćnikom direktora Državne agencije za istrage i zaštitu (SIPA) i načelnikom kriminalističkog i istražnog odjela, Istočno Sarajevo, 7. oktobra 2015.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Newsletter: EU Twinning Project -- Support to the Directorate for Police Coordination of BiH, januara 2014.

²¹ Populari intervju sa međunarodnim zvaničnikom, Sarajevo, 14. oktobra 2015.

U stvari, bez obzira na postojeće tehničke i pravne mehanizme, komunikacija i razmjena informacija i dalje ovisi o pojedincima koji sjede u policijskim agencijama, njihovim ličnim odnosima i spremnosti za suradnju.

Rasprava o učinkovitosti policijskih snaga u BiH, te nedostatku suradnje i komunikacije ne odnosi se samo na slučajeve terorističkih napada koji su u velikoj mjeri nepredvidljivi. O istim problemima se dosta raspravljalo i kada se radilo o socijalnim nemirima i neredima koji su se desili u februaru 2014. godine širom BiH.

Demonstracije 7. februara 2014. godine

Početak februara 2014. godine obilježen je socijalnim nemirima u Tuzli zbog privatizacije, a potom i gašenja nekoliko državnih firmi. Protest se brzo proširio zemljom, a ono što je započelo kao mirno okupljanje građana, ubrzo se pretvorilo u nasilje. 7. februara 2014. godine, demonstranti su se u Sarajevu sukobili sa policijom i započeli demoliranje zgrada vlade. Kamenje je zamijenjeno molotovljevim koktelima, a zgrade Kantonalne vlade, Općine Centar kao i pet policijskih automobila su zapaljeni. Oko 600 policajaca Kantona Sarajevo bili su prisutni,²² ali nisu mogli zaštititi sve objekte koji su napadnuti gotovo u isto vrijeme. Bez zaštitne opreme i bez ovlaštenja da upotrijebe silu, policajci su bili potpuno nesposobni da se suoče sa organiziranom grupom izgrednika. U 4.00 sata poslije podne, zapaljena je i zgrada Predsjedništva BiH.²³

Reakcija nije mogla uslijediti na vrijeme jer je problem bilo preklapanje nadležnosti. Za vrijeme ovih događaja, tri državne institucije i tri agencije mogle su se smatrati nadležnima da reaguju. Direkcija za koordinaciju policijskih tijela na državnom nivou bila je odgovorna za zaštitu zgrade Predsjedništva jer je njihova dužnost štititi objekte državnih institucija. Zatim FUP, jer su tri federalne institucije smještene u zgradi Predsjedništva. Konačno, MUPKS je također imao teritorijalnu odgovornost jer je zadužen za javni red i mir na ulicama Kantona Sarajeva, tj. i oko zgrade Predsjedništva.

²² Suzana Mijatović, "Raspad sigurnosnog sistema: Što gore, to bolje," Slobodna Bosna, 13. februara 2014.

²³ "Demonstranti se razišli, uspostavljen saobraćaj," Al Jazeera, 9. februara 2014.



Ulice Kantona
Sarajevo

5 državnih
institucija

3
federalne
institucije

Slika 2: U zgradi Predsjedništva BiH nalazi se osam institucija; pet državnih – Predsjedništvo BiH, Arhiv BiH, Ustavni sud BiH, Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH, Dom za ljudska prava BiH; i tri federalne – Predsjedništvo FBiH, Arhiv FBiH, i Federalna komisija za nestale osobe Izvor: Fotografija: Patria - nap.ba

Ustvari, na terenu je bio potpuni haos. Prema riječima sada bivšeg direktora Direkcije za koordinaciju policijskih tijela, Himze Selimovića, njegove policajce je "nadvladala gomila."²⁴ Kantonalna policija je bila prisutna, ali nije mogla učiniti mnogo, a federalna policija nije ni bila prisutna. Ubrzo je Selimović pozvao SIPA-u u pomoć.²⁵

Međutim, direktor SIPA-e smatrao je da je njihovo uključivanje nepotrebno: u skladu sa Zakonom o SIPA, ona nema nadležnost za javni red i mir, kao ni za zaštitu objekata ili pojedinaca, tako da se oni nisu uključili. Oko 5.20 Federalna specijalna antiteroristička jedinica pridružila se kantonalnoj policiji i policajcima Direkcije kako bi im pomogla da "odbrane" zgradu Predsjedništva BiH.²⁶ U 5.50 su počeli potiskivati izgreznike i raščičavati ulice oko zgrade Predsjedništva i Vlade KS.²⁷ Jedan međunarodni zvaničnik osvrnuo se na ove haotične događaje:

"To je bio haos [...] Direkcija [za koordinaciju policijskih tijela] zove SIPA-u da pomogne, SIPA kaže: 'Mi to ne radimo,' a KS je bio potpuno nadjačan [...] I zašto je bilo potrebno direktoru FUP-a tri sata da pošalje svoje snage. [...] Kada su svi nadležni, a niko nije odgovoran, to je ono što ćete dobiti."²⁸

²⁴ Suzana Mijatović, "Raspad sigurnosnog sistema: Što gore, to bolje," Slobodna Bosna, 13. februara 2014.

²⁵ "Direktor Direkcije za koordinaciju policije u BiH podnio ostavku," Al Jazeera, 9. februara 2014.

²⁶ "Demonstranti se razišli, uspostavljen saobraćaj," Al Jazeera, 9. februara 2014.

²⁷ Ibid.

²⁸ Populari intervju sa međunarodnim zvaničnikom, Sarajevo, 14. oktobra 2015.

Pored konfuzije u smislu ko je nadležan da reaguje, problemi su prouzrokovani i nedostatkom kapaciteta da se uzvрати na pravi način, kako u pogledu ljudstva, tako i u pogledu opreme:

*"Policija nije mogla reagirati zbog loše komunikacije, ali i nedostatka ljudstva. 100 ljudi ne može zaustaviti 5 000 ljudi."*²⁹

Za vrijeme ovih dešavanja, Specijalna jedinica MUP-a KS imala je zaštitnu opremu kojoj je rok davno istekao.³⁰ Kacige sa vizirima, zaštitni prsluci, zaštitna odjela, hemijske pištolje i puške, gas maske kupljeni su kada je formiran Kantonalni MUP prije više od dvije decenije.³¹ Nisu, međutim, imali niti jedan vodeni top, oklopno vozilo ili transporter, kao ni adekvatna sredstva komunikacije da odgovore na kriznu situaciju.³² Sve to se pokazalo presudno tokom tog dana, a posljedice su bile značajne. Tri zgrade institucija su zapaljene, 80 osoba je povrijeđeno, od kojih 60 policajaca,³³ a šteta na imovini iznosila je 200 000 eura.³⁴

Službenici različitih policijskih agencija opet su imali različito razumijevanje događaja te dali različita objašnjenja za neuspjeh policijskih snaga da efikasno odgovore ovom izazovu. Nedostatak konsenzusa – između samih policijskih agencija – o tome ko je odgovoran da se bavi ovim sigurnosnim prijetnjama i na koji način, ilustrira opću netransparentnost koja karakterizira sigurnosni sektor u BiH danas. Ipak, različite interpretacije otkrile su nedostatke sigurnosnog sistema i tri glavna problema: (1) nedostatak koordinacije i komunikacije između agencija; (2) nepostojanje jasnog razumijevanja podjela nadležnosti između policijskih agencija; i (3) nedostatak ljudskih i tehničkih kapaciteta. Ovi problemi svakako nisu specifični samo za BiH i često ih uočavamo i drugdje, ali u BiH su posebno izraženi. Da bismo razumjeli uzroke ovih problema, neophodno je analizirati institucionalno okruženje u kojem policijske agencije djeluju.

U BiH, kao što je predviđeno Daytonskim sporazumom, glavna odgovornost za sigurnost građana leži na entitetskom nivou.³⁵ U RS-u, to je rezultiralo centraliziranim

²⁹ Populari intervju s Ensadom Kormanom, zamjenikom direktora Federalne uprave policije, Sarajevo, 14. oktobra 2015.

³⁰ Populari intervju sa međunarodnim zvaničnikom, Sarajevo, 14. oktobra 2015.

³¹ Suzana Mijatović, "Raspad sigurnosnog sistema: Što gore, to bolje," Slobodna Bosna, 13. februara 2014.

³² Ibid.

³³ Vladimir Bobetić, "Protesti u BiH: Deseci povrijeđenih u Sarajevu," Al Jazeera, 7. februara 2014.

³⁴ "Počelo suđenje Salemu Hatiboviću i Nihadu Trnki: 35 svjedoka o paljenju Predsjedništva BiH," Oslobođenje, 20. oktobra 2015.

³⁵ Ustav BiH (Aneks 4 Daytonskog mirovnog sporazuma), član 3: "Entiteti će ispuniti sve uslove za pravnu sigurnost i zaštitu lica pod svojom jurisdikcijom, održavanjem civilnih ustanova za primjenu pravnih propisa, koje će funkcionisati u skladu sa međunarodno priznatim standardima uz poštovanje

sigurnosnim sistemom s jednom institucijom – Ministarstvom unutrašnjih poslova Republike Srpske (MUP RS). Ustav Federacije predviđa jednu federalnu instituciju – Ministarstvo unutrašnjih poslova FBiH (MUP FBiH) – koja većinu nadležnosti dijeli na deset kantona koji čine Federaciju BiH, a svaki kanton ima svoje Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP). Policija Brčko distrikta je nadležna za rad policije na području Distrikta Brčko.

Na državnom nivou, tri državne policijske agencije upotpunjuju ovu sliku: SIPA, Direkcija za koordinaciju policijskih tijela i Granična policija. Sve tri institucije djeluju samostalno, u organizaciji Ministarstva sigurnosti BiH – tijela koje nema nikakve direktne policijske nadležnosti. Sektor sigurnosti stoga broji 16 policijskih agencija.

Kao rezultat ove konfiguracije, koncept "nacionalne sigurnosti" u BiH kao takav je nejasan. Prvo, iako postoje agencije na državnom nivou, one nemaju ovlaštenja, već samo nekoliko ključnih nadležnosti, kao što je borba protiv terorizma ili međuentitetski kriminal. Drugo, ove državne agencije nemaju autoritet nad nižim institucionalnim nivoima, što je također uzrok neefikasne koordinacije. To ne znači, međutim, da je samo centralizirani policijski sistem funkcionalan. Druge zemlje s decentraliziranim sistemima imaju zadovoljavajuće rezultate rada policije. Šesnaest saveznih policijskih agencija u Njemačkoj čine okosnicu policijskog sistema. Sigurnost građana se garantira upravo efikasnom koordinacijom između tih agencija.

Razlog za nedostatak koordinacije u BiH je i nepostojanje agencije ili institucije posebno zadužene za ovaj posao – odnosno, činjenica da agencija koja je uspostavljena da koordinira nema pravna sredstva da to i učini. Donedavno, nije bilo ni odgovarajućeg protokola koordinacije između agencija, kao što se pokazalo u dva slučaja narušavanja javne sigurnosti u prethodnim poglavljima.

Sektor sigurnosti oblikovan je kontinuiranom reformom koja je počela odmah nakon rata, 1995. godine, pod mentorstvom dvije međunarodne misije – Međunarodne policijske snage UN-a (IPTF) i Policijske misije Evropske unije (EUPM). Ove reforme nastojale su izgraditi moderan i efikasan sigurnosni sistem u BiH. Unatoč nekoliko različitih pristupa, ovaj proces i danas se smatra nedovršenim.

Reforma koja je počela prije dvadeset godina...

Kako je policija bila duboko upletena u progon civilnog stanovništva tokom rata, Aneksom 11 Daytonskog sporazuma propisano je da će IPTF biti osnovan s mandatom *"da pomogne i ohrabri tri nacionalno čiste i praktično paramilitarne policijske snage u*

međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda, iz člana II ovog Ustava, i poduzimanjem ostalih odgovarajućih mjera."

*BiH da usvoje moderne, profesionalne, nepolitičke, i etnički neutralne standarde rada policije u skladu s najvišim međunarodnim standardima.*³⁶ Ovaj ambiciozni mandat je realiziran kroz nekoliko osnovnih programa: certifikacija pripadnika policijskih snaga, izgradnja profesionalnih vještina policijskih snaga kroz treninge, minimiziranje političkog uticaja na rad policije – kroz osnivanje institucije nezavisnog policijskog komesara u svih deset kantonalnih MUP-ova te institucije direktora policije u entitetskim MUP – ovima, zatim izgradnja institucija na državnom nivou, što je dovelo do osnivanja Granične policije BiH, Službe za poslove sa strancima i Državne agencije za informacije i zaštitu.

Međutim, bez obzira na skoro sedam godina reforme u sektoru sigurnosti, rad IPTF-a nije dao očekivane rezultate. U izvještaju objavljenom 2002. godine, Međunarodna krizna grupa je objasnila:

*"Uprkos više od šest godina nametnutih reformi izvođenih 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."*³⁷

EUPM je 2002. godine zamijenio IPTF u praćenju i savjetovanju policije nakon što je BiH iskazala opredjeljenost za pristupanje EU. S instrukcijom Vijeća EU da *"uspostavi održive policijske strukture BiH, u skladu sa najboljim evropskim i međunarodnom praksom, te time podigne standarde sadašnje policije u BiH,"*³⁸ EUPM je trebao ostvariti svoje ciljeve do kraja 2005. godine. Konačno je EUPM dobio još četiri mandata koji su skupa trajali do 2012.³⁹ Paralelno s tim, Evropska komisija započela je strukturalnu reformu policije – sa specifičnim kriterijima koje je trebalo ispoštovati⁴⁰ –

³⁶ "Uređivanje organa reda: daji plan reforme u BiH," Međunarodna krizna grupa, Izvještaji s Balkana, br. 130, 10. maja 2002.

³⁷ Ibid.

³⁸ Zaključci Vijeća od 19. februara 2002. godine, dostupni na web stranici OHR-a.

³⁹ EUPM I (2003.-2005.), EUPM II (2006.-2007.), EUPM III (2008.-2009.), EUPM IV (2010.-2011.) i EUPM-V (2012. - 30. juni 2012). Drugi mandat EU stavlja dodatni naglasak na uspostavljanje "profesionalne i multietničke" policijske službe i na borbu protiv organiziranog kriminala i korupcije. Treći mandat EUPM produžio je mandat u smislu odgovornosti misije da "doprinosi boljem funkcioniranju cijelog sistema krivičnog pravosuđa u cjelini i jačanje policije i tužioca." Četvrtim mandatom EUPM ojačan je fokus na organizirani kriminal i korupciju, posebno na jačanje operativnih kapaciteta državnih policijskih agencija, ali i na razvoj kriminalističkih kapaciteta u BiH. Također je predviđeno "poboljšanje interakcije između policije i tužioca kao i regionalna i međunarodna suradnja." Peti i posljednji EUPM mandat, koji je trajao do 30. juna 2012. godine, izgrađen je na općim ciljevima prethodnog mandata.

⁴⁰ Evropska komisija je zahtijevala da reforma mora biti implementirana na temelju sljedeća tri osnovna uvjeta (koje je u početku postavio OHR, a potom ih je usvojila i EU): sve zakonodavne i budžetske nadležnosti za sva policijska pitanja moraju se nalaziti na državnom nivou; ne smije biti političkog

kao jedan od glavnih uvjeta koji se moraju ispuniti prije potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), jednom od ključnih koraka ka članstvu u EU.⁴¹ Ispostavilo se da je ovaj poticaj bio puno manje efikasan nego što se očekivalo.

Započeta zvanično 2004. godine i planirana da se završi do februara 2005. godine, reforma policije se ispostavila kao mučan proces opterećen nesuglascama između entiteta. Razlog je bio očigledan: s obzirom da su nadležnosti u pogledu provedbe zakona definirane Ustavom BiH, potrebna je ustavna reforma. Konkretno, to je značilo centralizaciju prebacivanjem policijskih nadležnosti sa entitetskog na državni nivo. U RS-u nije bilo apsolutno nikakvog interesa da se ovakva reforma i provede.

Nakon skoro četiri godine političkih nesuglasica između domaćih političkih elita i tri neuspješna prijedloga reforme – međunarodna zajednica se na kraju povukla iz ovog procesa – političke stranke su konačno došle do nejasnog i nepotpunog sporazuma poznatog kao Mostarska deklaracija. Potpisan 28. oktobra 2007. godine, predvidio je provedbu reforme policije u dvije faze. U prvoj fazi, fokus je u suštini usmjeren na uspostavljanje sedam novih institucija na državnom nivou, bez narušavanja postojeće policijske strukture i institucionalne nadležnosti.⁴² Druga faza treba da se implementira nakon ustavne reforme. Pored ostalog, ova druga faza treba regulirati odnose između agencija na državnom nivou i onih na nižim nivoima.⁴³

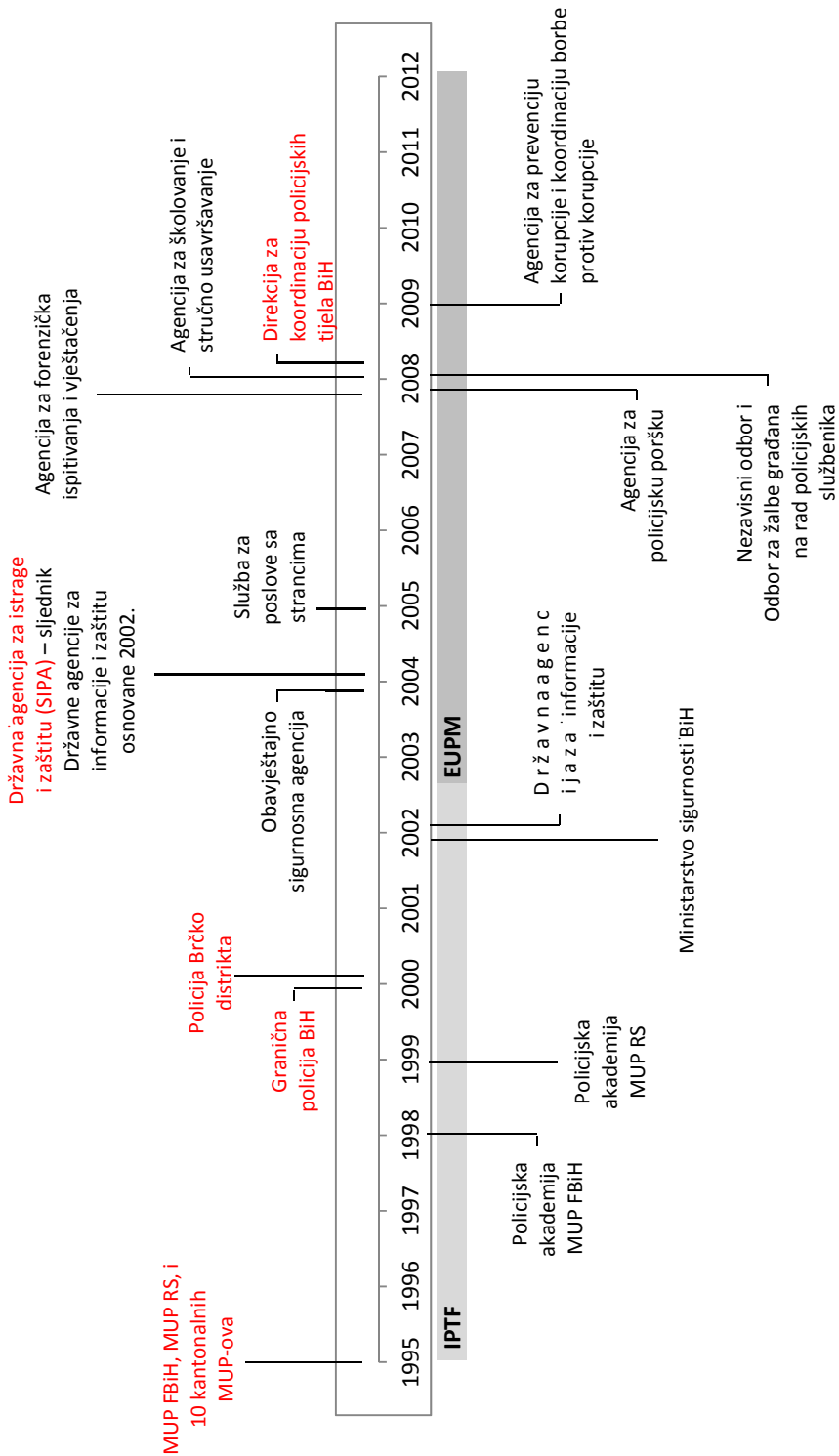
Grafikon koji slijedi prikazuje vremenski okvir uspostavljanja policijskih agencija u BiH u periodu od 17 godina koliko traje reforma pod palicama dvije međunarodne misije:

uplitanja u operativni rad policije; i funkcionalna lokalna policijska područja moraju se utvrditi na temelju tehničkih kriterija za rad policije, pri čemu se operativna komanda vrši na lokalnoj razini. Na kraju, parcijalna reforme postignuta 2008. godine nije ispunila ove uvjete.

⁴¹ Evropska komisija, Izvješće o spremnosti BiH za pregovore o SSP sa EU, novembar 2003.

⁴² Ove institucije su osnovane Zakonom o Direkciji za koordinaciju policijskih tijela i o agencijama za podršku policijskoj strukturi BiH i Zakonom o nezavisnim i nadzornim tijelima policijske strukture BiH, usvojenim u aprilu 2008. godine.

⁴³ Oba gore navedena zakona propisuju sljedeće: Lokalni nivo, kao dio nove jedinstvene policijske strukture BiH, zatim odgovarajuća pitanja odnosa između tijela osnovanih ovim Zakonom i lokalnih policijskih tijela te ostali detalji policijske strukture bit će regulirani nakon reforme Ustava BiH (član 34 Zakona o Direkciji i član 21 Zakona o nezavisnim i nadzornim tijelima). Također se navodi da ove propise treba donijeti u roku od jedne godine nakon reforme Ustava.



Trenutni sistem se dakle sastoji od niza sigurnosnih agencija, od kojih je 16 policijskih agencija koje zapošljavaju policijske službenike, koji u skladu sa Zakonom o policijskim službenicima BiH imaju policijske ovlasti (crvenim u grafikonu gore). Ostatak su organizacije koje podržavaju rad policijskih organa. Ove organizacije ne zapošljavaju policajce, već državne službenike.

Kako bi se ovo sve postiglo, međunarodna zajednica je uložila značajna sredstva u bosanskohercegovački sektor sigurnosti. Ona su navedena u sljedećoj tabeli:

Misija	Period	Osoblje		Sredstva
		početna	krajnja	
IPTF	1995.– 2002.	1721 međunarodnog osoblja ⁴⁴	1798 međunarodnog osoblja ⁴⁵	~ \$ 960 miliona ⁴⁶
EUPM	2002.– 2012.	478 međunarodnog osoblja ⁴⁷ (+296 lokalnog osoblja)	34 međunarodnog osoblja ⁴⁸ (+47 lokalnog osoblja)	~ €110 miliona ⁴⁹

...još uvijek daleko od cilja

Ustavna reforma koje je predvidjela prenos nadležnosti, kao i zakonodavstvo za regulisanje odnosa između lokalnog niva i agencija na drugim nivoima do danas nije usvojena. Osim toga, određene stvari koje su naizgled dogovorene tokom policijske reforme u periodu 2004-2008 i dalje su sporne. Konkretno, uloga Direkcije za koordinaciju policijskih tijela – kojoj je povjerena nadležnost da koordinira i olakša suradnju i komunikaciju između različitih policijskih agencija u zemlji – uveliko se osporava. Kako Dragana Gluhović, savjetnica u Sektoru za vladavinu prava u DEU/EUSR ističe:

"Ima smisla da Direkcija za koordinaciju policijskih tijela postoji, ali reforma se trebala odnositi i na druge administrativne nivoe – entitete i kantone, kao i da dadne Direkciji koordinacijsku ulogu, ali na kraju to nije završeno i Direkcija je ostala sama da lebdi na državnom nivou [...] Ono što je trebalo da bude

⁴⁴ "Uređivanje organa reda: dalji plan reforme u BiH," Međunarodna krizna grupa, Izvještaji s Balkana, br. 130, 10. maj 2002.

⁴⁵ Izvještaj Generalnog sekretara o Misiji UN-a u Bosni i Hercegovini, Vijeće sigurnosti UN-a, 8. juna 2001.

⁴⁶ Za vrijeme svog mandata IPTF je imao više od 1 600 međunarodnog osoblja koji je trošio više od 120 miliona dolara godišnje, ne računajući plaće osoblja koje su dolazile iz drugih zemalja. Izvor: "Deset godina poslije: Lekcije EUPM-a u BiH 2002.-2012.," Zajednički izvještaj, Institut EU za sigurnosne studije, januar 2013.

⁴⁷ "Deset godina poslije: Lekcije EUPM-a u BiH 2002.-2012.," Zajednički izvještaj, Institut EU za sigurnosne studije, januar 2013.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Ibid.

koordinacijsko tijelo svih policijskih agencija, na kraju je postalo prazna ljuštura. Sada čak i one nadležnosti koje imaju, kao npr. međunarodna suradnja, se ponekad osporavaju.”⁵⁰

Zasluga za provođenje same reforme je u velikoj mjeri dovedena u pitanje. U nekim slučajevima, institucije su duplicirane i reforma je izazvala još više zabune nego ranije što se tiče nadležnosti. Kako visoki međunarodni zvaničnik objašnjava:

”Moja je poenta u suštini sljedeća. Od 1996. godine do danas je sve isto, ako ne i kompliciranije. Sada imate 16 policijskih agencija u BiH. Tri na državnom nivou - Direkcija, SIPA i Granična policija, jednu u Brčkom, dvije u entitetima i deset u kantonima. Dakle, sve je isto, ništa se zapravo strukturalno nije promijenilo, jer reforma policije nije uspjela istinski reformisati strukturu policije.”⁵¹

Nakon napada na Američku ambasadu 2011. godine, te demonstracija u februaru 2014. godine, postalo je jasno da bez obzira na vrijeme i resurse uložene u reformu, ovaj proces nije postigao prvobitni cilj međunarodne zajednice: uspostavljanje održive policije, podizanje policijskih standarda, uspostavljanje profesionalne i multietničke policijske službe, i jačanje operativnih kapaciteta državnih policijskih agencija, kao i razvoj kriminalističkih kapaciteta. Bez obzira na broj novih policijskih agencija, njihovi kapaciteti u smislu ljudskih resursa su se smanjili u odnosu na njihove potrebe. 1995. godine, neposredno nakon rata, broj pripadnika policijskih agencija u oba entiteta bio je blizu 44 000.⁵² Do 2002. godine, gotovo 60% je demobilizirano i od tada je broj pripadnika policije ostao manje-više isti.⁵³ 2013. godine, ukupan broj pripadnika policije u BiH bio je 22 738.⁵⁴

Glavni problem pomenutih događaja bio je ipak nedostatak koordinacije među agencijama. To je razlog zašto se i strategija međunarodne zajednice postepeno mijenjala nakon 2008. godine. Uzimajući u obzir nemogućnost postojanja strukturalne reforme dok se ne desi reforma Ustava, napori su fokusirani na niže nivoe vlasti. Konkretno, oni su se odnosili na usklađivanje zakonodavstva u Federaciji BiH i poboljšanje koordinacije između agencija.

⁵⁰ Populari intervju s Draganom Gluhović, savjetnicom u Sektoru vladavine zakona pri EUD/EUSR, Sarajevo, 12. oktobra 2015.

⁵¹ Populari intervju sa međunarodnim zvaničnikom, Sarajevo, 14. oktobra 2015.

⁵² Denis Hadžović, Armin Kržalić i Alma Kovačević, “Pregled stanja u oblasti policije u BiH,” Centar za sigurnosne studije, Sarajevo, 2013.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Ibid.

Od usvajanja zakona o policiji 2008: koordinacija kroz propise na lokalnom nivou

Uprkos neuspjehu da se reformira sama institucionalna struktura, zakonodavstvo koje reguliše aktivnosti za provođenje zakona u BiH je usvojeno.⁵⁵ Ovo zakonodavstvo se sastoji od: Zakona o policijskim službenicima i Zakona o unutrašnjim poslovima.⁵⁶ Ovi zakoni o unutrašnjim poslovima također reguliraju odnose između ministarstva i policijskih uprava s drugim institucijama koje imaju nadležnosti za unutrašnje poslove, uključujući i razmjenu informacija. Iz tog razloga je vrlo važno, u svrhu koordinacije, da je zakonodavstvo koje tretira različite agencije usklađeno. Ovaj proces, koji su podržali Ured visokog predstavnika (OHR) i DEU/EUSR, još uvijek je u toku.

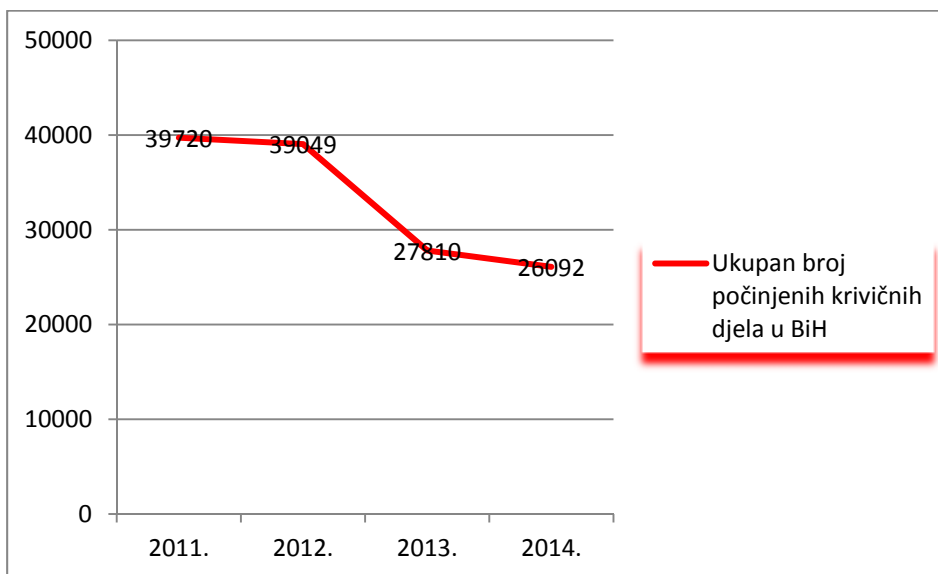
Građani i njihova policija

Ograničenja policijskog sistema pokreću važna pitanja za svakodnevnu sigurnost građana u BiH, a kapacitet policije da služe i štite građane od kriminala. Može li policijski sistem u BiH efikasno odgovoriti na svakodnevne prijetnje kriminala? Koliko građani imaju povjerenja u policiju?

Koristan pokazatelj za procjenu nivoa sigurnosti je broj počinjenih krivičnih dijela. Sudeći po publikaciji Ministarstva sigurnosti BiH, koja se objavljuje jednom godišnje, ukupan broj počinjenih krivičnih dijela u BiH u periodu 2011.-2014. je značajno smanjen, kako je prikazano u sljedećem grafikonu:

⁵⁵ BiH ima zakon o policijskim službenicima na državnom nivou, dva na nivou entiteta i jedan za svaki od kantona. Također ima i zakona o unutrašnjim poslovima na kantonalskom i entitetskom nivou, a na državnom nivou ovo zakonodavstvo se sastoji od tri zakona: Zakon o SIPA, Zakon o graničnoj policiji i Zakona o Direkciji za koordinaciju policijskih tijela.

⁵⁶ Zakon o policijskim službenicima uređuje policijske ovlasti i radno-pravni status, uključujući i obaveze i prava, zapošljavanje, unapređenja, itd. Zakon o unutrašnjim poslovima definira nadležnost, organizaciju i upravljanje ministarstvom unutrašnjih poslova i vezanih policijskih uprava u smislu policijskih aktivnosti.



Izvor: Informacija o sigurnosnoj situaciji u BiH, 2011.-2014., Ministarstvo sigurnosti BiH

U odnosu na 2011. godinu, broj krivičnih djela počinjenih u 2014. godini smanjen je za 34%. Što se tiče pojedinačnih počinjenih krivičnih djela, broj je oscilirao do 2013. godine, a zatim je opadao, uz izuzetak zloupotrebe droga. Evolucija druge vrste zločina, kao što su zločini protiv imovine i kršenja javnog reda i mira također je u skladu sa ovim trendom, značajno se smanjio od 2011. godine. Rad policije stoga bilježi pozitivne rezultate. U zaključku istog dokumenta kaže se da je ukupna sigurnost u BiH 2014. godine na sličnom nivou kao u drugim postkonfliktnim društvima i ostalim zemljama u regiji.

Osim toga, treba imati na umu da ovakav učinak policija postiže ne samo u komplikovanom institucionalnom okruženju, već i sa vrlo ograničenim kapacitetom uposlenih. Nedovoljan broj policajaca u policijskim agencijama, na svim nivoima vlasti, hroničan je problem koji utiče na poslovanje policijskih agencija. U tabeli je procjena kapaciteta zaposlenih na državnom nivou u 2013. godini i 2015. godini. Uporedili smo ove brojke sa planiranim brojem zaposlenih prema sistematizacijama ovih institucija.

U najboljem slučaju, agencije tvrde da raspolažu sa oko 80% planiranih kapaciteta:

Institucija	2013. kapaciteti	2015. kapaciteti	Kapaciteti prema sistematizacijama (2015.)	Stvarni kapaciteti u odnosu na planirane (2015.)
Državna agencija za istrage i zaštitu	711	723	955	76%
Direkcija za koordinaciju policijskih tijela	825		1268	68%
Granična policija	2202	2178	2646	82%
Agencija za policijsku podršku	39		49	77%
Agencija za školoavanje i stručno usavršavanje	45	42	65	65%
Agencija za forenzička ispitivanja i vještačenja	23		52	50%

Izvor: Vlastita elaboracija Popularija prema informacijama koje su dostavile agencije

Sudeći prema statistikama, ovaj pozitivan trend je za svaku pohvalu, posebno u smislu svih poteškoća kroz koje sektor sigurnosti prolazi. Međutim, iako brojke padaju, opća percepcija o policiji i slika sigurnosti u BiH se pogoršava.

2013. godine, stopa povjerenja u policiju već je bila niska, što je pokazalo istraživanje⁵⁷ koje je proveo think tank Analitika sa sjedištem u Sarajevu. Prema toj anketi, 30,6% ispitanika nije imalo "previše povjerenja" u policiju, dok 12,1% nije imalo "uopće povjerenja" u policiji. Od 2013. godine, čini se da povjerenje u policiju dodatno opada. Centar za sigurnosne studije proveo je istraživanje 2015. godine⁵⁸ koje je pokazalo da 20% ispitanika nema "uopće povjerenja" u policiju, a 26%

⁵⁷ Istraživanje je sprovedeno na reprezentativnom uzorku od 1 000 ispitanika iz BiH u okviru projekta "Zagovaranje za otvorenu vlast: pravo da znam u Jugoistočnoj Evropi." Istraživanje je proveo Centar za društvena istraživanja "Analitika," Sarajevo, 2013.

⁵⁸ Istraživanje je sprovedeno na reprezentativnom uzorku od 1 242 ispitanika iz BiH u okviru projekta "Stavovi građana o odgovornosti policije" koje je implementirao Centar za sigurnosne studije, Sarajevo, junu i julu 2015.

"generalno ne vjeruje policiji". Osim toga, 30% smatra da policija štiti interese vlade, dok 33% smatra da štite interese političkih stranaka, a ne građana. Ovo istraživanje također ukazuje na to da velika većina, 91% ispitanika, smatra da politika ima utjecaj na policijske aktivnosti. Novo istraživanje koje je proveo Pointpuls ukazuje na to da u BiH građani ne znaju ko treba da se bori protiv korupcije. Oko 50% građana BiH ili ne zna ko se bori protiv korupcije, ili misle da niko ne radi na tom problemu.⁵⁹

Nizak nivo povjerenja u policiju u suprotnosti je sa pozitivnim rezultatima rada policije prikazanih statistikama. Da li to znači da se statistikama ne može vjerovati? Ili postoje druga objašnjenja?

Karika koja nedostaje: uloga sudstva

Nepodudaranje statistike i percepcije građana djelomično se može objasniti razlikom između ukupne stope počinjenih krivičnih djela i stope procesuiranih krivičnih djela, kao i neadekvatnom kaznenom politikom.

2014. godine, stopa rasvijetljenih kriminalnih djela je bila 69,8% u RS-u i 59,6% u FBiH.⁶⁰ Ovo je prilično solidan rezultat u odnosu na prosjek zemalja EU. Međutim, ove stope treba posmatrati u širem kontekstu pravosuđa, kaže Darko Datzer, suradnik u Centru za istraživanje politika suprotstavljanja kriminalitetu iz Sarajeva:

"U EU je prosjek – ne znam – između 50% i 52% riješenih slučajeva. Ali šta to ima veze – taj procenat – kad mi zakazujemo na kaznenoj politici. Kod nas sudovi imaju jedan cilj – da završe posao što prije, što brže, i onda se ide na tzv. sporazumnu krivnju, gdje optuženi priznaju krivicu i dobije manju kaznu [...] Mi jednostavno nemamo kaznenu politiku."⁶¹

Osim toga, kaznena politika je blaga, tvrdi Datzer, a sankcije su uglavnom bliže minimalnoj, a ne maksimalnoj kazni. Ostali stručnjaci iz sigurnosnog sektora se slažu:

"Ako vi imate krivična djela gdje je raspon od minimuma do maksimuma jedna do 10 godina, a kazne su konstantno u prosjeku dvije i po, tri godine zatvora, onda se tu treba postaviti pitanje."⁶²

Neadekvatna kazna i prijevremeno puštanje iz zatvora potvrđuje da se kriminal

⁵⁹ Avramović, Filip, "Balkan Countries See Police as Corrupt, Report Says," Balkan Insight, 23. jula, 2015.

⁶⁰ Informacije o stanju sigurnosti u BiH 2014. godine, Ministarstvo sigurnosti BiH.

⁶¹ Populari intervju sa Darkom Datzerom, suradnikom u Centru za istraživanje politike suprotstavljanja kriminalitetu, Sarajevo, 9. oktobra 2015.

⁶² "Veliki broj povratnika u kriminal," Al Jazeera, 16. januara 2014.

zapravo isplati u BiH i povezan je s činjenicom da, prema policijskim statistikama, gotovo 45% krivičnih dijela počinje povratnici u kriminal.⁶³ Vjekoslav Vuković iz Ministarstva sigurnosti BiH, objašnjava ovaj problem:

"Problem koji se praktično dešava, i vi o tom čujete konstantno, jeste da se posao na terenu odradi dobro i onda tužilaštvo treba to da dovrši, a oni ne dovrše posao."⁶⁴

Stoga, iako je možda policijski posao, odnosno rasvijetljavanje kriminalnih dijela, na zadovoljavajućem nivou, bez efikasnog procesuiranja i kažnjavanja, zadovoljavajući osjećaj sigurnosti među građanima i pozitivna percepcija policije teško da se mogu postići. Ova činjenica ide u prilog zalaganju za adekvatne reforme u pravosuđu paralelno sa reformom policijskog sektora.

Rad policije u drugim evropskim zemljama: slučaj Belgije

Iako primjeri uveliko mogu varirati od zemlje do zemlje, struktura policijskog sistema je često složena i treba uspostaviti ravnotežu između brojnih faktora, uključujući efikasnost, odgovornost i javni legitimitet. Institucionalne strukture se mijenjaju kako se sigurnosni izazovi razvijaju, a s njima i zahtjevi javnosti i politike.

Nakon nekoliko skandala i neriješenih slučajeva ubistava tokom 1980-ih i 1990-ih godina, belgijski policijski sistem je reformiran. Ono što je zaista pokrenulo proces reformi bio je slučaj Marca Dutrouxa, serijskog ubojice i pedofila koji je uhapšen 1998. godine, a koji je imao velike koristi od skromne suradnje belgijskih policijskih službi. U to vrijeme, belgijski policijski sistem sastojao se od tri glavne policijske komponente: žandarmerije, koja je odgovarala Ministarstvu unutrašnjih poslova, lokalne policije i sudske državne policije. Sistem je bio neefikasan, a podrivala ga je i štetna konkurencija između policijskih agencija. Glavni dio reforme, proveden 2001. godine, rekonstruirao je policijske strukture ukidanjem jednog nivoa i provedbom "integrirane" dvostruke policije.

Sistem se sada sastoji od lokalne policije raspoređene u 196 policijskih područja – koja mogu biti velike općine ili više malih – i federalne policije. Lokalna policija obavlja većinu policijskih dužnosti, dok je federalna policija uglavnom nadležna za supra-lokalni kriminal ili pružanje podrške lokalnoj policiji, postupajući u skladu s principom subsidiarnosti (tj. samo u slučajevima ako njihova akcija ima dodatnu vrijednost u

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Populari intervju sa Vjekoslavom Vukovićem, pomoćnikom ministra sigurnosti BiH, šefom Sektora za borbu protiv terorizma, organizovanog kriminala, korupcije, ratnih zločina i zloupotrebe narkotika, predsjedavaćem Odbora za žalbe građana na rad policijskih tijela u Parlamentu BiH, 6. novembra 2015.

odnosu na akciju lokalne policije). Federalna policija se finansira iz državnog budžeta, dok se lokalna policija finansira uglavnom iz lokalnih budžeta, uz dodatak iz federalnog budžeta. Ove dvije policijske snage su nezavisne jedna od druge, ali su zajedno odgovorne za pružanje cjelovitih policijskih aktivnosti. Njihova suradnja se više oslanja na kulturu, nego na propise i institucionalnu strukturu.⁶⁵ Ipak, postoji i koordinacija – kroz " vijeća za sigurnost " – na svim nivoima: nacionalnom, regionalnom i lokalnom.

Učinak reforme je uveliko cijenjen. U evaluaciji provedenoj deset godina nakon reforme policije, Federalno vijeće policije konstatira: da policija sebe vidi i da je doživljena u javnosti kao jedinstvena služba; da je koordinacija između službi poboljšana, naročito u vezi razmjene informacija; da se njihovi kapaciteti smatraju zadovoljavajućim; i da je povjerenje javnosti u rad policije poboljšano.⁶⁶

To ipak ne znači da u ovom sistemu nema problema. Nakon napada u Parizu 13. novembra 2015. godine, jedna općina u Briselu – Molenbeek-Saint-Jean – identificirana je kao glavno skrovište islamističkih terorista. S obzirom da je poznato da su počinio napada živjeli u toj općini, brojni mediji su ukazali na nedostatke u provođenju zakona u ovoj zajednici i na nedostatak suradnje između belgijske policije i obavještajne službe. Gradonačelnik Molenbeek istakao je i nedostatak policijskih službenika. Neki političari su također pokrenuli pitanje razuđenosti policijskih nadležnosti u briselskoj regiji: ona je podijeljena na 19 općina i 6 policijskih područja ukupne površine od 160 km². Konačno, u pitanje je dovedena i suradnja između policijskih službi u glavnom gradu s policijom u Flandriji kojom je Brisel okružen.

Profesor političkih nauka Dave Sinardet, sa Univerziteta Vrije u Briselu, izjavio je:

"Naravno, možemo se pokušati pobrinuti da svi ovi sistemi funkcioniraju uprkos svemu, zahvaljujući sporazumima o suradnji. Kao što možemo probati napraviti sistem sa šest policijskih područja u glavnom gradu. Međutim, takva podjela u najmanju ruku nosi klice budućih problema, uključujući i razmjenu informacija i transfere, što je upravo jedan od glavnih problema identificiranih u ovoj raspravi o sigurnosti koja se vodi u posljednjih nekoliko dana. Još jedan problem između ostalog je i nedostatak jasnih i definiranih političkih odgovornosti."⁶⁷

Iako vidimo da ova pitanja i rasprave nisu specifične samo za BiH, slučaj Belgije pokazuje da nema lakih rješenja za ove probleme. Institucionalne strukture, koje bi trebalo da su formirane na način da služe relevantnim javnim politikama, neminovno

⁶⁵ Izvještaj Federalnog policijskog vijeća, Belgija, 29. maja 2009.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Dave Sinardet, "La Belgique tend le bâton pour se faire battre", La Libre Belgique, 27. novembra 2015.

su rezultat političke ravnoteže. Kultura suradnje i potpisivanja sporazuma, s druge strane, može pružiti određenu kompenzaciju za slabosti sistema.

Zaključak

Policijski sistem u Bosni i Hercegovini (BiH) sadrži mnoge nedostatke. Policijske agencije su raštrkane, njihove odgovornosti se preklapaju, a suradnja među njima je neadekvatna, bez obzira na sporazume da poprave nedostatke.⁶⁸ Kapaciteti su također ograničeni. Ali, od rata su se desila i mnoga poboljšanja. Širok institucionalni spektar je uspostavljen i uglavnom su usvojeni propisi kojima se uređuju unutrašnji poslovi i policijske aktivnosti koje zadovoljavaju visoke standarde, ali ipak, sigurnosni sistem u BiH nije dostigao punu funkcionalnost. Ograničenja ovog sistema postaju vidljiva pri svakom većem kršenju javnog reda i mira. Međutim, uzroke za to treba tražiti u propustima političara, a ne u radu policijskih agencija. Ono što danas otežava rad sistema tiče se pitanja na političkom nivou. Pregovori na visokom nivou koji su imali za cilj preoblikovati sistem do 2008. godine nisu uspjeli, uglavnom zato što su se **politički interesi** svakog aktera, bilo lokalnog ili međunarodnog, razilazili. Izjave zvaničnika koje jačaju **imidž BiH kao podijeljene zemlje** bez kapaciteta da kontrolira opasnosti od radikalizacije, terorizma i organiziranog kriminala češće su štetile samom sigurnosnom sistemu u zemlji. **Suradnja između agencija je nedosljedna jer više zavisi od ličnih odnosa**, nego obavezujućih pravila. Policijaci **ne mogu intervenirati odmah, jer ne mogu donositi odluke temeljene samo na zakonu**, već moraju osigurati usklađenost sa ad-hoc aranžmanima između agencija. Slično tome, imenovanje i otpuštanje šefova agencija zavisi više od političkih odluka nego što se temelji na strogoj tumačenju zakona. **Kaznena politika i problemi u pravosuđu** također stoje na putu boljem sistemu sigurnosti u BiH.

⁶⁸ Nakon nereda u februaru 2014., pet agencija potpisalo je Memorandum o uzajamnoj pomoći i suradnji u junu 2014. godine. Ovih pet agencija su SIPA, Direkcija za koordinaciju policijskih tijela, Granična policija BiH, FUP i MUP KS. Sporazum je pokrenuo program američke ambasade ICITAP. Međutim, operativni plan vezan za Memorandum nije donesen, zbog činjenice da ni jedna od ovih agencija ne može biti nadređena drugima. Nakon dogovora o ovom Memorandumu, direktor FUP-a pokrenuo je još tri sporazuma između institucija na različitim nivoima vlasti. Sporazum između policijskih agencija FBiH i RS i između FBiH i policije u Ditrktu Brčko su potpisani u julu i septembru 2015. godine. Međutim, treći sporazum između policijskih agencija svih deset kantona i Federacije još uvijek nije potpisan, uglavnom zbog protivljenja iz kantona sa hrvatskom većinom. Njihovo protivljenje ovakvom sporazumu se temelji na neodobranju centralizacije policije u FBiH što je u suprotnosti s ustavno-pravnim poretom FBiH.

Lista agencija

Ministarstvo sigurnosti BiH

Granična policija BiH

Državna agencija za istrage i zaštitu (SIPA)

Služba za poslove sa strancima

Direkcija za koordinaciju policijskih tijela (DKPT)

Agencija za policijsku podršku

Agencija za forenzička ispitivanja i vještačenja

Agencija za školovanje i stručno usavršavanje

Obavještajno-sigurnosna agencija BiH (OSA)

Federalno ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP FBiH)

Federalna uprava policije (FUP)

Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srpske (MUP RS)

Uprava policije RS

Policija Brčko distrikta

Ministarstvo unutrašnjih poslova Kantona Sarajevo (MUP KS)



B | T | D The Balkan Trust
for Democracy
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND

www.populari.org