

Armin KRŽALIĆ¹

POLICIJSKA MISIJA EU U BOSNI I HERCEGOVINI (EUPM): OD POČETNOG LUTANJA DO MONITORINGA, MENTORSTVA I INSPEKCIJE

Postoji više razloga zbog kojih bi se trebalo posvetiti analizi Policijske misije EU u Bosni i Hercegovini. Događaji od 11. septembra 2001. godine, stavili su pitanje sigurnosti na dnevni red svjetske politike. Stoga, možemo reći da je tema sigurnosti danas u vrhu prioriteta vanjske politike SAD-a i Europske unije, ali i ostalih država svijeta. Uređene države usvojile su, ali i stalno unapređuju sigurnosnu strategiju na državnom nivou. Bosna i Hercegovina, nažalost nije jedna od tih zemalja, te se zbog nepostojanja moderne sigurnosne strategije svaka kriza u regionu neminovno odražava na Bosnu i Hercegovinu. Europska unija je u okviru svoje europske odbrambene i sigurnosne politike ustanovila policijsku misiju u Bosni i Hercegovini (EUPM) s ciljem poboljšanja općeg sigurnosnog stanja.

Cilj ovog rada jeste da utvrdi da li je EUPM opravdala svoje postojanje, odnosno, pokušat ćemo odgovoriti na pitanje: 'koliko je EUPM doprinijela poboljšanju sigurnosnog stanja u BiH'. Stoga ću prvo predstaviti koncept misije, analizirati neke od problema na koje su pripadnici EUPM-a nailazili u izvršavanju svojih zadataka, te izvršiti procjenu rezultata rada misije. Konačno izložiti ću niz preporuka za poboljšanje efikasnosti misije u Bosni i Hercegovini.

Pokretanje misije

Pokretanjem policijske misije Europske unije prvog januara 2003. godine, operacionalizirana je obaveza EU u razvijanju autonomnih civilnih kapaciteta za upravljanje krizama. Policijska misija EU je zamijenila policijsku misiju UN-a u BiH i Međunarodne policijske snage (IPTF) koje su u periodu od sedam godina radile na reformi policijskih struktura u zemlji (1996.-2002.). IPTF je bila izvršna policijska misija, sa policajcima koji su

¹ Mr.sci. Fakultet kriminalističkih nauka Sarajevo

radili na polju podrške implementacije vladavine prava u BiH. Među glavnim inicijativama pokrenutim od strane misije potrebno je spomenuti plan za osnivanje jedinstvenih policijskih snaga i stvaranje politike o poštivanju etničke zastupljenosti u policijskim snagama.² Ove inicijative su imale cilj pomoći procesu pomirenja i procesu vraćanja povjerenja kao i povratku manjina u svoje domove.

Drugi ključni program IPTF-a bio je proces certifikacije sa ciljem stvaranja nezavisnih i legitimnih policijskih snaga, pod okriljem zakona. Vijeće sigurnosti UN-a usvojilo je rezoluciju 1088. u decembru 1996. godine kojom je UNMIBH/IPTF dobio pravo da istraži ili asistira u istrazi u slučajevima kršenja ljudskih prava, kao i da izvještava o pokušajima vlasti u BiH da sarađuju sa UN misijom po ovom pitanju. Na osnovu ove inicijative bosanske policijske snage su bile podvrgnute procesu provjere validnosti dokumenata i treninga koji su prošli, ratnih zločina, kršenja ljudskih prava ili kriminalnih aktivnosti. Oni koji nisu zadovoljili standarde IPTF-a bili su isključeni, odnosno bili su otpušteni sa svojih pozicija i dobili su zabranu rada u budućnosti na bilo kakvoj poziciji u okviru bosanskohercegovačkih sigurnosnih agencija. Ovaj proces imao je za cilj poboljšanje imidža i poštivanja policije u BiH. IPTF je u u procesu iscrpnog procesa provjera i izdavanja certifikata za rad, provjerio oko 18.000 policajca, i njih 793 proglasio nepodobnim za izvršenje policijskih dužnosti. Ovim osobama je zabranjen doživotni rad u policijskoj službi. Nekim od ovih policajaca nikad nisu dati razlozi za otpuštanje ili mogućnost da odgovore na optužbe³, a uvažena je žalba samo jednog policajca- Zorana Petrića, šefa kriminalističke službe u Centru javne bezbjednosti u Bijeljini.⁴ Zanimljiva je činjenica je da istom ovom policajcu Visoki predstavnik Paddy Ashdown trajno zabranio rad u policiji. Od 793 necertificirana policajca postoje bar 150⁵ „otvorena“ slučaja zbog toga jer ih IPTF nije mogao riješiti za vrijeme svog mandata⁶ i

² Hansen A. (2004) "Security and Defence: The EU Police Mission in Bosnia-Herzegovina" in Carlsnaes, pp. 9-13.

³ Vodiči policijskih pasa, Azmir Omerović, 40 godina, i Ćamil Selimović, 37 godina, ubijedeni su da je u njihovim slučajevima IPTF pogriješio. Vidi više u: „Na planini Olimp“ Kako su UN kršile ljudska prava u BiH i zašto ništa nije urađeno da se to ispravi, Brisel, februar 2007. str.11.

⁴ Studija Sistema Nacionalnog Integriteta: Bosna i Hercegovina 2007. Izvještaj Transparency International, Sarajevo 2006.

⁵ U decembru 2006. nakon intenzivne kampanje koju su proveli decertificirani policajci, vlada BiH je odlučila da osnuje komisiju koja će preispitati slučajeve ovih policajaca. Međutim ovaj problem nije riješen ni do danas i baca veliku ljagu na UN, a isto tako i na vladu BiH jer nije u mogućnosti da zaštiti svoje državljane.

⁶ Krajem 2005., nekoliko sedmica prije svog odlaska, Visoki predstavnik međunarodne zajednice u BiH, Pady Ashdown je javno izrekao svoje sumnje. Njegov zamjenik Christian Schwarz-

čija sudbina je jednostavno ostala neriješena. U svakom slučaju, u toku cijelog procesa dolazilo je do neočekivanih prepreka i otpora od strane lokalne policije. Uprkos ovim problemima, IPTF je pomogao u poboljšanju policijskih snaga u BiH, u predstavljanju standardiziranog sistema rangiranja, unutarnje kontrole, mehanizama za javno praćenje rada, pomogao je u minimiziranju političkog utjecaja na policiju i na koncu odigrao veliku ulogu u uspostavljanju DGS i SIPE.

Kako je misija koncipirana?

Policijska misija EU (EUPM) bila je koncipirana kao misija raznolike prirode. Kada je završen proces certifikacije policajaca, ono što je bilo potrebno Bosni i Hercegovini nije bila izvršna misija nego misija koja će pružati savjete i pratiti proces reforme bosanskih policijskih snaga. EUPM-u je isto tako povjeren zadatak analize podnijetih žalbi od strane građana na rad policije ukoliko ona nije na odgovarajući način vodila istragu ili odgovorila na potrebe bezbjednosti zajednice. Početkom 2002. godine, Europska unija je izrazila svoju spremnost da preuzme misiju IPTF-a kad njihov mandat završi. Policijska misija EU u BiH predstavljala je veliki korak u izgradnji odbrambenih kapaciteta EU zbog toga što je predstavljala prvu operaciju upravljanja krizama Unije u okviru ESDP-a.

EUPM je zvanično počeo sa radom 1. januara 2003. godine sa trogodišnjim mandatom, premda je Tim za planiranje pripremao prelazak sa IPTF misije od 2002. godine. Misija je odobrena od strane Vijeća za zajedničko djelovanje 2002/210/CFSP 11. marta 2002. godine, a pokrenuta na poziv zemlje domaćina, a to je Bosna i Hercegovina.

U ovoj operaciji bilo je zaposleno otprilike 500 policijskih eksperata iz 25 zemalja članica i 9 zemalja koje nisu članice Unije. Zemlje nečlanice koje su učestvovala u misiji su: Bugarska, Kanada, Island, Norveška, Rumunija, Rusija, Švicarska, Turska i Ukrajina. Ukupno 34 zemlje su doprinijele ovoj misiji, što je čini međunarodnom misijom pod vodstvom EU, i ona predstavlja simbol uključenosti operacija EU u upravljanju krizama. Učešće zemalja nečlanica otvorilo je nove finansijske izazove i pravne aranžmane koji su se rješavali po ad-hoc principu; dogovore u pregovorima na pojedinačnoj bazi sa svakom zemljom učesnicom. U slučaju EUPM-a, dosta

Schillin, je ovo pitanje stavio među prioritete, upozoravajući početkom 2006. Vijeće sigurnosti UN: „Ne bismo trebali propovjedati principe vladavine zakona... a u isto vrijeme osporavati te principe u našim aktivnostima“.- Govor dostupan na <http://www.ohr-dept/pressp>.

je vremena na raspolaganju po pitanju pregovora, ali u drugim slučajevima vrijeme pripreme se može znatno skratiti, pa u takvim slučajevima, takva zamršena praksa može ugroziti kapacitete EU za upravljanje krizama uključujući i one civilne i vojne. Zbog toga, kako će biti objašnjeno kasnije, takav problem doveo je do uspostave Sporazuma trećih zemalja sa svrhom ubrzavanja procesa.

Finansiranje misije

Finansiranje misije dogovoreno je bez većih problema.⁷ Za započinjanje misije 2002. godine, predviđeni troškovi iznosili su 14 miliona €, plus 1.7 miliona € u 2003. godini koji su izdvojeni iz budžeta Zajednice. Za godišnje troškove misije koji su iznosili ukupno 38 miliona €, predviđeno je da učestvuju dijelom zemlje učesnice (18 miliona €), a dijelom budžet zajednice (20 miliona €). Po mišljenju Antonia Missirolli-ja, sa ove tačke gledišta čini se mnogo lakšim finansiranje policijske misije (civilna operacija upravljanja krizama) nego čisto vojne ili kombinovane operacije. U policijskim misijama, premda procedura može imati neka ograničenja međuvladinoj prirodi ESDP-a, zemlje članice često koriste sredstva budžeta zajednice, što cijeli proces čini više transparentnim. Zemlje članice posebno plaćaju samo dnevnice za svoje osoblje. U vojnim operacijama koje su dosta osjetljivije, zemlje članice preferiraju da same plaćaju (GDP osnov) nego da budu podvrgnute bilo kakvoj kontroli od strane Evropskog parlamenta. Zajednička akcija uspostavila je jasan komandni lanac. Politički i sigurnosni komitet (PSC), savjetovan od strane Komiteta za civilne aspekte upravljanja krizama (CIVICOM), prakticira političku kontrolu i strategijski pravac misije. U praksi, policijski komesar komanduje misijom i izvještava generalnog sekretara/Visokog predstavnika (SG/HR) putem Specijalnog predstavnika EU (EUSR). Trenutni šef EUPM-a u BiH je general Vinčenco Kopola, koji je na toj funkciji od januara 2004. godine.

Uloga EUPM-a

EUPM je vodeća organizacija u polju reforme policije, kao dio programa reforme pravosuđa koja je sprovedena od strane OHR-a. Cilj EUPM-a je „uspostavljanje održivih policijskih sporazuma u BiH u skladu sa najboljom

⁷ Missirolli Antonio: Euros for ESDP, financing EU operations, European Union Institute for Security Studies, Paris 2003. pp. 45.

Europskom i međunarodnom praksom“.⁸ Za razliku od IPTF-a, EUPM nije operacija sa izvršnom vlasti, što znači da EUPM praćenja nisu temeljena na implementaciji ili pregledavanju policijskih operacija i oni nemaju način za jačanje policijskih operacija. Jedina mogućnost je obraćanje Visokom predstavniku za udaljavanje nekompetentnih zvaničnika, ali to je do sad rijetko korišteno. EUPM treba implementirati svoj mandat kroz savjetovanje i mentorstvo, pokušavajući uvjeriti policijske zvaničnike u BiH da je potrebno pratiti identificirane reforme. Strategija EUPM-a zasnovana je na pristupu upravljanja i sastoji se od „praćenja, mentorstva i provjeravanja upravljačkih i operativnih mogućnosti bh. policije“. Na taj način EUPM će osigurati da lokalne policijske strukture efikasno rade i da se poštuju europski standardi. S druge strane, ova strategija trebala bi biti kompatibilna sa globalnim pristupom vlasništva koji favorizuje SAp.⁹ Oficiri EUPM-a su trenutno raspoređeni u policijskim snagama na nivou države, entiteta, Brčko Distrikta, kantona u Federaciji BiH i Centara javne bezbjednosti u Republici Srpskoj.

EUPM ima četiri strateška cilja:

- 1) Stvaranje nezavisne i odgovorne policije;
- 2) Borba protiv organizovanog kriminala i korupcije;
- 3) Finansijska održivost policijskih snaga;
- 4) Jačanje institucionalnih mogućnosti.

Ovi ciljevi se ostvaruju kroz šest programa:

- Program kriminalističke policije;
- Program krivičnog prava;
- Program unutrašnjih poslova;
- Program policijske administracije;
- Program Granične policije (GP);
- Program Državne agencije za istrage i zaštitu (SIPA).

Uloga EUPM-a u zemlji postala je još važnija u posljednje dvije godine otkako je Studija izvodljivosti odredila reformu policije kao jedan od uvjeta za početak pregovora sa SAA. Da bi ispunili te uvjete, u julu 2004. godine, osnovana je zajednička Komisija za restrukturiranje policije na nivou BiH. Šef misije EUPM-a je stalni član Komisije, a EUPM je obezbijedio i mnoge eksperte koji pružaju podršku Sekretarijatu Komisije. U periodu april-maj

⁸ Council of the European Union, „Council Joint Action 2002/210CFSP of 11 March 2002 on the European Union Police Mission“- Official Journal of the European Communities, L70., March 2002. pp.1-6.

⁹ Vidi više: Izvještaj prvih 100 dana misije, 2002. godina.

2005. godine, započeli su pregovori sa glavnim političkim liderima (na državnom, entitetskom i kantonalnom nivou) kako bi se postigao krajnji dogovor u vezi reforme, a koji bi trebao sadržavati tri kriterija:

- Stvaranje neovisnih i održivih policijskih snaga. Da bi se to postiglo sve budžetske kompetencije moraju se usmjeriti na državni nivo (Ministarstvo sigurnosti);
- Eliminiranje političkog utjecaja na policiju. Ojačavanje institucija na državnom nivou (SIPA, GP i Ministarstvo sigurnosti) moglo bi dosta pomoći u ostvarivanju ovog cilja.
- Reforma policije se može sprovoditi jedino na osnovu geografskih regija u kojima se može osigurati maksimalna efikasnost u borbi protiv kriminala i smanjivanju političkog utjecaja.

Zadnji, ali i najkontroverzniji uvjet, ukazuje na to da će policijski odjeli biti napravljeni na međuentitetskim granicama, što još uvijek nije prihvaćeno od strane političkih partija u Republici Srpskoj. **To je razlog zbog kojeg je Skupština Republike Srpske 30. maja, odbila projekt za stvaranje jedinstvenih bosanskih policijskih snaga, i samim tim odložila napredak BiH prema Europskoj uniji.** Kao što je i očekivano odbijanje reforme policije bio je jedan od glavnih razloga zbog kojeg je Komisija, u svom zadnjem izvještaju sredinom maja 2005. godine, odbila početak pregovora BiH za SAA. Danas nakon skoro 30 mjeseci dogovaranja i pregovaranja od Martensovog plana, preko Direkcije za reformu policije do Lajčakovog plana reforme policije, bh. političari su ovu zemlju i njene građane doveli u ćorsokak.¹⁰ Odnosno, politički lideri u BiH imaju izbor između europskog puta i izolacije.¹¹ Iako je učinjen određen napredak sa potpisivanjem protokola Silajdžić-Dodik, za europski put BiH ostalo je malo vremena; tačnije do 15. novembra bh. političari se moraju opredijeliti kojim putem da krenu. Međutim, ako ne dođe do dogovora koji će prihvatiti sve strane u BiH, a isti zadovoljiti kriterije EU, trenutno stanje stvari znači da će BiH ostati jedina zemlja u regionu koja neće potpisati Sporazum, a to znači vođenje zemlje u izolaciju.

Mandat EUPM-a završava 31. decembra 2007. godine, međutim vrlo je vjerovatno da će doći do produžetka njihove misije i nakon tog datuma; u svakom slučaju čini se da će sljedeća misija biti ograničenija po pitanju osoblja i ciljeva: bit će fokusirana na restrukturiranje policije (kada se

¹⁰ Matthew Rycroft, ambasador Ujedinjenog kraljevstva u BiH, glavnu prepreku reformi policije vidi u Miloradu Dodiku i Harisu Silajdžiću- Intervju dat 06.09.2007. godine, vidi portal <http://www.večernji.hr>

¹¹ Miroslav Lajčak, visoko predstavnik za BiH, Izjava za portal <http://www.večernji.hr>

konačno slože) i na podršci izgradnji kapaciteta a posebno SIPA-e.¹² Naravno, krajnja odluka uveliko ovisi od pregleda i izvještaja o procesu koji trenutno traje.

Naučene lekcije za operacije upravljanja civilnim krizama

U slučaju EUPM-a, ovo je misija jačanja domaćih kapaciteta sa ciljem edukacije, instrukcije, asistencije, praćenja i savjetovanja lokalne policije, koja se dosta razlikuje od izvršne misije koju je sprovodio npr. IPTF. To znači da EUPM dugoročno obavlja strukturalnu reformu sa ciljem pravljenja promjena u policijskim strukturama. Ne radi se samo o pružanju kratkoročne i brže pomoći u kriznim situacijama, nego se radi o jačanju kapaciteta i institucija. Takav pristup znači da je teško evaluirati efektivnost misije s obzirom da će za očekivane rezultate trebati dosta vremena. No i uprkos problemima sa kojima se EUPM suočava u implementaciji svoje misije (kao što su smanjivanje policijskih snaga, poteškoće sa integracijom manjina, manjak finansijskih izvora, nedovoljan trening i nedostatak neovisnosti policije po pitanju političkog nivoa), može se izdvojiti nekoliko uspjeha postignutih u protekle 4. godine:

- Poboljšanje i jačanje operativne mogućnosti i efektivnost lokalnih policijskih snaga kroz svoje različite programe. Ovi programi bili su fokusirani na restrukturiranje odjela kriminalističke policije; poboljšavanje saradnje između policije i agencija za primjenu zakona i prava (program za vladavinu prava); poboljšavanje kapaciteta u području sprečavanja kriminala, prijavljivanja kriminala, zaštite svjedoka i istrage; jačanje kontrole vanjskih granica; jačanje odgovornosti policije (kroz program unutarnjih poslova); pokušaj uspostavljanja neovisnih i depolitiziranih policijskih snaga; trening za jačanje administrativnih i upravnih kapaciteta BiH policije.¹³
- Došlo je do progresa koji se tiče institucija i izgradnje kapaciteta sa uspostavom Ministarstva sigurnosti na državnom nivou, jačanje SIPA-e i drugih agencija na državnom nivou (DGS, Intrepol). EUPM također ima značajnu kontribuciju u izradi nacrtu i implementacije zakona, zapošljavanja osoblja i savjeta koji se tiču finansija i drugih stručnih savjeta koji se tiču policije.

¹² Informacije dobivene na osnovu intervju sa Carmen Pérez Salas, pravnom savjetnicom EUPM ureda, Sarajevo, 15.03.2005.

¹³ Za opširniju analizu efikasnosti EUPM programa pogledati Merlingen M. And Ostrauskaite R.: "The EU and the democratisation of policing in countries in transition: the case of BH", 2005. No11, pp. 131-148.

- Ova misija je također djelimično pomogla da se bolje razumije važnost obavještajnih službi u borbi protiv kriminala i razumijevanje značaja razmjene informacija obavještajnih službi, a bilo je i nekih uspješnih pokušaja poboljšavanja saradnje na tom polju između državnih i entitetskih institucija, pa čak i na regionalnom nivou.¹⁴ Ovo je jako značajan korak u jačanju borbe protiv organiziranog kriminala i korupcije.
- Poboljšanje vještina u vezi sa budžetom policije (plate, inventure, platne liste, planiranje budžeta, racionalizacija u korištenju policijske opreme...) kako bi se postigla finansijska održivost lokalne policije.
- Pokušaj jačanja lokalne vlasti na reformama u uspostavljanju Upravnog odbora policije na nivou komesara/direktora policije, koji raspravljaju o projektima reforme (uz podršku radnih grupa). Na nižim nivoima policijske hijerarhije, EUPM je predložio formiranje Komisije za implementaciju projekta, koja je i oformljena u BiH kako bi se razvijali projekti na lokalnom nivou.
- Na nivou BiH uvedena je telefonska linija za prijavljivanje krivičnih djela («Krimolovci») koju građani mogu da koriste za prijavljivanje korupcije obzirom da poziv na broj 0800 20505 anoniman i besplatan. Projekt je finansirala Vlada Velike Britanije sa 120.000 eura. Od marta 2005. godine, od kada je SIPA preuzela nadležnost nad ovim projektom, registrovano je preko 20.000 poziva, na osnovu kojih se došlo do 1.450 korisnih informacija. Po istoj osnovi sprovedene su brojne istrage, a 37 lica je bilo uhapšeno.¹⁵
- Generalno, zvaničnici EUPM-a su uvjereni da su građani BiH postigli mnoga poboljšanja u radu policijske službe u zemlji upravo zahvaljujući EUPM-u. Šta više, oni smatraju da bi EUPM mogao doprinijeti poboljšanju imidža EU u BiH.

S druge strane, ako pogledamo planiranje i implementaciju EUPM-a, možemo identificirati neke probleme koji mogu utjecati na cjelokupnu efikasnost i koherenciju misije. Može se reći da su neki od problema misije postojali zbog činjenice da je to bila prva policijska misija EU, tako da je EU usput učila kako planirati i implementirati ovakve misije. Taj faktor "prve misije" doveo je i do određenog pritiska u oprecionalizaciji misije zbog činjenice da se od planiranja do implementacije „očekuje uspjeh“.

¹⁴ Informacije dobivene na osnovu intervjua sa Thomas Muelmann, Sarajevo, 04.04.2006.

¹⁵ Admir Katica, potparol SIPA, Više od 79000 prijava kriminala. Izjava za Reuters, 15.01.2005.

Početna lutanja i problemi misije

U dosadašnjem iskustvu, EUPM zvaničnici su se oglasili u nekoliko prilika, u vezi sa problemima koji se tiču mandata. Od samog početka mandat je bio dosta ambiciozan: šta se podrazumijeva pod „praćenjem, mentorstvom i inspekcijom“?; koja je to „najbolja Europska praksa“? Kako razviti programske ciljeve u operativne projekte? U toku prvih mjeseci, dosta vremena i mnogo diskusija posvetilo se vođenju operacije kako bi se razriješila takva pitanja pa je ta činjenica u neku ruku smanjila efikasnost misije. Prema riječima EUPM zvaničnika: „Za buduće misije bio bih mnogo oprezniji u planiranju i razumijevanju smisla misije, zbog toga što se u prvih 18 mjeseci nije mnogo toga desilo. Nakon toga, fokus misije se promijenio i bilo je bolje, ali i dalje nije bilo onako kako bi trebalo biti”.¹⁶ Drugi EUPM zvaničnik pak smatra: „Ja bih misiju ocijenio sa peticom. Naglasak bi mogao biti veći kada bismo od početka shvatili da smo mi samo programska misija, da nismo izvršna misija kao što je UN-IPTF”.¹⁷ Još jedan dodatni element je tranzicija sa izvršnog (što je bio IPTF) na neizvršni mandat.

Jedna od prvih rotacija službenika desila se prije IPTF-a, kao što je HoM; i naravno bilo je teško promijeniti ritam zaposlenika iz dana u dan. Zbog toga, tokom prvih godinu i pol, postojala je konfuzija oko toga šta bi trebala biti uloga EUPM-a na temelju istaknutih pokušaja za ispunjavanjem policijskih operacija na izvršni način. Ovaj problem nije riješen do ljeta 2004. godine, kada je održana konferencija u Neumu. Od tada je EUPM počeo prilagođavati organizacionu strukturu svoje misije pristupu koji je više programski i koji je baziran na monitoringu, mentorstvu i inspekciji. Dakle, jasniji mandat će uštedjeti mnogo novca i vremena i povećat će efektivnost EUPM-a. Da bi se u budućim operacijama izbjegli ovi problemi biće neophodna jasnost u vezi sa mandatom, što ne podrazumijeva predetaljan mandat, jer je određena fleksibilnost u svakom slučaju potrebna. Ono što je potrebno jeste razvoj općih koncepata i modaliteta programa upravljanja EU policijskim misijama. Kao što je i očekivano, evaluacija misije i lekcije koje su naučene trebale bi osigurati neke vrijedne smjernice koje bi se koristile u budućim misijama.

Stanje na terenu je potvrdilo da je neizvršni mandat ove misije bio najbolje rješenje za trenutnu situaciju u BiH. Očigledno, takav izbor povlači za sobom određene probleme s obzirom da je uloga osoblja EUPM-a ograničena na

¹⁶ Intervju sa Paul Kirwan, Ured Europske unije u BiH, 14.11.2006. godine

¹⁷ Ibid

mentorstvo i monitoring i nema posljedica ukoliko lokalne vlasti ne ispune ono što su predložili EUPM zvaničnici. Čak i u slučaju kada se može naći veza sa nekim drugim projektima EU, to može imati samo ograničen utjecaj, kako se i pokazalo u slučaju reforme policije. U svakom slučaju, imajući na umu stupanj razvoja BiH, jedanaest godina nakon Dayton, ono što se očekuje jeste da lokalne vlasti same shvate potrebu za reformama i da sami implementiraju te reforme, uz podršku i pomoć EUPM-a. Ovo je dio „izlazne strategije“ međunarodne zajednice, koja ima za cilj razvijanje lokalnih mogućnosti, tako da se policijske snage BiH mogu same nositi sa problemima kao što su kriminalitet i organizirani kriminal. Međunarodna zajednica i EUPM ne mogu zauvijek održavati mir i sigurnost u BiH.

Prema riječima nekolicine zvaničnika EUPM-a, problemi unutarnje koordinacije i komunikacije utjecali su na efektivnost EUPM-a, posebno u toku prve dvije godine dana trajanja misije. Tačnije, ovi problemi mogu se prepoznati i na najvišim nivoima misije: najviši nivoi misije ne komuniciraju na adekvatan način sa nižim nivoima, nekad su čak ti niži nivoi suočavaju sa nejasnoćama vezanim za zadatke koje obavljaju. „Problemi sa vodstvom misije“, „problemi sa različitim karakterima“ sve se više spominju od strane zvaničnika EUPM-a.¹⁸ Prema riječima nekih zvaničnika EUPM-a, koji su željeli da im ne spominjemo imena bivši šef misije nije slušao uopće niže nivoe, nije komunicirao sa njima i poduzimao je neovisne inicijative bez prethodnih konsultacija sa nižim nivoima, „to je glas javnosti“.¹⁹ Treba napomenuti da su ovi problemi rezultat „karaktera i ličnosti“, a ne organizacije misije. To je utjecalo na cjelokupnu efektivnost misije, a posebno na određene projekte kao npr. SIPA. Osim navedenog, postoji još jedna posljedica: gubitak kredibiliteta i utjecaja među lokalnom vlasti, koja je svjesna da ne postoji jasna linija koja odvaja policiju koja dolazi iz EUPM-a. Imajući u vidu ove probleme, moraju se uspostaviti bolji mehanizmi za evaluaciju efektivnosti i unutrašnje koordinacije misije, npr. slati periodične (povjerljive) misije iz Brisela kako bi otkrili šta se dešava na terenu.

Horizontalna koordinacija EUPM projekata i aktivnosti Europske unije su omogućeni od strane neformalne Zajedničke koordinacijske grupe, koja se sastaje kako bi diktirala o planiranim i trenutnim projektima na polju rada

¹⁸ Jedan od zvaničnika EUPM-a opisao je unutrašnju koordinaciju ovakvim riječima: „to je strašno, užasno... Previše je hijerarhije, previše je „vojno“, previše staromodno, komunikacija je užasna. Glavni razlog zašto je to tako jesu različiti karakteri osoblja, ili želja za dokazivanjem. Intervju sa EUPM zvaničnikom koji je želio da ostane anoniman. Sarajevo, februar 2007.

¹⁹ *Ibido*

policije. Aktivnosti komisije na tom polju podržane su od strane CARDS programa, koji je u 2002. godini imao budžet od 5 miliona € za projekte vezane za policiju. Generalno, horizontalna koordinacija dobro funkcioniše, premda su neki problemi još uvijek vidni. To je u principu posljedica strukturalno/institucionalnog problema: operacije upravljanja civilnim krizama kao što je npr. EUPM uspostavljen od strane strukture Vijeća, ali i Komisije pored toga ima svoje vlastite projekte za reformu policije i vladavinu prava kao dio CARDS programa. U svakom slučaju, potpunu koordinaciju između Komisije i EUPM programa nije lako postići s obzirom na fragmentiranost EU.²⁰

Još jedan od problema koji je iskusio EUPM tiče se osoblja. Kao prvo, kako je već spomenuto u *Izveštaju o prvih 100 dana misije*, proizašle su neke poteškoće sa lokalnim uposlenicima i rotacijom.²¹ Na samom početku operacije neke zemlje članice nisu obezbijedile osoblje kako su trebale, pa su zbog toga neke pozicije ostale upražnjene neko vrijeme, što je imalo za posljedicu smanjenju efikasnosti misije. S druge strane, prva rotacija personala je bila visoko kvalificirana, ali kasnije rotacije nisu zadržale isti kvalitet osoblja. Osim toga, ponekad se desi da zaposlenici ne odgovaraju nekoj specifičnoj poziciji, pa je zbog toga ipak naglašena potreba za zapošljavanjem specijalista, visoko kvalificiranih policajaca, a razvijeni su i specifični opisi posla.²² Razlog bi mogao biti u činjenici da ne postoji zajednički popis zaposlenih kako bi se moglo birati potrebno osoblje, ali to je odluka koja je u rukama zemalja članica, a one ne uzimaju u obzir uvjete koji su potrebni za određene pozicije, nego je tu u pitanju samo zadovoljavanje broja zaposlenih, i u većini slučajeva, zemlje članice se trude svoje najbolje eksperte zadržati u svojoj zemlji.

Osim toga, trening i zapošljavanje su se uglavnom održavali na državnom nivou, bez uspostavljanja bilo kakvih mehanizama za harmoniziranje te procedure, a koji bi garantirali interoperabilnost zaposlenih. Ovo je zajednički problem operacija upravljanja civilnim krizama u EU. Već je ranije bilo pokušaja identificiranja dostupnog osoblja iz svake od zemalja članica, kao i pokušaja identificiranja nekih kurseva i edukacija na nivou EU. U svakom slučaju, ova lista treniranog osoblja nije sistematično iskorištena. Razloga za

²⁰ Hansen A.: "Security and Defence: The EU Police Mission in Bosnia-Herzegovina" in Carlsnaes, London, 2004, pp. 58.

²¹ European Union police Mission in Bosnia and Herzegovina, PPIO Review, 2003.

²² Hansen A.: Security and Defence: The EU Police Mission in Bosnia-Herzegovina, in Carlsnaes, W., Sjursen, H. and White, B. (eds) *Contemporary European Foreign Policy*, London: SAGE, 2004, pp. 179.

to jeste činjenica da dosad nije bilo povezanosti između treninga i njihove implementacije i ne postoji mehanizam koji bi osigurao da su oni koji su trenirani u isto vrijeme i voljni da se uključe u operacije EU. To samo dovodi do trošenja izvora financiranja i vještina. Takav spisak na nivou EU mogao bi ojačati kvalitet osoblja u ESDP operacijama, omogućavajući tako iskusnim osobama da učestvuju u budućim operacijama. Ovaj nedostatak je iznenađujući ako se uzme u obzir da su 2001. godine na Vijeću u Goteborgu doneseni sljedeći zaključci: potreba za jedinstvenim standardima pri selekciji i treningu zvaničnika“. Međutim, u posljednje vrijeme došlo je do nekih pomaka koji bi mogli dovesti do poboljšanja trenutne situacije. Vijeće je odobrilo novi standardni koncept obuke koji potencijalno može poboljšati interoperabilnost između civilnih zvaničnika iz različitih zemalja članica.²³ Od ovakog koncepta obuke se očekuje da razvije program obuke EU, koji će implementirati mreža agencija za obuku iz cijele Europe.

S druge strane, EUPM zvaničnici su se složili da takva vrsta misije (upravljanje na srednjem i visokom nivou) može zahtijevati veći broj civilnih eksperata, ili policijskih eksperata sa viskom kvalifikacijom i iskustvom u vođenju projekata. Osnovna komponenta misije trebala bi biti sačinjena od civilnih (ili policijskih) eksperata u polju upravljanja. Ovi eksperti trebali bi biti zaposleni na osnovu liste koju će EU elaborirati.

Lokalna policija u Bosni i Hercegovini ne bih željela biti “učena” od strane mlađih osoba. Nadgledanje i savjetodavni proces bolje je provoditi sa starijim osobljem. Također, Melinger i Ostrauskaite su otkrili da je promjena uspješna bolje u slučaju EUPM-a nego u slučaju IPTF-a, i to ne samo zbog visokog kvaliteta EUPM službenika, nego posebno zbog toga što su bosanski policijski službenici počeli sve više da cijene savjetodavne programe koje sprovode njihove zapadne kolege nego one savjete koje su davali nezapadni policijski oficiri koji su bili dio kontingenta IPTF-a.

Merlingen i Ostrauskaite²⁴ su iznijeli određenu zabrinutost zbog promjena metoda koje mogu utjecati na EUPM. Na primjer, promjena za srednji do višeg stepena menadžmenta (uprave) promovise lokalno vlasništvo nad reformskim procesom; također, ovo može dovesti do izostavljanja nižepozicioniranih policijskih oficira čija se kultura rada može široko razlikovati od onoga šta se dešava u srednjoj ili višoj klasi. Ne možemo

²³ ICG: EU Crisis Response Capability Revisited, *Europe Report*, No. 160, 17 January 2005., pp. 31.

²⁴ Merlingen M. and Ostrauskaite R.: “ESDP Police Missions: Meaning, Context and Operational Challenges”, *European Foreign Affairs Review*, Vol. 10, 2005., pp. 133.

očekivati da ulični policajci promijene njihov način rada zbog promjene u upravnom menadžerskom sektoru. Svi nivoi policijskih struktura moraju se dotaći da bi se postigao efikasan učinak. Izazov je produžiti doseg promjene i uraditi to kroz lako preuzimanje rukovodeće uloge i podsticaj domaćih policijskih službenika da preuzimaju vodstvo na sebe, a ne da isključivo vjeruju u nezavisne ovlasti recimo međunarodnih institucija.

S druge strane, svaka policijska misija treba da prilagodi svoj reformni program lokalnim uslovima. U ovom slučaju, Merlingen i Ostrauskaite ističu da "izazov različitih reformskih programa trebaju uzimati u obzir lokalne uslove te da definirane lokalne potrebe još uvijek nisu dovoljno ozbiljno razmatrane od strane ESDP policijskih reformista". Ne obazirući se na ovaj problem, može doći do velikog uticaja na efektivnost EU policijskih misija. Na primjer, iako je organizirani kriminal jedan od gorućih problema u BiH, primijećene opasnosti i potrebe lokalnog stanovništva se razlikuju od slučaja organiziranog kriminala kao i od već usaglašenih glavnih prioriteta i aktivnosti EUPM-a. Obični građani u BiH ne smatraju da je organizirani kriminal najveća opasnost za sigurnost, oni su više zabrinuti za niže nivoe kriminaliteta i korupciju. To je ono što utiče na tok njihovog svakodnevnog života. Shodno tome, trebao bi se uspostaviti balansirani način pristupanja između prioriteta koje je označio Brisel i lokalnih potreba.

Preporuke za poboljšanje misije

Preporuke su nastale na osnovu intervjuja obavljenih sa pripadnicima policijske misije, kao i sa domaćim i međunarodnim ekspertima ove oblasti. Preporuke uključuju:

- Pronalaženje tima za razumijevanje lokalnih prilika i identifikaciju potreba i budućih programa i projekata;
- Tim za planiranje treba biti sastavljen od civilnih eksperata;
- Za ovu vrstu menadžerske misije na srednjem i višem nivou, trebalo bi se uzeti u obzir uključivanje većeg broja civilnih stručnjaka;
- Više starijih i iskusnijih policijskih službenika trebalo bi biti nužno;
- Potrebno je više periodičnih evaluacija iz Brisela, ne samo o finansijskom aspektu policijskih misija nego i o komandnom, koordinacijskom, komunikacijskom aspektu;
- Bolja unutrašnja koordinacija i komunikacija;
- Racionalizacija sredstava. Bilo bi bolje kada bi logistička strana misije bila centralizirana, umjesto što se radi na ad hoc način za svaku misiju pojedinačno;

- Potrebno je izdvojiti više sredstava za svoje vlastite programe reforme i rekonstrukcije u zemlji sa tehničkim odjelom (u okviru misije) koji će upravljati ovim fondovima. U ovom slučaju operacije neće zavisiti od vanjskih agenata (uglavnom Komisije) da se projekt ostvari. Potrebna je bolja koordinacija između programa Evropske komisije i policijskih misija;
- Adekvatna oprema za misije;
- Kreiranje baze podataka sa procedurama i tehnikama za dizajn, planiranje i implementaciju misija koje se mogu koristiti i u budućim misijama;
- Bolja upotreba ljudskih resursa koji su prošli obuke EU u civiln-kriznom upravljanju operacijama;
- Veća odgovornost kako rukovodilaca tako i osoblja EUPM-a.

Zaključak

Neosporna je činjenica da je EUPM misija i pored početnih problema sa kojima se susretala doprinijela profesionalizaciji policijskih snaga u BiH, a samim tim i povećanju sigurnosti u državi. EUPM misija i buduće policijske misije Evropske unije bi trebale pronaći dugoročnu strategiju za razvoj demokratskih i odgovornih policijskih snaga, uključujući i potrebe civilnog društva. Potreba za dugoročnom strategijom je prepoznata od strane službenika EUPM-a, kao i poteškoće za uspostavu ove strategije. Veoma je lako kreirati strukture i institucije, ali također trebate promijeniti svijest građana, a za to treba vremena. Što se više dotičemo supstance i kulture, vremena treba više. Također, potrebno je uspostaviti dugoročniji razvoj menadžerskih vještina. Trebali bi više razvijati lokalno vlasništvo, kao i održivi razvoj. Sada kada pogledamo mandat EUPM, izgleda smiješno kratak. Policijska kultura se ne može promijeniti u pet godina. Budimo sretni ako se to ostvari za petnaest godina. Da bi se izbjegle negativne posljedice kratkoročnog poslijeratnog stabilizacijskog pristupa, filozofija EU policijskih misija bi se trebala uklopiti – od prisilnog, državno-nezavisnog do više savjetodavnog, kooperativnog i participativnog stila, pokušavajući balansirati provođenje sigurnosti sa učešćem participativnog policijskog stila (...) da bi se osigurala nesmetana tranzicija od kriznog menadžmenta i poslijeratno-krizne stabilizacije do dugoročnog inženjeringa policijske organizacije i kulture.

LITERATURA

Teorijske i stručne knjige

1. Hansen A.: Security and Defence: The EU Police Mission in Bosnia-Herzegovina, in Carlsnaes, W., Sjørnsen, H. and White, B. (eds) *Contemporary European Foreign Policy*, London: SAGE, 2004. pp. 173-185.
2. Hansen A.: "Security and Defence: The EU Police Mission in Bosnia-Herzegovina" in Carlsnaes, London, 2004.
3. Merlingen M. and Ostrauskaite R.: "ESDP Police Missions: Meaning, Context and Operational Challenges", *European Foreign Affairs Review*, 2005a. Vol. 10, 2, pp. 125-235.
4. Merlingen M. and Ostrauskaite R.: "The EU and the democratisation of policing in countries in transition: the case of BiH", *Populacao e Sociedade*, 2005b. No. 11, pp. 131-148.
5. Missiroli Antonio.: "€uros for ESDP: financing EU operations," *Occasional Papers*, No. 45. Paris: European Union Institute for Security Studies, 2003.
6. Najetović, Džemal: Geopolitički položaj Bosne i Hercegovine u euroatlantskim integracijama Zapadnog Balkana, DES- Sarajevo, 2007.
7. Manners I.: "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?" *Journal of Common Market Studies*, 2002. Vol. 40 (2), pp. 235-258.

Izveštaji, časopisi, zbornici, studije i dokumenti

1. European Union police Mission in Bosnia and Herzegovina, PPIO Review, 2003.
2. „Na planini Olimp“ Kako su UN kršile ljudska prava u BiH i zašto ništa nije urađeno da se to ispravi, European Stability Initiative, Brisel, februar 2007
3. ICG: EU Crisis Response Capability Revisited, *Europe Report*, No. 160, 17 January 2005.
4. Studija Sistema Nacionalnog Integriteta: Bosna i Hercegovina 2007, Transparency Internatioanl, Sarajevo 2007.

Oficijelni dokumenti i stranice

1. Commission's Delegation in BiH (2004) *Public Opinion Poll in Bosnia & Herzegovina about the European Union*, March 2004. <http://www.delbih.cec.eu.int/en/>

2. www.eupm.org
3. www.europa.ba

Intervjui

1. Juan Luis Zárate, financijski savjetnik, EUPM ured, Sarajevo, 15.03.2005.
2. Carmen Pérez Salas, pravni savjetnik, EUPM ured, Sarajevo, 15.03.2005.
3. Joaquin Molina Martinez-Lozano, kordinator programa, Brisel, 10.04.2005.
4. Thomas Muelmann, politički savjetnik, EUPM ured u Sarajevu, 04.04.2006
5. John Hester, savjetnik šefa za SIPA, EUPM, Sarajevo, 05.04.2005
6. Paul Kirwan, Ured Europske unije u BiH, 14.11.2006. godine