

---

Kemal BRKIĆ

## Evropska policijska misija u Bosni i Hercegovini

### Mission of European Police in Bosnia and Herzegovina

---

#### UVOD

Federacija BiH i Republika Srpska imaju svoje policijske sisteme strukturane pri Ministarstvu unutrašnjih poslova, koji se sastoji od jedinstvenih ogranaka, odjeljenja za krivične istrage, te bezbjednosno kontraobavještajnih servisa. Može se primijetiti da je policijski sistem Federacije decentralizovan, a svaki od deset kantona imaju svoja ministarstva unutrašnjih poslova<sup>1</sup>.

Jedine policijske snage na nivou države su državna granična služba, a u novije vrijeme i SIPA, a od marta 2003. godine osnovano je državno ministarstvo sigurnosti (bezbjednosti). Međunarodna zajednica je bila tijesno uključena u osnivanje, praćenje, savjetovanje i obuku agencija za sprovođenje zakona o cijeloj državi, ono je uključilo sveobuhvata proces zabrane rada i ponovnog licenciranja policajaca, koje su vršile međunarodne policijske snage (IPTF)<sup>2</sup>. Po isteku svog mandata, IPTF je 1. januara 2003. godine zamijenila policijska misija EU (EUPM).

---

<sup>1</sup> Federacija je odgovorna za borbu protiv međunarodnog i međuentitetskog kriminala, posebno za borbu protiv terorizma, trgovine drogom i organizovanog kriminala, kao i saradnja sa Interpolom (član 1. Poglavlje III Ustav F BiH). Svaki kanton je odgovoran za borbu protiv KD počinjenih na svojoj teritoriji.

<sup>2</sup> IPTF je UN tijelo zaduženo za pomaganje državi u osnivanju "civilnih agencija za sprovođenje zakona koji djeluju u skladu sa međunarodno priznatim standardima i sa poštivanjem međunarodno priznatih ljudskih prava i temeljnih sloboda" (Aneks 11. dejtonski sporazum).

Policijska misija EU, podržava Evropsku komisija u izgradnji institucija u BiH, u skladu s Aneksom 11. Dejtonskog mirovnog sporazuma. Upravo, misija podrazumijeva širok spektar standarda, pravila i mogućnosti u svezi sa generalnim prijedlogom promjena programa i institucija u BiH.

Glavni tekst misije determinira ostvarenje Unijine globalne politike, pravljena demokratske policije u regionu, autorizovan od strane EU (General Affairs Council (GAC) od 18. februara 2002. godine. Prema tome, o početku policijske misije EU govorimo od početka januara 2003. godine, a završetak misije predviđa se 2005. godina.

Što se tiče geografije Bosna i Hercegovina je već dio Evrope, ali da bi BiH bila bliža Evropskoj Uniji mora imati utemeljene institucije koje mogu održavati i provoditi zakon u skladu sa evropskim standardima dio je evropske prakse da rad bude ocjenjen od onih kojima služite, što posebno vrijedi za policiju.

### **EUPM OSOBLJE I ORGANIZACIONA STRUKTURA**

EUPM sastoji se od oko 500 policajaca, 50 civila profesionalaca, 350 pripadnika lokalnog osoblja (prevodioci, administratori, tehničko i pomoćno osoblje). U svom aktivitetu oni će surađivati i opservirati na državnom nivou, u okviru Državne granične službe, Interpolu i Agencije za zaštitu i istrage. Takođe svoju promotivnu i afirmativnu funkciju obavljat će u okviru entitetskih razina, svih kantona, centrima javne bezbjednosti i u Distriktu Brčko. Prema tome, kolokatori EUPM-a će nadzirati rad policije uz podršku policajaca EUPM-a, koji su po svojoj profilisanosti i policijskoj izobrazbi isključivo empiristi i specijalisti u menadžerstvu, krivičnim istragama, provedbi zakona i drugim policijskim poslovima. EUPM će žurno raditi na uspostavljanju profesionalnije i transparentnije policije, posmatranjem i savjetovanjem lokalne policije kako bi se osigurali evropski standardi implementacije zakona.<sup>3</sup>

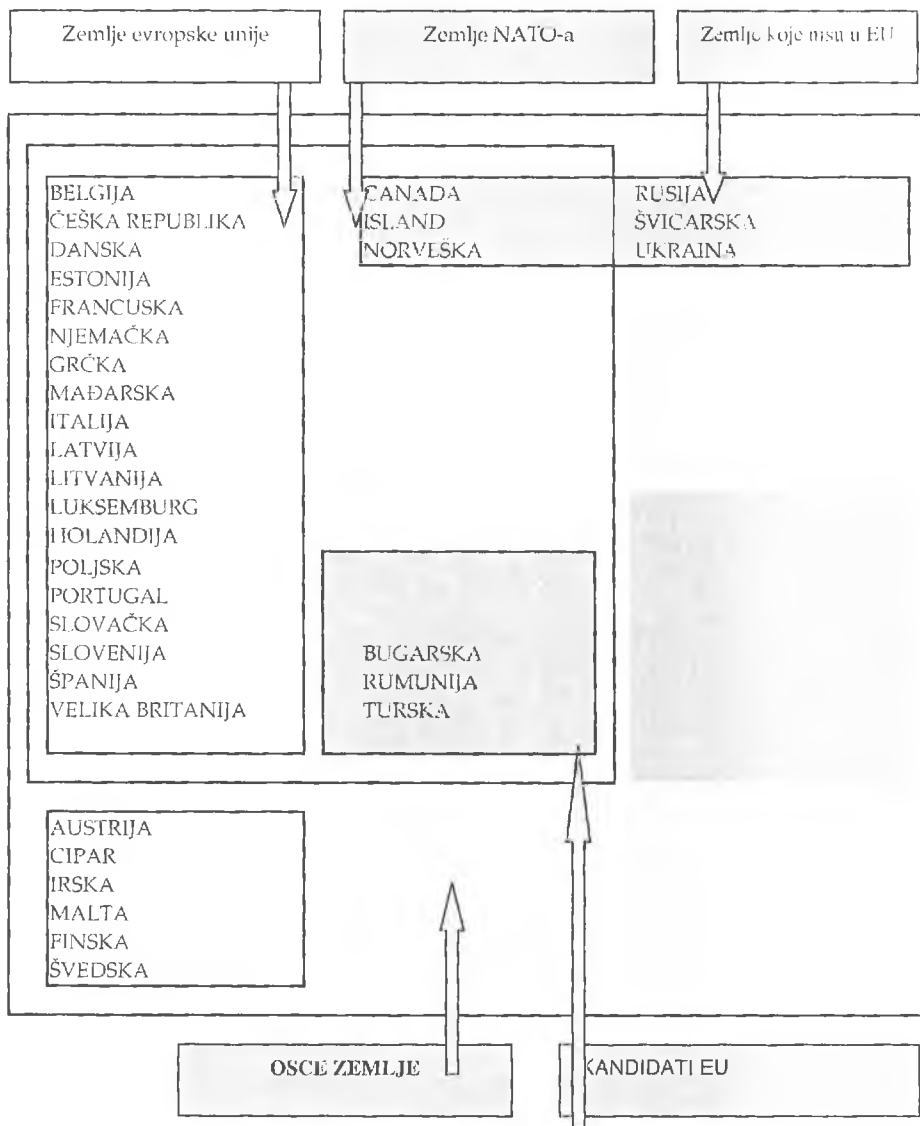
Misiju Evropske Unije u Bosni i Hercegovini prepoznatljivu kao policijsku misiju, sačinjavaju kontingenti država članica Evropske Unije, zemlje koje nisu članice Evropske Unije, zemlje kandidati za

---

<sup>3</sup> Helgert Koreneef – Šef Ureda EUPM-a Zenica, 20. 01. 2004.

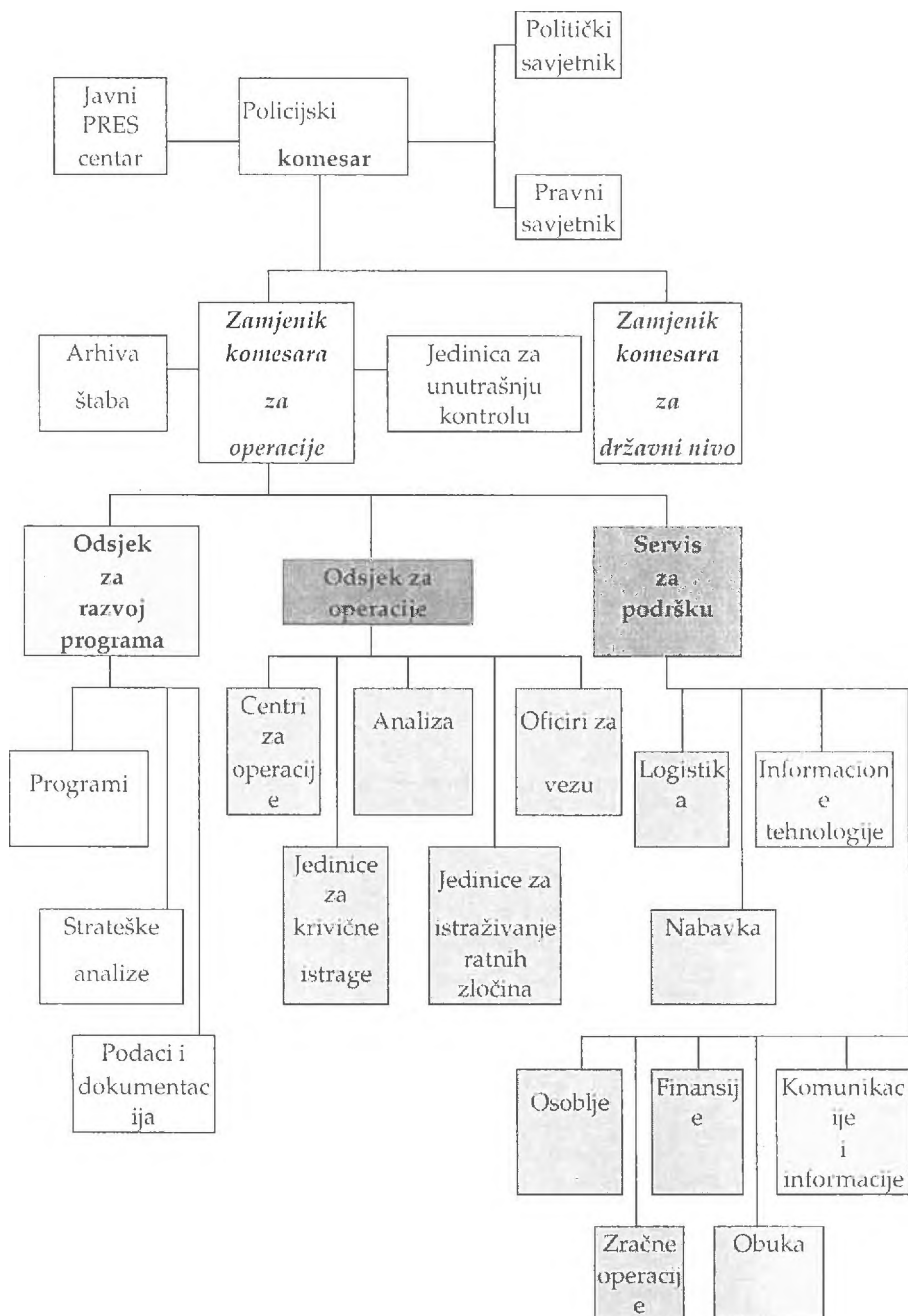
Evropsku Uniju, zemlje OSCE-a i zemlje članice NATO-a. Dakle, kada se govori o narodima koji su evoluirani u policijsku misiju Evropske Unije, može se konstatovati značajna politička, kulturološka, ekonomska, etnička i socijalna različitost tih naroda, koja će u okviru mandata realizovati programske i organizacijske orijentacije policijske misije u Bosni i Hercegovini. Definitivno, u policijsku operaciju Evropske Unije na našem prostoru angažovano je osoblje iz 33 zemlje Evrope.

Njihova pripadnost međunarodnim organizacijama je sljedeća:

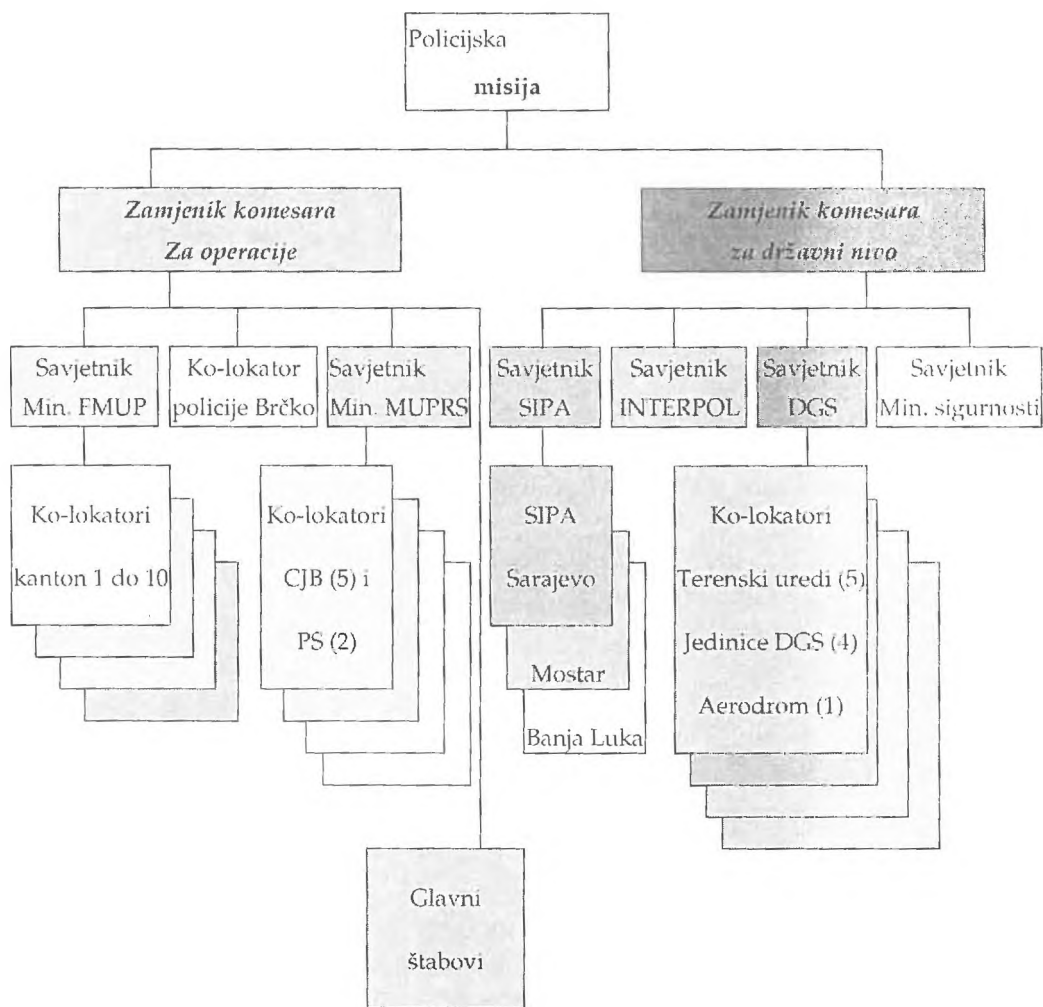


## ORGANIZACIONA STRUKTURA POLICIJSKE MISIJE EVROPSKE UNIJE

Glavni štabovi



Terenske jedinice



**CILJEVI I PROGRAM MISIJE**

EUPM policijsko, administrativno i tehničko osoblje implicate će, uslovno rečeno, mandatorski, realizirati ciljeve Unijine globalne politike u Bosni i Hercegovini. Osnovni ciljevi policijske misije se kvalifikuju kao razvojno-organizacijske i finansijske prirode. Prijedlozi misije označeni kao ciljevi su sljedeći:

1. *Razvoj policijske neovisnosti kroz:*

- depolitizaciju policije,
- jačanje pozicija direktora policije i policijskih komesara,
- nadgledanjem kadrovskih resursa (raspored, činovanje, oduzimanje ovlasti i td.),
- afirmaciju transparentnosti, otvorenosti i nove orijentacije ka zajednici i javnosti

2. *Borba protiv organiziranog kriminala i korupcije kroz zajedničku brigu o strategiji sa uredom Visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini, ojačati i podržavati operativne kapacitete lokalnih policijskih struktura za istrage, te potpomagati smještaj agencija na državnom nivou.*

3. *Finansijsko alimentiranje lokalne policije kao preduslova efikasnosti-efektivnosti, podržavati sve akcije koje afirmiraju bolji status u službi, plate i standard policije.*

4. *Izgradnja institucija i kapaciteta kroz fokusiranje na menadžment, procese regrutovanja, nadgledanja i promociju procedura, konsolidaciju agencija na državnom nivou.*

Ciljevi policijske misije su projektovani realno, misli se da dovoljno inspiriši sve strukture, ali i dovoljno realni da bi bili ostvarljivi. Veliki ciljevi predstavljaju izazov, stvaraju osjećaj misije. Taj osjećaj misije proizvodi motivaciju, energiju i opredjeljenje nužno da se postignu najbolji rezultati.

Evropska policijska misija u svom mandatorstvu nastoji inputirati i deklarirati programske sadržaje i projekte evropske vrijednosti i evropskih standarda. Implementacija programa nužno će determinisati stavove i opredjeljenja lokalnih snaga u procesu reforme policijskih struktura, integracionim procesima, procesima pridruživanja i priključenja. Stoga, programi Evropske Unije su afirmativni, promotivni, edukativni i legislativni. S pravom, govori se o veoma raznovrsnim programima različite provenijencije, kao što su:

1. *Program kriminalističkih istraga, u okviru kojeg se a priori nameće borba protiv vođa i organizatora trgovine ljudima. Kao glavni zadatak izdvajaju se aktivnosi na reformi i restrukturiranju policijskih*

agencija ka modernim demokratskim strukturama sa evropskim standardima, profesionalnim kapacitetima osposobljenim za nove orijentacije ka služenju; multietnička policija sposobna da rješava najsloženija pitanja povratka, etnička pitanja itd. Tranzicija UN-IPTF-a ka EUPM-u je istakla potrebu za kritičkim pregledom rada u vezi sa povratkom i bezbjednošću izbjeglica i raseljenih lica. Policijska misija Evropske Unije je bezbjednost povratnika označila kao prioritet misije.

†

2. *Krivično-pravni program*, orijentiran je na kooperativnost policije, sudskih policija i pravosudnih institucija, koje personificiraju pravni sistem jedne zajednice. U krajnjoj instanci, pretpostavka ostvarivosti ovog programa će ovisiti o efikasnosti edukacije, preobrazbe, odabira i akomodiranja u novoj materiji krivičnog zakonodavstva.

3. *Program unutrašnjih istraga ili revizija*, uključuje policajce i policijske oficire kao i drugo osoblje u Agencijama za sprovođenje zakona. Bitno obilježje ovog programa je široka sveobuhvatnost procedura kako bi se policijska profesija dovela u sklad sa evropskim mjerilima i procedurama, te postigao zavidan nivo poštivanja ljudskih prava i sloboda.

4. *Program razvoja policijske administracije*, je povezan sa funkcionalnošću policijske administracije. Evropski standardi zahtijevaju multietničku administraciju, demokratsku, finansijski kredibilitetnu, praktički transparentnu.

5. *Program javne sigurnosti*, odnosno javni red i mir zahtijeva veću odgovornost i brigu kako uniformisane tako i kriminalističke policije, saobraćajnih jedinica, jedinica za podršku, antiterorističkih jedinica prema prevenciji općoj i kriminalnoj, kao i tendencijama koje afirmišu socijalno-preventivnu funkciju policije.

Svi ovi programi su isključivi i mjerodavni za sve agencije za sprovođenje zakona u BiH, kao i sve segmente i kapacitete policijskih struktura. Može se zaključiti da evropska policijska misija zaista prakticira sistematičan pristup problemima koji određuju sadržaj i ciljeve misije. Programi su jako profilisani i obuhvataju sve segmente

---

† Projekat EUPM br. 5. 4. – Odjel za razvoj programa, 22. 01. 2004. godine

policijske profesije i procese koji se označavaju tranzicionim. S pravom se može operisati sa procesom resocijalizacije pripadnika policijske profesije u Bosni i Hercegovini.

### ZAKLJUČAK

Prioritetni zadatak EUPM-a nije da kontroliše ili provjerava lokalnu policiju, niti da predlaže načine sankcionisanja. Primarni cilj EUPM-a je da podrži policiju u razvoju organizacije i u borbi protiv pogrešnih uticaja izvana. Dabi se ostvarila veća korist od prisustva EUPM-a, mora se, zaista, razotkriti sve što je skriveno ispod površine, što je prikriveno. Iskustva IPTF-a pokazuju, koraci koji su neophodni za razvoj policijske organizacije su:

- neovisan budžet policije (ako ništa, budžet za operativne aktivnosti),
- sistem karijere koji podrazumijeva uspostavljanje sistema selekcije koji je izradio IPTF, a koji će policajcima pružiti mogućnost da radi na svom vlastitom razvoju,
- izmjene u saradnji sa zajednicom<sup>5</sup>,
- uska suradnja sa partnerima kao što su kriminalistička policija na federalnom i entitetskom nivou u borbi protiv krupnog i organiziranog kriminala i to sa drugim državnim organima. Dakle, riječ je o krucijalnim pitanjima integracije ili integrisanja svih agencija za sprovođenju Zakona u jedan harmonizirani policijski sustav.

### ODNOS AGENCIJA ZA SPROVOĐENJE ZAKONA PREMA EUPM-u

Predmet ovoga naslova nije teorijsko uopćavanje policijske misije Europske misije u Bosni i Hercegovini već empirijsko prihvatanje pozicije EUPM-a kod agencija za sprovođenje zakona u Bosni i Hercegovini.

U okviru ovoga istraživanja sprovedena je kvantitativna analiza 12 pitanja sa više ponuđenih odgovora, kako bi se dobili relevantni

---

<sup>5</sup> IPTF – P02/2000



pokazatelji i statistički rezultati. Dodatno, sprovedena je kvalitativna procjena iz skupine ličnih komentara "SWOT"<sup>6</sup> analizom.

### *Pojam SWOT analize?*

Ovaj način analize je forma okolnog skeniranja koji se koristi da bi dobili jednostavan pregled ciljne stvarnosti. SWOT analizu projektuje sljedeće kategorije:

- **Snaga:** pozitivni elementi interne organizacione strukture EUPM-a, što se posmatra kao prednost.
- **Slabosti:** negativni elementi organizacione strukture EUPM-a, koje misija može kontrolisati.
- **Mogućnosti:** vanjski elementi van kontrole EUPM-a koji bi u krajnjoj instanci, u pozitivnom smislu, mogli pridonijeti implementaciji misije.
- **Prijetnje:** vanjski elementi koji nisu u domenu kontrole EUPM-a, koji negativno utiču na procese implementacije misije.

Uzorak uključuje različite policijske skupine, od nižih nivoa rada i rukovođenja (63, 5%, ukupno ispitanih) do tzv. top menadžera (iznad nivoa komandira) koje obuhvataju 36, 5% ispitanih. Od ukupno 359 dispenziranih formulara, 348 su regresirani nazad što predstavlja 97% iskoristivosti a kod 60% su komentarisani i sa odgovorima. U okviru istraživanja pojedini odgovori nisu eksploatisani, riječ je o previše prefinjenim ili suviše indiferentnim. Dakle, sofisticirani su samo oni odgovori koji se implicate mogu kategorisati kao konstruktivni i opstruirajući.

- **Konstruktivni** (226 odgovora sa komentarima): Date primjedbe zapravo personificiraju konstruktivni kriticizam, a njihova učestalost u izraženim stavovima i odgovorima je proračunata kako bi procijenili relativnost uočenih važnosti svakog od otkrivenih činilaca, kategorisanih u skladu sa prezentiranom analitičkom tehnikom.
- **Opstruirajući** (98 odgovora sa komentarima): Premda je njihov broj jako restriktivan i neznatna uticaja na rezultate istraživanja,

---

<sup>6</sup> Ova riječ predstavlja akronim sastavljen od početnih slova S (strenghts-snaga), W (weaknesses-slabosti), O (opportunities-mogućnosti), T (threats-prijetnje)

hipotetički posmatrano, ipak predstavljaju indikatore mogućih slabosti ili prijetnji.

## KOMENTARI I PRIJEDLOZI

Razlog za sumiranje konstruktivnih napomena u analizi jeste u činjenici što još uvijek predstavljaju elemente od velikog interesa za samu misiju. Kategorisani su prema SWOT analizi, a najčešće spomenuti komentari i prijedlozi su:

### 1. Konstruktivni komentari globalno primljeni:

#### *Strenghts (snaga):*

- EUPM profesionalizam,
- EUPM ima kooperativno ponašanje,
- EUPM je od pomoći,
- EUPM je bolje prihvaćen od IPTF-a,
- EUPM daje dobre savjete,
- EUPM struktura kolokacije.

#### *Weaknesses (slabosti):*

- EUPM ne poznaje dovoljno zakone u BiH,
- BH policija ne zna dovoljno o EUPM-u,
- EUPM ne poznaje dovoljno BH kulturu,
- EUPM nije dovoljno prisutna,
- EUPM ne drži dovoljno do BH vlasništva,
- EUPM mandat je suviše kratak,
- EUPM nema dovoljno ovlaštenja.

#### *Opportunities (nemogućnosti):*

- nema

#### *Threats (prijetnje):*

- Plata, oprema, obrazovanje
- političko miješanje,
- zakonska regulativa,
- osustvo harmoniziranog policijskog sistema,
- BH socijalno-ekonomski faktori koji su van kontrole EUPM

### 2. Opstruirajući komentari:

Opstruirajući komentari globalno primljeni, imaju neznatan uticaj, a mogu se gledati kao indikatori slabosti pokazanih od strane nekih pripadnika EUPM-a:

- Ponašanje članova EUPM-a nije prihvatljivo, pokazuje osjećaj superiornosti;
- Osoblju EUPM-a se ne može vjerovati jer rade kako bi zadovoljili svoje vlastite ciljeve;
- EUPM vrši veliki pritisak kako bi se uvele brze promjene;
- Nema potrebe za prisustvom EUPM-a i BiH se može sama izboriti za svoj put prema demokratiji.

### PRIKAZ REZULTATA

Prateći strukturu forme korištene za istraživanje, rezultat, iskazan putem SWOT analize, kategorisan je u tri sektora: mandat, osoblje, aktivnosti EUPM-a.

#### *Konstruktivni rezultati*

#### **Mandat i struktura EUPM-a:**

Rezultati pokazuju da je opća svjesnost visoka i zadovoljavajuća. EUPM je shvaćen pozitivno, ali prije "srednje" nego "visoko" je mišljenje ispitanika o ostvarivosti ciljeva EUPM-a, kao i efikasnosti strukture EUPM-a. Dati komentari pokazuju široko konstruktivan stav, a najvažnije napomene su sljedeće:

- Dobar nivo kooperacije sa policijom BiH u implementaciji mandata je shvaćen kao velika prednost EUPM-a, a kolokacijske strukture su generalno shvaćene kao funkcionalne. Premda neke Agencije za sprovođenje zakona smatraju da je mandat EUPM-a prekratak da bi se postigli planirani ciljevi.
- Otkriveno je da je generalno prisutna potreba svim Agencijama za sprovođenje zakona za dodatnim informacijama o organizaciji, ciljevima i mandatu EUPM-a.
- Najčešće uočene prijetnje implementacije mandata EUPM-a su: materijalni uslovi, kao što je plata, oprema ili obrazovanje, rizik političkog miješanja, kao i činjenica da se mora ozbiljnije pristupiti modifikaciji lokalnih zakona. Nedostatak harmoniziranog policijskog sistema je takođe shvaćen kao prijetnja za implementaciju EUPM mandata.

- Reducirana, ograničena ovlaštenja, ne operativan mandat, a posebno zahtjev da EUPM bude više prisutan na terenu je među ostalim kritičkim indikatorima određenog stepena konfuzije po pitanju EUPM mandata, ciljeva i aktivnosti, te je ponekad EUPM identificiran sa svojim prethodnicima (IPTF).
- Konačno, vanjski činioци, koje EUPM ne može kontrolisati su shvaćeni kao glavna prepreka implementaciji mandata. Po tom pitanju, odgovor leži u hipotezi: "Ukoliko se politička situacija u BiH ne promijeni, EUPM ne može ostvariti dobre rezultate". Prema tome, prije uspostavljanja samoodrživog policijskog uređenja, nužno je inaugurirati samoodrživi društveni sistem, ali to ipak ne može biti urađeno uz pomoć EUPM-a.

### Osoblje EUPM-a

Generalno shvaćeno, osoblje policijske misije Evropske unije je vrlo profesionalno i uglavnom "dobro", prije nego odlično. Premda ne široko rasprostranjeni, najznačajniji pokazatelji slabosti, među datim komentarima su ovi:

- Nisu uvijek upoznati sa BiH zakonima, kultumim i istorijskim prilikama.
- Policajci EUPM-a posjeduju različito kulturno i zakonsko zaleđe, kao i različolike operativne procedure.
- Ko-lokatori bi trebali biti akomodirani u odjele u kojima inače rade u svojoj zemlji.
- Dužina mandatorstva bi svakako trebala trajati duže, kako bi se eliminirale konstantne rotacije.

### *Opstruirajući rezultati*

Niti jedan anketni listić ili formular ne apsolvira potpuno opstruirajući komentar u sve tri zone: mandat, osoblje i aktivnosti EUPM-a. Oni su uglavnom povezani sa specifičnim situacijama koje u svakom slučaju ne mogu biti ignorisane i njima se mora interno pristupiti.

## ZAKLJUČCI

S jedne strane, nameće se generalni stav prema EUPM-u koji je pozitivan i pokazuje velika očekivanja, dok s druge strane uočena je uzdržljivost, kada se radi o razradi konkretnih akcija.

Konačno, što se tiče mogućnosti, potvrđeno je da nisu otkriveni vanjski elementi od koristi koji nisu pod kontrolom EUPM-a. To ukazuje na generalni osjećaj nesigurnosti i prisustva faktora koji koče dugoročnu viziju budućnosti.

## PREPORUKE

U vezi s izloženim rezultatima, imperativno se nameću preporuke i pozitivni stavovi kao što su:

- bliski i kontinuirani kontakti i odnosi moraju egzistirati između misije i BH partnera u većem opsegu i sa komunikacijama van granica bez posebnih restrikcija. Posebna pažnja se mora fokusirati i na aneksnu obuku osoblja EUPM-a i biti akomodirana na specifičnosti radnog mjesta na terenu;
- politiku misije, prema prisustvu na terenu, kontrolni timovi EUPM-a bi trebali razmotriti i povećati svoje prisustvo;
- Pažnja bi se trebala usmjeriti i na lansiranje paralelne javne kampanje o programskim aktivnostima i ciljevima misije.

## LITERATURA

1. Ramo Masleša: «Teorije i sistemi sigurnosti», Sarajevo 2002.,
2. Boris Petz: «Istraživanje sigurnosti pojava»
3. Howard Tete: «Primjena kriminologije u provođenju zakona», Washington DC 1975.,
4. Krivični Zakon F BiH,
5. Krivični Zakon BiH,
6. Zakon o krivičnom postupku F BiH,
7. Zakon o krivičnom postupku BiH,
8. Ustav BiH,
9. Ustav F BiH,
10. UN, IPTF, ICITAP (Međunarodni kriminalno-istražni program pomoći u obuci),

11. Zakon o unutrašnjim poslovima F BiH,
12. Priručnik Načela i procedure demokratskog rada u policiji,
13. Dejtonski sporazum
14. Helsinški komitet za ljudska prava u BiH: «Ljudska prava i policija», «Zaštita ljudskih prava»,
15. IPTF komesar: Oduzimanje privremene ovlasti i diskvalifikacija osoblja, IPTF- P10/2002.,
16. IPTF komesar: Revidirana maksimalna policijska snaga, IPTF- P04/2000.
17. United nations peace forces: Agreement on International police task force: 05. 12. 1995. godine.
18. IPTF komisija:
19. IPTF obrazac IP A, IP B, i IP C,
20. IPTF obrazac PO 1, PO2, PO3, PO4, PO5, PO6, PO7, PO8, PO10.
21. Petersburska deklaracija o federaciji Bosne i Hercegovine, Bon 25. 04. 1996.
22. Sporazum o restrukturiranju policije u F BiH, Bon 25. 04. 1996.
23. Međunarodno prihvaćeni policijskog rada u demokratskoj državi.
24. UN misija u BiH, Međunarodne policijske snage, Sarajevo, Peter Fitzgerald, Komesarove smjernice 1996.,
25. EUPM projekat br. 5. 4. – Odjel za razvoj programa, Sarajevo, 22. 01. 2004.,
26. UN Security Council's Resolution 1396., 05. 03. 2002.,
27. EU General Affairs Council, 18. 02. 2002.,