



UNIVERZITET U SARAJEVU
FAKULTET POLITIČKIH NAUKA
ODSJEK SIGURNOSNE I MIROVNE STUDIJE

**"FUNKCIJE MENADŽMENTA U POLICIJSKIM
AGENCIJAMA U BiH (MUP KANTONA SARAJEVO)"**

MAGISTARSKI RAD

Kandidat

Hrvat Džafer - 31-NS/08

Mentor

Prof. dr. Mirza Smajić

Sarajevo, (oktobar, 2018)



UNIVERZITET U SARAJEVU
FAKULTET POLITIČKIH NAUKA
ODSJEK SIGURNOSNE I MIROVNE STUDIJE

**"FUNKCIJE MENADŽMENTA U POLICIJSKIM
AGENCIJAMA U BiH (MUP KANTONA SARAJEVO)"**

MAGISTARSKI RAD

Kandidat

Hrvat Džafer - 31-NS/08

Mentor

Prof. dr. Mirza Smajić

Sarajevo, (oktobar, 2018)

Sadržaj

UVOD	3
1. TEORIJSKO METODOLOŠKI OKVIR RADA	6
1.1 Teorijska osnova istraživanja	6
1.2. Problem istraživanja.....	10
1.3.Predmet istraživanja	11
1.4.Kategorijalni pojmovni sistem	12
1.5.Ciljevi istraživanja.....	15
2. TEORIJSKO-HISTORIJSKI OSVRT MENADŽMENTA I ORGANIZACIJE	19
2.1. Historijski pregled reforme policijskog sistema u Bosni i Hercegovini	21
2.2. Postratno certifikovanje policijskih službenika i demokratizacija policijskih organizacija u Bosni i Hercegovini.....	22
2.3. Uspostava policijskih organizacija na državnom nivou	23
2.4. Pokušaj restrukturiranja policije u BiH	25
2.5. Menadžment i uprava	31
3. MENADŽMENT I ORGANIZACIJA POLICIJSKIH AGENICIJA U BiH	40
3.1. Prvi organizacioni nivo	41
3.2. Drugi organizacioni nivo.....	42
3.3. Treći organizacioni nivo.....	43
3.4. Ministarstvo sigurnosti BiH	43
4. STRUKTURALNA ANALIZA NADLEŽNOSTI U ZAKONODAVSTVU I PRAKSI	
55	
4.1. Policijske organizacije koje u svojoj nadležnosti imaju policijska ovlaštenja.....	56
4.2. Organizacije koje u svojoj nadležnosti nemaju policijska ovlaštenja ali obavljaju poslove borbe protiv kriminaliteta.....	57
4.3. Praksa određivanja nadležnosti kroz postojeće zakonodavstvo	58
4.4. Sektori i jedinice policijske organizacije za borbu protiv najtežih krivičnih djela	67
4.5. Međusobna saradnja policijskih organizacija	70
5. MENADŽMENT U MUP-u KANTONA SARAJEVO	75
5.1. Organizacijska struktura.....	76
5.2. Planiranje kao funkcija menadžmenta – zakonska rješenja.....	79
5.3. Odlučivanje kao proces donošenja odluka i kao funkcija menadžmenta.....	80
5.4. Organizovanje i kadrovanje.....	82
5.5. Upravljanje i kontrola.....	83
LISTA SKRAĆENICA	86

ZAKLJUČAK.....	88
LITERATURA	90

UVOD

Početak 21. stoljeća sigurnost dobiva nove dimenzije shvatanja i primjene u društvu i državi. Nestankom bipolarizma u međunarodnim odnosima i nastankom multilateralizma zasnovanog na principima globalne integracije, javljaju se novi sigurnosni hazardi. Što zahtjeva redefiniranje i stvaranje novog oblika shvatanja ne samo sistema sigurnosti već i određenih društveno-političkih, ekonomskih i socijalnih faktora u cilju iznalaženja odgovarajućih modela i strategija poimanja međunarodnih odnosa, u okviru čega je neophodno modeliranje sigurnosnog Sektora u društvu koji bi bio u stanju osigurati odgovore na aktuelne sigurnosne hazarde. Tako sigurnost u širem smislu postaje objektivnije shvaćena, dok u užem smislu sigurnost ne predstavlja striktno sinonim za vojnu moć, već ima mnogo šire naučno i društveno značenje, stoga će u kontekstu rada, sigurnost i ugrozi sigurnosti biti posmatrani kao hazardi nevojne prirode. Međutim, dok je većina evropskih zemalja zasnivala i gradila svoju politiku na principima integracije, bivša Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija (SFRJ) se nalazila u procesu disolucije, što je proizvelo konflikt koji prerasta u agresiju sa nesagledivim posljedicama po društvo i državu Bosnu i Hercegovinu. Potpisivanjem Dejtonskog mirovnog sporazuma (1995), Bosna i Hercegovina (BiH) postaje država koju čine dva entiteta: Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska. Naknadnom arbitražom je uspostavljen Brčko distrikt. Prema Ustavu BiH u njoj žive tri konstitutivna naroda i ostali, a međunarodna zajednica institucionira svoju moć uspostavom ureda Visokog predstavnika. Time Bosna i Hercegovina počinje svoj tranzicijski put od postkonfliktne do savremene državne zajednice. Zajednički cilj u ovako složenom sistemu su euro-atlantske integracije koje nisu ograničene na jednosmjerni put. Pred BiH se nalazi niz složenih zadataka koje treba ispuniti do konačnog priključenja zajednici evropskih naroda i država. Jedan od njih je i reforma sistema sigurnosti, koja je djelomično provedena kada je u pitanju odbrambena ili vanjska sigurnost, dok na polju reforme unutrašnje sigurnosti nisu uočeni značajni pomaci. U prvom planu je reforma policije gdje je posljednjih godina stanje nepromjenjeno, policije u BiH su i dalje organizovane na entitetskom, kantonalnom i djelomično na državnom nivou, sa vrlo niskim procentom efikasnosti i efektivnosti u ostvarivanju primarne ustavne i zakonske zadaće. Zbog čega je neopodno uspostaviti perspektivnu organizovanu policiju u skladu sa evopskim principima spremnu da adekvatno odgovori na aktuelne sigurnosne izazove.

Aktuelna organizacija policijskih struktura u Bosni i Hercegovini najmanje odgovara njenim građanima, jer se njeno djelovanje ograničava na mikroprostore što je suprotno principima

integracije na kojima je zasnovano djelovanje sigurnosnih agencija u Evropi. Rascjepkanost sigurnosnog prostora se u BiH pojavljuje kao ograničavajući faktor u podizanju efikasnosti bilo koje policijske agencije, obzirom da aktuelni sigurnosni hazardi prevazilaze granice mikroprostora na kojima djeluju policijske snage, takođe prevazilaze granice BiH, odnosno sigurnosni hazardi prisutni u okruženju imaju implikacije na sigurnost u Bosni i Hercegovini, a isto tako sigurnosni događaji u BiH mogu imati implikacije na sigurnost u regionu i šire. U slučaju Bosne i Hercegovine je vrlo teško uspostaviti unutar nacionalnu saradnju u segmentu sigurnosti sa težnjom da se stvara veći stepen sigurnosti države i zaštićenosti društva uopće, jer se pojedini segmenti različito normiraju u kantonima, a posebno su izražene razlike na entitetskim nivoima. Kao mogući mehanizmi poboljšanja efikasnosti policijskih snaga u BiH se ističu i strukturalne promjene u organizovanju samih agencija i jasnijoj podjeli nadležnosti kako bi se i nivo odgovornosti u agencijama pozicionirao u odgovarajuću dimenziju sa potrebom isticanja menadžerske odgovornosti. S tim u vezi potrebno je izvršiti teorijsko-empirijsko istraživanje u oblasti menadžmenta u policijskim agencijama u BiH, koje bi uključilo strukturu, strukturne promjene i dinamiku uticaja funkcija menadžmenta u policijskim strukturama u BiH na sigurnosni ambijent i njegovo kreiranje. Neophodno je ukazati na unutar društvenu paradigmu uspostave jednog modernog i savremenog društveno-političkog i sigurnosnog sistema. Isto tako i radi proširenja naučnih saznanja i društvene opravdanosti, ukazati na koji način pojedine funkcije menadžmenta utiču na orijentaciju pojedinih segmenata sigurnosnih struktura, te dovesti u vezu produkte takve orijentacije i definicije zahtjevanog policijskog odgovora na sigurnosne hazarde i posljedični uticaj takvih korelacija na sistem sigurnosti države i na sigurnost pojedinca, građanina u BiH. Iz toga proizilazi potreba da se pored unutrašnje sagleda i vanjska percepcija stanja i uticaja pojedinih funkcija menadžmenta u policiji na sigurnost i reformski proces u Bosni i Hercegovini na putu ka punopravnom članstvu u Evropskoj Uniji. Radi sagledavanja i izrade jednog naučno-teorijskog profila potrebno je predočiti fenomenologiju novog shvatanja pojma sigurnosti i sigurnosnog menadžmenta, kao i mogućnosti apliciranja strategije profiliranja menadžera u agencijama za provođenje Zakona koji mogu uticati na adaptibilnost organizacije koja je u stanju provoditi reformske procese u interesu izgradnje neophodnog sigurnosnog ambijenta, bez prostora za političko uplitanje u rad agencija. Profiliranje kadrova u policijskim agencijama, a posebno menadžera treba da omogući jačanje vlastitih kompetencija da u sinergiji svih funkcija menadžmenta, omogući građanima nedvosmislenu garanciju sigurnosti i osigura funkcionisanje sistema sigurnosti u državnoj ravni. Naime, menadžment i upravljanje determiniraju područje vanjske i unutrašnje sigurnosti, koje je podjednako važno za državu u njenim nastojanjima da svojim građanima omogući sigurno okruženje za razvoj i

progres. Iako zemlje veću naklonost i resurse pridaju sprečavanju vanjskih prijetnji, savremeni sigurnosni izazovi na unutrašnjem planu mogu biti podjednako destruktivni i destabilizirajući.¹ Da bi adekvatno odgovorila na ozbiljne unutrašnje sigurnosne krize, država mora provesti značajne reforme u organizaciji i upravljanju, koje će njene sigurnosne snage osposobiti da mogu odgovoriti prijetnjama poput terorizma, organizovanog kriminala, korupcije i ostalih savremenih pošasti.²

¹ "Strategija.Pdf", Mup.Hr, pristupljeno 5 Decembar 2017, <https://www.mup.hr/UserDocsImages/Strategija.pdf>.

² "Strategija.Pdf", Mup.Hr, pristupljeno 5 Decembar 2017, <https://www.mup.hr/UserDocsImages/Strategija.pdf>.

1. TEORIJSKO METODOLOŠKI OKVIR RADA

1.1. Teorijska osnova istraživanja

U radu će se istraživati funkcije menadžmenta u policijskim agencijama Bosne i Hercegovine, sa posebnim osvrtom na Kanton Sarajevo. Naime, policija je jedna od suštinskih komponenti strukture vlasti koja je odgovorna za javnu sigurnost. Osnovna uloga policije u demokratskom društvu obuhvata održavanje javnog reda i mira, zaštitu i poštivanje osnovnih prava i sloboda građana, sprečavanje i borbu protiv kriminala, te pružanje pomoći i servis građanima. Menadžment i kvalitetno upravljanje sigurnosnim aparatom i policijom predstavlja ključnu komponentu u svakom procesu reforme sigurnosnog sektora a posebno u post-konfliktnim društvima i zemljama u tranziciji na putu ka modernoj demokratiji.³

Menadžment i upravljanje determiniraju područje vanjske i unutrašnje sigurnosti, koje je podjednako važno za državu u njenim nastojanjima da svojim građanima omogući sigurno okruženje za razvoj i progres. Iako zemlje veću naklonost i resurse pridaju sprečavanju vanjskih prijetnji, savremeni sigurnosni izazovi na unutrašnjem planu mogu biti podjednako destruktivni i destabilizirajući.⁴ Da bi adekvatno odgovorila na ozbiljne unutrašnje sigurnosne krize, država mora provesti značajne reforme u organizaciji i upravljanju, koje će njene sigurnosne snage osposobiti da mogu odgovoriti prijetnjama poput terorizma, organizovanog kriminala, korupcije i ostalih savremenih pošasti.⁵

Na svom euro-atlanskom integrativnom putu, Bosna i Hercegovina je napravila primjetne iskorake ka demokratiji i uspostavi vladavine prava, ali krivično-pravni sistem, javnost još uvijek ne doživljava kao službu države koja je u potpunoj funkciji građana. Nadzor, transparentnost i odgovornost, još uvijek su pojmovi koji nisu u fokusu institucija vlasti prilikom obavljanja svojih poslova i zadataka na stvaranju adekvatnog sigurnosnog okruženja. Imidž javnosti o vladavini prava i javnom redu i miru, baziran je na njihovoj ličnoj percepciji sigurnosti a ne realnosti, pa je stoga uključivanje civilnog društva u ovu oblast djelovanja vlasti više nego potrebno.

Uvrštavajući menadžment i upravljanje u prioritete našeg cjelokupnog rada, vodili smo se pretpostavkom da je provođenje jednog ovakvog istraživanja u interesu svih građana, koji sa

³ "Strategija.Pdf", Mup.Hr, pristupljeno 5 Decembar 2017, <https://www.mup.hr/UserDocsImages/Strategija.pdf>.

⁴ "Strategija.Pdf", Mup.Hr, pristupljeno 5 Decembar 2017, <https://www.mup.hr/UserDocsImages/Strategija.pdf>.

⁵ "Strategija.Pdf", Mup.Hr, pristupljeno 5 Decembar 2017, <https://www.mup.hr/UserDocsImages/Strategija.pdf>.

pravom očekuju od države da im omogući nivo sigurnosti neophodan za razvoj demokratije, vladavinu prava i punu zaštitu ljudskih prava u skladu sa domaćim zakonodavstvom i međunarodnim humanitarnim pravom.⁶

Istraživanje ne pretenduje da pruži konačan sud o kompleksnoj materiji menadžmenta, nadležnosti, te opsežnog policijskog djelovanja i reforme u Bosni i Hercegovini, već da privuče interes relevantnih domaćih subjekata o temi o kojoj se nije dovoljno raspravljalo, niti pisalo tokom proteklih godina.

Stekao se dojam da je oblast policije bila u interesu samo međunarodne zajednice, koja je nastojala da pruži podršku domaćim vlastima u izgradnji policije, menadžmenta, obuke u Bosni i Hercegovini na demokratskim principima. Neshvatljivo mali literalni opus o reformi policije i izgradnji kapaciteta kontradiktoran je sa interesom i sredstvima koje su donatori usmjerili u ovu oblast. U državi i društvu koje, poput bosanskohercegovačkog, sebe smatra u velikoj mjeri demokratskim, potrebno je postići veći stepen informisanosti i obrazovanja, kako profesionalnih policijskih službenika, tako i građana i predstavnika vlasti. Takvo što bi rezultiralo svjesnošću o značaju traženja odgovornosti i pokretanja unapređenja profesionalizma i efikasnosti rada policijskih organizacija. Sve se to, u krajnjem slučaju, treba odraziti na povećanje nivoa sigurnosti građana i zaštite ljudskih prava, što je i jedan od osnovnih preduvjeta za pristupanje Bosne i Hercegovine evropskim strukturama, a za sve je to zaslužan kvalitetan menadžment, zasnovan na zakonski dozvoljenim principima upravljanja.⁷

Pored samog pitanja menadžmenta, rukovođenja i upravljanja policijskim strukturama, a sagledavajući dostupnu literaturu, uvidjeli smo i da u ovoj oblasti nedostaje jedna pregledna analiza ustrojstva i stanja policijskog sistema u Bosni i Hercegovini, koja u sebi sadrži detaljniji pregled reforme od završetka rata do danas, kao i analiza ustrojstva policijske strukture nakon 2008. godine, tj. nakon uspostave novih policijskih organizacija na državnom nivou. Često od policijskih zvaničnika čujemo da je njihov rad i nakon svih provedenih reformi i dalje opterećen nedostatkom resursa, neadekvatnim treningom, nedovoljnom i zastarjelom opremom. Vijeće ministara Evropske unije izrazilo je zabrinutost zbog nedostatka napretka još u provođenju Sporazuma o reformi policije iz oktobra 2005. godine, te je sa nestrpljenjem očekivalo ubrzano otklanjanje prepreka na tom putu.⁸

Naš predmet istraživanja seže i u organizacione nivoe, kako bi kroz njihovu deskripciju, bolje u konačnici percipirali sam sveobuhvatni sistem upravljanja i nadležnosti. Stoga, prvi

⁶ "Centar Za Sigurnosne Studije", Css.Ba, pristupljeno 5 Decembar 2017, http://css.ba/wp-content/uploads/2011/06/images_docs2_pregled%20stanja%20policije%20u%20bih.pdf.

⁷ "Centar Za Sigurnosne Studije", Css.Ba, pristupljeno 5 Decembar 2017, http://css.ba/wp-content/uploads/2011/06/images_docs2_pregled%20stanja%20policije%20u%20bih.pdf.

⁸ Zaključak Vijeća ministara 14. septembar 2006. godine

organizacioni nivo policijskog sistema u Bosni i Hercegovini čine kantonalna ministarstva unutrašnjih poslova u Federaciji Bosne i Hercegovine. Na prostoru Federacije Bosne i Hercegovine postoji deset kantonalnih ministarstava unutrašnjih poslova, shodno ustavnom uređenju Federacije Bosne i Hercegovine. Kantonalna ministarstva nemaju hijerarhijsku podređenost Ministarstvu unutrašnjih poslova Federacije Bosne i Hercegovine jer nisu sastavni dio njegove organizacione strukture, te djeluju potpuno samostalno u izvršavanju svojih poslova i zadataka.

Poseban osvrt i naglasak jeste na Kantonu Sarajevo, ali treba imati na umu, da unutar ovog organizacijskog nivoa stoji činjenica da Federacija Bosne i Hercegovine ima decentralizovani policijski sistem sa elementima koordinacije. Ministarstvo unutrašnjih poslova Federacije Bosne i Hercegovine može poslove iz svoje nadležnosti povjeriti kantonalnim ministarstvima, što je i navedeno u zakonima o unutrašnjim poslovima kantona. Kantonalna ministarstva unutrašnjih poslova su podređena kantonalnim vlastima, iz čijih budžeta se i finansiraju. Međutim, postoji zajednička veza između kantonalnih ministarstava i Ministarstva unutrašnjih poslova Federacije Bosne i Hercegovine, a ona se ogleda u uspostavi jedinstvenog funkcionalnog sistema izvještavanja, i statističke obrade podataka po standardiziranoj metodologiji, te formiranju zajedničke baze podataka iz oblasti unutrašnjih poslova zasnovane na elektronskoj obradi podataka.⁹ Kantonalna ministarstva unutrašnjih poslova se sastoje od policijskih uprava formiranih na teritorijalnom i funkcionalnom principu. Upravu čine jedna ili više policijskih stanica formiranih na općinskom nivou. (Primjer organizacione strukture ministarstva unutrašnjih poslova Kantona Sarajevo predstaviti ćemo posebno u samom radu).

Prilikom detektovanja političkog uplitanja u menadžment i rad policije javlja se niz neželjenih efekata, od negativnog određivanja nadležnosti do drugih pojava. Kantonalni zakoni o unutrašnjim poslovima i Zakon o policiji Brčko Distrikta imaju negativno određenje nadležnosti. Kantonalni zakoni uglavnom formulišu da su u nadležnosti tih organizacija poslovi i zadaci policije, osim poslova u nadležnosti policije Federacije, dok Zakon o policiji Brčko Distrikta određuje da je u nadležnosti te policijske organizacije sprečavanje, otkrivanje i istraživanje krivičnih djela i prekršaja koji nisu u isključivoj nadležnosti drugih policijskih organizacija u Bosni i Hercegovini. Također, u većini kantonalnih Zakona o unutrašnjim poslovima, kao i u Zakonu o policiji i unutrašnjim poslovima Republike Srpske precizira se da, ukoliko policijski službenici pri obavljanju svojih poslova otkriju da se priprema ili je izvršeno krivično djelo iz nadležnosti drugih policijskih organizacija u Bosni i Hercegovini,

⁹ Zakon o unutrašnjim poslovima FBiH ("Službene novine FBiH" 81/14)

poduzimaju samo neophodne mjere i aktivnosti na sprečavanju izvršenja krivičnog djela ili pronalasku učinilaca i odmah obavještavaju nadležnu policijsku organizaciju.

Menadžment i određivanje nadležnosti može biti sporno pitanje. Kada govorimo o drugoj mogućnosti određivanja zakonske nadležnosti tada pod tim podrazumijevamo indirektno određivanje nadležnosti kroz povezanost sa krivičnim zakonom. Zakon o policiji i unutrašnjim poslovima Republike Srpske¹⁰ ne precizira konkretna djela u nadležnosti tog ministarstva, već to određuje kroz povezanost sa Krivičnim zakonom Republike Srpske. Član 8. Zakona o policiji i unutrašnjim poslovima Republike Srpske određuje da uposleni u Ministarstvu, policijske poslove obavljaju pored ostalih zakona, u skladu sa Krivičnim zakonom Republike Srpske. Iz toga je vidljivo da su djela iz nadležnosti Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srpske sva djela propisana u Krivičnom zakonu Republike Srpske.

U posljednje vrijeme, svjedoci smo i sve češćih rasprava o potrebi redefinisanja odnosa između politike, menadžmenta u policijskim tijelima i operativnih policijskih poslova. Smatramo da je opravdana vrlo intenzivna rasprava o nužnim kvalitetama koje trebaju imati policijski menadžeri nove generacije. Prema nekim autorima ključna su sljedeća znanja, vještine i stavovi (Kim, S. 2009: 58):

- “znanja o kvalitetnom vodstvu, teorijama vodstva i stilovima vođenja
- vještine organiziranja, delegiranja, komuniciranja, vođenja, postavljanja ciljeva rješavanja problema, upravljanja skupnom dinamikom, planiranja rada
- stavovi fleksibilnost, socijalna i moralna odgovornost, osjetljivost za druge, entuzijazam i osjećaj predanosti”.

Može se zaključiti kako prije nego što se krene u transformaciju iz tradicionalnog u nove suvremene modele rada rukovodioci trebaju doživjeti transformaciju u menadžere jer bi sposobnost uspješnog komuniciranja mogla postati važnom sponom te transformacije.

Slovenski autor Pečar tvrdi kako je policijski menadžment moguć samo, ako postoji određeni stupanj decentralizacije policijske organizacije te ako su ispunjene sljedeće pretpostavke:

- “depolitizacija policije te insistiranje na profesionalizmu u radu i razvitku policijske struke brzo reagiranje na pozive iz okruženja organizacije dobar javni nastup razvitak profesionalne etike (uključivanje kodeksa ponašanja) preventivno i usmjeravajuće obilježje policijskog djelovanja (usmjeravanje svih aktivnosti i pristupa zadaćama)

¹⁰ Zakon o policiji i unutrašnjim poslovima Republike Srpske „Službeni glasnik RS“ br.57/2016

- osavremenjivanje policijskog školovanja i njegova prilagodba potrebama policije (operative i prevencije)

- definisanje kvalitete policijsko-sigurnosnih usluga i standarda za njihovo izvršenje“.

Zadaća je menadžera u policiji da vode organizaciju i da služe kao dobar primjer, a to u praksi znači (Kardashian., C, 2011: 37):

1. pokazivati smjer i odrediti ciljeve i smjernice zajedno s osobljem
2. biti pomagač
3. angažirati pravo osoblje na prava mjesta postupkom koji je transparentan i koji se temelji na sposobnosti
4. osigurati relevantnu obuku potrebnu za podržavanje i razvitak institucionalne sposobnosti
5. stvoriti organizaciju sposobnu da ispuni svoju svrhu
6. delegirati vlast i moć dalje u organizaciju spajajući različite funkcije, odgovornosti i sposobnosti
7. adekvatno nadzirati
8. osigurati adekvatna sredstva potrebna za rad
9. pratiti i imati dobar pregled što se u organizaciji događa
10. osigurati funkcioniranje interne kontrole i
11. raditi s pozitivnom motivacijom.

Prema Rogersu četiri su vještine rukovođenja potrebne policijskim rukovoditeljima:

1. “vještina komuniciranja jer je komunikacija umijeće te učinkoviti policijski rukovoditelji moraju biti vješti posrednici i pregovarači, diplomati, vješti da potaknu promjene i razmjenu ideja, spremni za uzajamno djelovanje i razgovor
2. vještina motiviranja koja se postiže razmjenom i zajedničkim stvaranjem vizija
3. vještina raspodjele ovlasti koja se postiže pravilnom raspodjelom ovlasti
4. vještina riskiranja jer oni koji riskiraju obično uspijevaju u životu.“

Dakle, učinkoviti policijski menadžer potaknut će izvršenje posla, blisko surađivati s ostalima, prihvatiti promjene, obavljati posao, graditi povjerenje, uspješno komunicirati, poistovjetiti se sa zaposlenicima i proširiti viziju, što se može smatrati nužnim pretpostavkama uspješne implementacije novih modela rada.

1.2. Problem istraživanja

Glavni problem jeste istražiti sve aspekte funkcije menadžmenta u policijskim agencijama u Bosni i Hercegovini. Nesporno je da je kompletan proces reforme policijskog sistema u Bosni

i Hercegovini bio opterećen različitim i što je evidentno, nespojivim političkim interesima. Predmet političkog sporenja nad ovom, možda i najznačajnijom polugom i atributom vlasti, dosegnuo je svoj intenzitet tokom perioda od 2004. do 2008. godine. Pojedini analitičari su čak ovaj period izdvojili iz ukupnog procesa reforme policije, koji je u biti kontinuiran proces, te ga definisali kao pokušaj restrukturiranja ili institucionalne reorganizacije policijskog sistema u Bosni i Hercegovini.

Neuspješan ishod, odnosno parcijalna podrška dogovorenoj reformi, ujedno je označila i kraj učešća svih instanci društva i njihovog interesa u pogledu ocjene funkcionalnosti policijskog sistema. Nikada do sada nije urađena evaluacija uspješnosti te reforme, niti se vrši monitoring ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti novouspostavljene policijske strukture. Okončanjem mandata Policijske misije Evropske unije, podrška policijskim organizacijama u Bosni i Hercegovini nastavljena je kroz multilateralne i bilateralne programe podrške, koji u svom obimu ne zadiru u suštinske, institucionalne reforme, već na unaprijeđenje rada i funkcionalnosti pojedinih organizacija.

Rezultati istraživanja zasnovani su na analizi odgovarajućih zakona i propisa kojima se reguliše rad ministarstava unutrašnjih poslova, njegov menadžment, rukovođenje, strukturu i posebno sam rad policijskih organizacija, informacijama o budžetskim sredstvima prikupljenih iz zvaničnih izvora institucija vlasti, te intervjuima obavljenim sa dužnosnicima ministarstava unutrašnjih poslova, policije Brčko Distrikta i drugih policijskih organizacija u Bosni i Hercegovini.

Kad je riječ o menadžmentu, tokom provođenja preliminarnog istraživanja susreli smo se i sa određenim ograničenjima. Ona su se uglavnom ogledala u javnoj nedostupnosti zakonske regulative, posebno kantonalnih policijskih organizacija. Usljed toga, istraživanje je u nekim dijelovima ograničeno na rad onih organizacija koje su svoju zakonsku i podzakonsku regulativu učinili javno dostupnom.

1.3. Predmet istraživanja

Predmet istraživanja vezan je za menadžment i upravljanje u policijskim strukturama. funkcije menadžmenta u policijskim agencijama u Bosni i Hercegovini sa posebnim osvrtom na Kanton Sarajevo. U predmetu istraživanja, mi ćemo uraditi historijski osvrt od činjenice da je certifikovanje policajaca i nadzor nad radom policijskih organizacija, u početnom stadiju

reformi, provodio IPTF,¹¹ odnosno međunarodne operativne policijske snage Ujedinjenih nacija. Događaji koji su slijedili u narednim godinama, rezultirali su prvim ozbiljnijim koracima ka reformi policijskih organizacija u Bosni i Hercegovini. Neke od IPTF-ovih inicijativa, bile su usmjerene i na poboljšanje kohezije između pripadnika policijskih snaga iz različitih organizacija.

Domaći menadžment i upravljanje bilo je pod stalnim nadzorom međunarodnih operativnih policijskih snaga u Bosni i Hercegovini, a ogledao se u praćenju, posmatranju i provjeri aktivnosti agencija za provođenje zakona, uključujući i relevantne pravosudne institucije. Sve navedene aktivnosti provodene su u cilju osiguranja primjene međunarodnih standarda u radu policije, a samim tim i obezbjeđivanja poštovanja i povjerenja šire javnosti u domaće policijske snage. Na osnovu posljednjeg, pokrenut je i program Ujedinjenih nacija za reformu policije u Bosni i Hercegovini. Isti je sprovodio IPTF, a ogledao se u certifikovanju policijskih službenika i policijskih agencija.

U nastojanju da prevaziđu navedene probleme koji su opterećivali policijske organizacije u Bosni i Hercegovini,¹² te uvažavajući preporuke Evropske komisije, bosanskohercegovačke vlasti su se opredjelile da otpočnu reformu policije. Pripreme procesa reforme policije trajale su veoma dugo. Menadžment je usko povezan sa zakonskom legislativom koja precizno određuje nadležnosti i odgovornost pojedinaca u lancu upravljanja. Reforma i usklađivanje zakona vrlo je bitan korak u osiguranju unutarne kvalitete upravljanja.

1.4. Kategorijalni pojmovni sistem

Sigurnost - Pojam vrlo širokog značenja. Podrazumjeva “općenito stepen zaštićenosti: ljudi od različitih oblika njihova ugrožavanja, zaštitu materijalnih i kulturnih dobara u ličnoj i društvenoj svojini, zaštitu društva i njegovih vrijednosti, cjelokupnu zaštitu države od svih

¹¹ "International Police Task Force", Iptf.Org, pristupljeno 5 Decembar 2017, <http://www.iptf.org>. IPTF (International Police Task Force) je dobio mandat na osnovu ANNEX-a XI Dejtonskog mirovnog sporazuma. IPTF je počeo sa radom u decembru 1995. godine. Brojnost IPTF-ovog kontigenta kretala se do 2000 policijskih službenika.

¹² "Platvorma", www.Platvorma.Net.Co, pristupljeno 5 Decembar 2017, <http://www.platvorma.net.co>. Problemi poput: etničkog balansa u potpunosti policije, loša tehnička opremljenost, nedovoljno stručan kadar, neprimjeran politički utjecaj, niske plate, organizovani kriminal i pitanja oduzimanja sertifikata. 15. januar 2003. godine. Mandat EUPM se ogledao u radu sa srednjim i višim menadžmentom, a ne sa patrolnom policijom i zbog toga je EUPM bio daleko manje vidljiv od IPTF-a. Službenici Misije su bili raspoređeni u kancelarije i administrativne odjele sa supervizorima policijskih službenika. Deset godina Policijske misije Evropske unije, Priča o Policijskoj misiji Evropske unije u BiH, Policijska misija EU u BiH, Sarajevo, 2012. EUPM-ova interna radna grupa je početkom 2003. počela da ispituje moguće inicijative za rekonstrukciju policije i tražila modele za restrukturiranje policijskih tijela u državi. Radna grupa je svoj posao završila u novembru 2003. godine sa konkretnim konceptnim planom za restrukturiranje policije.

vidova njenog ugrožavanja, a naposljetku sigurnost podrazumjeva stepen zaštite od ugrožavanja na planetarnom i kosmičkom nivou života općenito i ljudskog roda u cjelosti. Svi nivoi sigurnosti: planetarni, državni i sigurnost čovjeka-pojedinca, te materijalnih i kulturnih dobara predstavljaju neraskidivu cjelinu”. U političkom smislu sigurnost podrazumjeva stepen zaštite države od ugrožavanja iznutra i izvana (unutarnja i vanjska sigurnost). Vanjska sigurnost se odnosi na nezavisnost, suverenitet i teritorijalni integritet države i stepen njenog ugrožavanja u određenom vremenu, dok unutarnja sigurnost podrazumjeva mogućnost za funkcioniranje ustavnog, ekonomskog i pravnog sistema u državi, stepen ugroženosti i zaštite ljudi (građana) njihovih prava, materijalnih dobara u ličnoj i svakoj drugoj svojini (Beridan I./Tomić I./ Kreso M: 2001, str. 348-349).

Unutarnja sigurnost - Unutarnja sigurnost, se često naziva i javnom sigurnošću, višeznačan je pojam za procese, institucije i mjere u unutrašnjoj politici koje su prema upotrebi i funkciji uglavnom usmjerene prema osiguranju zaštite, sigurnosti, i pouzdanosti te prema zaštiti od opasnosti za pojedince, ali i za političke, društvene i ekonomske poretke (Nohlen.,S: 2001, str. 486).

Tranzicija - Općenito označava prijelaz iz jednog stanja u drugo. Ovaj neologizam tek se u društvenom i političkom kontekstu značajnije koristi s početkom devedesetih godina 20. stoljeća, od povijesnog sloma komunizma. U užem smislu riječi, tranzicija označava proces transformacije netržišnih gospodarstava koji je nastupio kao posljedica sloma komunizma. U širem smislu, tranzicija označava prijelaz iz nedemokratskog, totalitarnog komunističkog društva u državnom i paradržavnom vlasništvu, u građansko društvo robnotržišne privrede s višestranačkim političkim sistemom liberalne demokracije. Budući da se prijelaz iz autoritarnog u demokratski sistem drži nužnom pretpostavkom za industrijsku ekonomsku modernizaciju, proces tranzicije označava radikalnu reorganizaciju društvenog, političkog i privrednog života na svim nivoima, vođenu u pravcu usklađivanja s dostignućima najrazvijenijih zemalja i potrebama savremenog naučno tehnološkog razvoja. To znači prihvatanje modernih građanskih standarda, kako u porizvodnji materijalnog, tako i duhovnog života jednog društva. U tom smislu opseg i kvalitet tranzicije postkomunističkih zemalja postaje mjera uspješne integracije u redove razvijenog svijeta, a samim tim i temeljna pretpostavka za prijem u integracijske tokove i organizacije najrazvijenijih evropskih zemalja poput Evropske unije i NATO (Abazović., M: 20,12, str.106).

Organizacija – (lat. organisatio) Društvena cjelina uspostavljena kao institucionalno uređeno mnoštvo ljudi i sredstava čija je djelatnost primarno oblikovana tako da vodi ostvarivanju izvjesnih specifičnih (ekonomskih, političkih, kulturnih...) ciljeva, odnosno stvaranju “ishoda,, (dobara, usluga) potrebnih drugim akterima (Abazović., D: 2002, str.286-287).

Kriminalitet - U teoriji postoji više pokušaja definiranja kriminaliteta. Ali, izdvajaju se tri oblasti koje cjelovito razmatraju fenomenologiju i suštinu ove društvene pojave. To su pravna, sociološka i kriminološka misao. Pravna definicija kriminaliteta polazi od normi materijalnog krivičnog zakonodavstva. Ona se sastoji u isticanju kršenja zakona...U istom smislu treba promatrati i stav da se krivično djelo pravno definira kao „kršenje krivičnog zakona“, što znači da niti jedno djelo nije krivično djelo ako nije zabranjeno krivičnim normama...Međutim, ova definicija kriminaliteta je nedovoljna i u osnovi formalistička. Prilikom određivanja samog pojma bitno je odrediti njegov društveni karakter, njegovu društvenu uslovljenost i zakonitost javljanja u datim uslovima i strukturama, u kojima se vrši proces kriminalizacije pojedinih lica, vodeći pri tome računa da on predstavlja društvenu pojavu, koja se ispoljava u konkretnim inkriminiranim radnjama pojedinih lica. U tome je smisao sociološkog pristupa u određivanju pojma kriminaliteta. Ipak, između pravnog i sociološkog definiranja kriminaliteta postoji tjesna veza, jer je kriminalitet istovremeno i pravna i sociološka kategorija. U smislu zaključka o pravnom i sociološkom definiranju kriminaliteta, moglo bi se ustvrditi da formalnopravna determinacija kriminaliteta koja leži u osnovi krivično-pravne odredbe, ne mora biti uvijek i sociološki relevantna. Štaviše, ako se nje pridržavamo striktno, to može dovesti u nekim slučajevima do neprihvatljivih rješenja. Zbog toga je neophodno dopunjavati i korigirati pravni pojam sociološko-kriminološkim pristupom u određivanju kriminaliteta. Sociološko-kriminološki aspekt definiranja kriminaliteta ogleda se kroz ulogu kriminologije i kriminalistike. Valja naglasiti da su kriminološka nauka i sociologija bliske, a ponekad čak i podudarne. Sociologija se, kako je već navedeno, interesira za kriminalitet koji kao društvenu pojavu proučava zajedno sa drugim društvenim pojavama i ponašanjima. Kriminologija pak veliku pažnju obraća društvenom karakteru kriminalnog fenomena, njegovim društvenim korjenima i uzrocima, uticajima koje društvo vrši na ličnost delikvenata, i sličnim pitanjima. S druge strane, kriminologija i pravna nauka su u složenoj interaktivnoj vezi. Kao konačan zaključak, proizilazi da je proučavanje kriminaliteta u kvalitativnom i kvantitativnom totalitetu smješteno u “magični trougao” pravne, sociološke i kriminološke misli. U tom okviru je i politika suzbijanja, ali politika prevencije kriminaliteta, kao i cjelokupna društvena akcija i reakcija na eliminiranje uzroka i posljedica kriminalnih djelovanja, makar do one granice kada u jednoj društvenoj zajednici možemo ustvrditi da kriminal nije iskorjenjen, ali je sveden na efikasno i produktivno kontroliran nivo (Abazović., D: 2008 str. 53).

Sistem – (grč. Systema – cjelina, skup, sklad, povezanost...) skup objekata (dijelova, komponenti) sa relacijama između njih i njihovih atributa (osobina, svojstva). Relacije povezuju sistem u cjelinu. Premda cijela priroda predstavlja jedan sistem, za rješavanje

mnogobrojnih teorijskih i praktičnih zadataka iz spoljašne sredine, izdvajaju se manje cjeline (skupovi objekata i pojava) i posmatraju kao samostalni sistemi koji se, po potrebi, dijele na podsisteme (Beridan. I., Tomić I., Kreso M: 2001, str.351).

1.5. Ciljevi istraživanja

Društveni ciljevi

Osnovna zadaća policije u svim društvima je pružanje sigurnosti kao jedne od temeljnih ljudskih potreba. Policija je tradicionalno ključna institucija formalne društvene kontrole koja bez obzira na jasan formalni okvir svog djelovanja ima na raspolaganju široki spektar mogućih pristupa, taktika i metoda rada. Upravo iz tog razloga, ispunjavanje svoje osnovne funkcije, donositelji odluka u policiji traže najdjelotvornije načine kojima će odgovoriti zahtjevima koji se pred policiju postavljaju. Stoga danas policijske organizacije primjenjuju različite pristupe i koncepte djelovanja.

Ulogu policije građani izjednačuju s borbom protiv kriminala, a policija smatra da je policijsko djelovanje kao servis građana manje poželjno i nastoje ga izbjegavati uvijek kad je to moguće. Policija je isključivo usmjerena na pitanja kriminaliteta, dok ostale probleme zajednice svrstava u odgovornosti drugih agencija i službi. Tokom ovog razdoblja odnos policije prema građanima i zajednici kojoj služe bio je na profesionalnoj distanci. Tada se razvio i koncept tanka plava linija¹³ koji objašnjava kako policija stoji između zločina i zajednice, što upućuje i na policijsko herojstvo, ali i izoliranost od građana. Mobilne auto patrole, postupno, a s vremenom i potpuno, zamjenjuju pješačke patrole.

Kasnih pedesetih i šezdesetih godina prošlog stoljeća pojavljuju se pokreti za zaštitu ljudskih prava koji žele promijeniti socijalnu, političku i ekonomsku nejednakost. U tim okolnostima policija postaje neprijatelj i ulazi u sukob sa zajednicom kojoj služi. Kao odgovor na negativan policijski imidž¹⁴ i narušeni ugled¹⁵ pojavljuju se programi koji žele unaprijediti

¹³ "Comunity.Org", Comunity.Org, pristupljeno 5 Decembar 2017, http://comunity.org/cooperation/The_Thin_Blue_Line.

¹⁴ Imidž je preslika identiteta policije u javnosti, dojam/slika koju cjelokupna javnost ili pojedine skupine stvaraju o policiji. Imidž može biti dobar ili loš, a stvara se komunikacijskim vještinama organizacije. Dobar imidž stvaraju svi policijski službenici profesionalnom i kulturnom komunikacijom u neposrednim kontaktima s građanima, odnosno služba za odnose s javnošću transparentnim, proaktivnim i objektivnim radom. Imidž policije je nestalan, jer su mu u pozadini stereotipi i predrasude, subjektivne percepcije i opisi situacija i jer na njegovo oblikovanje mogu utjecati i imidž države, struke, Vlade, ali i imidž pojedinaca unutar policije (Borovec, 2011).

¹⁵ Ugled (dobar glas, čast, poštovanje, priznanje, uvažavanje, dostojanstvo) dugo se i teško stvara, a lako gubi. Policija zadobiva ugled u javnosti kad je njezin imidž usklađen s poimanjem pojedinaca ili javnosti o

odnos policije i zajednice, prije svega, programi na polju odnosa s javnošću, programi odnosa sa zajednicom i programi prevencije kriminaliteta. Nastoje se prevladati nedostaci reaktivnog postupanja policije na probleme koji se pojavljuju u lokalnim zajednicama te prevladati pasivna uloga građana i uspostaviti izgubljena veza s njima.

Upravljanje svim sistemima unutar javnog sektora danas je iznimno zahtjevno i kompleksno, pa tako i upravljanje policijom. Sasvim je jasno kako upravljački alati, metode rada, upravljanje resursima i pristup politici sigurnosti u Bosni i Hercegovini, na koje se ranije oslanjalo, ne mogu ispuniti zahtjeve i očekivanja koja se postavljaju pred policiju. Sve su češće situacije kada se od policije očekuje da bude izuzetno efikasna, proaktivna u predviđanju i rješavanju mogućih sigurnosnih rizika, te da istodobno bude racionalna u pogledu korištenja resursa i potrošnji materijalnih sredstava. Drugim riječima to znači kako se od policijskog menadžmenta u Bosni i Hercegovini očekuje ne samo da bude učinkovit već i da bude i isplativ.

Moderne policijske organizacije zahtijevaju moderan i fleksibilan ustroj, a on sam po sebi nije dovoljan, ako ga ne prate savremene metode upravljanja, moderni i efikasni poslovni procesi u kojima menadžment na svim razinama upravljanja ima ključnu ulogu. Samo ona policija kojoj građani mogu pristupiti na jednostavan način bez ikakvih barijera i čiji su zaposlenici kompetentni odgovoriti na zahtjeve građana može pružiti kvalitetnu javnu uslugu, učinkovitost i isplativost – dugi niz godina od policije se prije svega očekivalo da bude učinkovita u rješavanju sigurnosnih izazova. Danas se pred nju postavlja zahtjev da bude isplativa, a to znači da učinkovito rješava probleme racionalno trošeći resurse koji su joj na raspolaganju. Najveća odgovornost je na rukovoditeljima da osiguraju uspješno rješavanje sigurnosnih problema uz minimalnu, odnosno optimalnu potrošnju resursa (materijalnih, ljudskih, tehničkih), te rukovode i proizvode nove generacije zaposlenika – multitasking generacija – u odnosu na prve generacije policajaca Bosne i Hercegovine današnje su drugačije u mnogo čemu, što daje i nove mogućnosti i novu kvalitetu cjelokupnom policijskom sistemu.

Prikaz modela rada policije i njihov historijski razvoj pokazuje kako se radi o vrlo dinamičnom procesu uvjetovanom brojnim društvenim, ekonomskim, globalizacijskim i kriminološkim faktorima. Kreatori politika i donositelji odluka suočeni su sa stalnim izazovima pronalaženja optimalnih i zadovoljavajućih modela rada policije. U tom smislu ključna i nezaobilazna je uloga policijskih menadžera od kojih se zahtijeva da izađu iz

primjerenoj i ispravnoj ulozi policije u zajednici. Ugled ministarstva/policije briga je svih njezinih zaposlenika (Borovec, 2011).

ustaljenih birokratskih okvira i usvoje nove modele bazirane na poslovnom upravljanju u javnom sektoru.

Sistem hipoteza

Generalna hipoteza

U ovom radu postavili smo nekoliko hipoteza, koje ćemo pokušati dokazati i u teorijskom i u empirijskom dijelu rada.

Glavna hipoteza je:

1. Uspjeh menadžmenta u policijskim agencijama u Bosni i Hercegovini uvjetovan je kadrovskim potencijalom i zakonskom regulativom, pa je samim tim prostor za određene promjene sužen i determiniran postojećim propisima.

Pomoćne hipoteze

- Kreatori politika i donositelji odluka suočeni su sa stalnim izazovima pronalaženja optimalnih i zadovoljavajućih modela rada policije.
- Najveća odgovornost je na rukovodiocima da osiguraju uspješno rješavanje sigurnosnih problema uz minimalnu, odnosno optimalnu potrošnju resursa (materijalnih, ljudskih, tehničkih).

Metode istraživanja

Pored standardne metodologije, mi ćemo koristiti i posebnu. Pored dole navedenih metoda i tehnika, u radu ćemo koristiti razne metode i tehnike istraživanja, kako bi dokazali ili opovrgli naše hipoteze koje smo ranije testirali, prije donošenja same odluke o pisanju ovog rada.

Metode i tehnike koje ćemo koristiti su:

- Analiza sadržaja
- Komparativna metoda
- Kvalitativna i kvantitativna analiza

Vremenski plan istraživanja

Vremenski plan provođenja istraživanja podrazumijeva period od mjeseca oktobra 2017. godine do polovine 2018. godine.

2. TEORIJSKO-HISTORIJSKI OSVRT MENADŽMENTA I ORGANIZACIJE

Policija je jedna od suštinskih komponenti strukture vlasti koja je odgovorna za javnu sigurnost. Osnovna uloga policije u demokratskom društvu obuhvata održavanje javnog reda i mira, zaštitu i poštivanje osnovnih prava i sloboda građana, sprečavanje i borbu protiv kriminala, te pružanje pomoći i servis građanima. Policija predstavlja ključnu strukturu u svakom procesu reforme sigurnosnog sektora a posebno u post-konfliktnim društvima i zemljama u tranziciji na putu ka modernoj demokratiji.

Područje vanjske i unutrašnje sigurnosti, podjednako je važno za državu u njenim nastojanjima da svojim građanima omogući sigurno okruženje za razvoj i progres. Iako zemlje veću naklonost i resurse pridaju sprečavanju vanjskih prijetnji, savremeni sigurnosni izazovi na unutrašnjem planu mogu biti podjednako destruktivni i destabilizirajući. Da bi adekvatno odgovorila na ozbiljne unutrašnje sigurnosne krize, država mora provesti značajne reforme, koje će njene sigurnosne snage osposobiti da mogu odgovoriti prijetnjama poput terorizma, organizovanog kriminala, korupcije i ostalih savremenih pošasti.

Na svom euro-atlanskom integrativnom putu, Bosna i Hercegovina je napravila primjetne iskorake ka demokratiji i uspostavi vladavine prava, ali krivično-pravni sistem, javnost još uvijek ne doživljava kao službu države koja je u potpunoj funkciji građana. Nadzor, transparentnost i odgovornost, još uvijek su pojmovi koji nisu u fokusu institucija vlasti prilikom obavljanja svojih poslova i zadataka na stvaranju adekvatnog sigurnosnog okruženja. Imidž javnosti o vladavini prava i javnom redu i miru, baziran je na njihovoj ličnoj percepciji sigurnosti a ne realnosti, pa je stoga uključivanje civilnog društva u ovu oblast djelovanja vlasti više nego potrebno.

Uvrštavajući ljudsku sigurnost u prioritete našega cjelokupnoga rada, vodili smo se pretpostavkom da je provođenje jednog ovakvog istraživanja u interesu svih građana, koji sa pravom očekuju od države da im omogući nivo sigurnosti neophodan za razvoj demokratije, vladavinu prava i punu zaštitu ljudskih prava u skladu sa domaćim zakonodavstvom i međunarodnim humanitarnim pravom.

Istraživanje ne pretenduje da pruži konačan sud o kompleksnoj materiji policijskog djelovanja i reforme u Bosni i Hercegovini, već da privuče interes relevantnih domaćih subjekata o temi o kojoj se nije dovoljno raspravljalo, niti pisalo tokom proteklih godina.

Stekao se dojam da je oblast policije bila u interesu samo međunarodne zajednice, koja je nastojala da pruži podršku domaćim vlastima u izgradnji policije u Bosni i Hercegovini na demokratskim principima. Neshvatljivo mali literalni opus o reformi policije i izgradnji kapaciteta kontradiktoran je sa interesom i sredstvima koje su donatori usmjerili u ovu oblast.

U državi i društvu koje, poput bosanskohercegovačkog, sebe smatra u velikoj mjeri demokratskim, potrebno je postići veći stepen informisanosti i obrazovanja, kako profesionalnih djelatnika (u ovom slučaju policijskih službenika), tako i građana i predstavnika vlasti. Takvo što bi rezultiralo svjesnošću o značaju traženja odgovornosti i pokretanja unapređenja profesionalizma i efikasnosti rada policijskih organizacija. Sve se to, u krajnjem slučaju, treba odraziti na povećanje nivoa sigurnosti građana i zaštite ljudskih prava, što je i jedan od osnovnih preduvjeta za pristupanje Bosne i Hercegovine evropskim strukturama.

Sagledavajući dostupnu literaturu, uvidjeli smo da u ovoj oblasti nedostaje jedna pregledna analiza ustrojstva i stanja policijskog sistema u BiH, koja u sebi sadrži detaljniji pregled reforme od završetka rata do danas, kao i analiza ustrojstva policijske strukture nakon 2008. godine, tj. nakon uspostave novih policijskih organizacija na državnom nivou. Često od policijskih zvaničnika čujemo da je njihov rad i nakon svih provedenih reformi i dalje opterećen nedostatkom resursa, neadekvatnim treningom, nedovoljnom i zastarjelom opremom. U posljednje vrijeme, svjedoci smo i sve češćih rasprava o potrebi redefinisanja odnosa između politike i operativnih policijskih poslova.

Nesporo je da je kompletan proces reforme policijskog sistema u Bosni i Hercegovini bio opterećen različitim i što je evidentno, nespojivim političkim interesima. Predmet političkog sporenja nad ovom, možda i najznačajnijom polugom i atributom vlasti, dosegno je svoj intenzitet tokom perioda od 2004. do 2008. godine. Pojedini analitičari su čak ovaj period izdvojili iz ukupnog procesa reforme policije, koji je u biti kontinuiran proces, te ga definisali kao pokušaj restrukturiranja ili institucionalne reorganizacije policijskog sistema u BiH.

Neuspješan ishod, odnosno parcijalna podrška dogovorenoj reformi, ujedno je označila i kraj učešća svih instanci društva i njihovog interesa u pogledu ocjene funkcionalnosti policijskog sistema. Nikada do sada nije urađena evaluacija uspješnosti te reforme, niti se vrši monitoring ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti uspostavljene policijske strukture. Okončanjem mandata Policijske misije Evropske unije, podrška policijskim organizacijama u BiH nastavljena je kroz multilateralne i bilateralne programe podrške, koji u svom obimu ne zadiru u suštinske, institucionalne reforme, već na unaprijeđenje rada i funkcionalnosti pojedinih organizacija.

Stoga je i cilj ovoga istraživanja da pruži osnovni uvid u postojeće stanje policijskog sistema u BiH nakon posljednje provedene reforme/restruktuiranja, okončane 2008. godine. U osnovi, ovo istraživanje je pokušaj koji bi trebao inspirisati ili možda usmjeriti potrebnu debatu o efikasnosti izgrađenog sistema u sektoru policije, koja će nesumnjivo biti veoma podložna izazovima koji mu predstoje u dostizanju evropskih standarda u borbi protiv organizovanog

kriminala, prevencije terorizma, prevenciji korupcije, te jačanju bezbjednosti i sigurnosti putem integrisanog upravljanja granicom.

Rezultati istraživanja zasnovani su na analizi odgovarajućih zakona i propisa kojima se reguliše rad ministarstava unutrašnjih poslova i policijskih organizacija, te intervjuima obavljenim sa dužnosnicima ministarstava unutrašnjih poslova, policije Brčko Distrikta BiH i drugih policijskih organizacija u BiH. Rad na samom istraživanju trajao je pet mjeseci, a u istraživanju je korišten deskriptivni istraživački pristup (intervju i fokus grupa) i kvantitativni pristup (desk analiza i analiza sadržaja).

Tokom provođenja istraživanja susreli smo se i sa određenim ograničenjima. Ona su se uglavnom ogledala u javnoj nedostupnosti zakonske regulative, posebno kantonalnih policijskih organizacija. Usljed toga, istraživanje je u nekim dijelovima ograničeno na rad onih organizacija koje su svoju zakonsku i podzakonsku regulativu učinili javno dostupnom ili dostavili na zahtjev.

Ovo istraživanje o reformi policije u BiH naš je skromni doprinos težnjama za prihvatanjem najviših demokratskih principa u ovoj oblasti državne uprave. Istraživanje čini pet poglavlja: Historijski pregled reforme policijskog sistema u BiH, Menadžment i organizacija policijskih agencija u BiH, Strukturalna analiza nadležnosti u zakonodavstvu i praksi, MUP Kantona Sarajevo, te zaključna razmatranja.

2.1. Historijski pregled reforme policijskog sistema u Bosni i Hercegovini

Koncept reforme sigurnosnog sektora Bosne i Hercegovine, čiji integralni dio svakako čini i reforma policijskog sistema, otpočeo je neposredno nakon uspostave mira u Bosni i Hercegovini 1995. godine. Nove (stare) elite vlasti, uz manja ili veća odstupanja, reformu policije su tretirali kao dio paketa vezanog za dostizanje standarda evropskih integracija.

Otud ne iznenađuje, da se i koncept policijske reforme pokušavao javno tumačiti prevashodno kao ustupak razvijenim zemljama, odnosno kao nezaobilazni dio puta ka priključenju BiH u EU i NATO. Ovakvim pristupom, koji je bio identičan i u drugim zemljama Zapadnog Balkana, željele su se prikriti bar dvije činjenice. Prema profesoru Hadžiću, te činjenice se ogledaju u tome da lokalne političke elite sebi i svojim glasačima stvaraju iluziju da se manjak volje i znanja potrebnog za radikalnu reformu društva i sektora sigurnosti može prikriti/ili nadoknaditi reformskom logorejom. Druga činjenica ogleda se u „poturanju“, svojoj i tuđoj javnosti, stihijske reorganizacije policije i sektora sigurnosti kao reforme,

odnosno, priče da je moguće reformisati naslijeđenu policiju, vojsku i obavještajne službe, a da se pritom ne dira u njihovo ratno naslijeđe.¹⁶

U namjeri da približimo cjelokupan proces reforme policijskog aparata Bosne i Hercegovine, u kraćem hronološkom osvrtu, podsjećamo na sve faze toga procesa, koje su otpočele neposredno nakon potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma. Po završetku rata u BiH, brojnost policijskog osoblja u oba entiteta bila je blizu 44,000 službenika, ali je veoma brzo demobilisano njih oko 26,000. Policijske snage u BiH, sastojale su se od 13 različitih službi na postojećim nivoima administrativne vlasti, pri čemu je svaka odgovarala odvojenim vladama i djelovala u skladu sa složenim setom zakona i propisa. Tako je, uz dva entitetska MUP-a (Federacija BiH i Republika Srpska), egzistirala i Policija Brčko Distrikta, te 10 kantonalnih MUP-ova. Državni (centralni) nivo nije imao nadležnosti u oblasti policijskih poslova. Takva fragmentiranost policijske strukture u BiH nije u početku bila u fokusu interesovanja međunarodne zajednice, jer se ona više fokusirala na samu suštinu policijskog rada.

2.2. Postratno certifikovanje policijskih službenika i demokratizacija policijskih agencija u Bosni i Hercegovini

Certifikovanje policajaca i nadzor nad radom policijskih organizacija, u početnom stadiju reformi, sprovodio je IPTF,¹⁷ odnosno UN-ove međunarodne operativne policijske snage.

Događaji koji su slijedili u narednim godinama, rezultirali su prvim ozbiljnijim koracima ka reformi policijskih organizacija u BiH. Neke od IPTF-ovih inicijativa, bile su usmjerene i na poboljšanje kohezije između pripadnika policijskih snaga iz različitih organizacija. Međutim, osnovni zadatak Međunarodnih operativnih policijskih snaga u BiH ogledao se u praćenju, posmatranju i provjeri aktivnosti agencija za provođenje zakona, uključujući i relevantne pravosudne institucije. Sve navedene aktivnosti provedene su u cilju osiguranja primjene međunarodnih standarda u radu policije, a samim tim i obezbjeđivanja poštovanja i povjerenja šire javnosti u domaće policijske snage. Na osnovu posljednjeg, pokrenut je i program UN-a za reformu policije u BiH. Isti je sprovodio IPTF, a ogledao se u certifikovanju policijskih službenika. U okviru ovog programa, 558 službenika nije zadovoljilo kriterije IPTF-a i tim

¹⁶ Hadžić, M. (2001) *Sudbina partijske vojske*. Beograd: Samizdat B92.

¹⁷ IPTF (International Police Task Force) je dobio mandat na osnovu ANNEX-a XI Dejtonskog mirovnog sporazuma. IPTF je počeo sa radom u decembru 1995. godine. Brojnost IPTF-ovg kontingenta kretala se do 2000 policijskih službenika.

pripadnicima policije je uskraćena certifikacija.¹⁸ Za skoro 17.000 policijskih službenika IPTF je izdao certifikate, odnosno privremena ovlaštenja, a za 15.786 policijskih službenika urađena je puna certifikacija. Ovakav nepotpun pristup certifikaciji policijskih službenika, doveo je do određenog nezadovoljstva. Pravni problemi koji su proizašli iz ovog procesa nikada nisu riješeni, pa u nekim segmentima i danas opterećuju rad policije u BiH.

Neke od inicijativa IPTF-a bile su usmjerene i na poboljšanje kohezije između pripadnika policijskih snaga iz različitih struktura. Tako je pod okriljem Misije UN-a u BiH uspostavljen CIVBiH, odnosno policijski kapacitet BiH za provođenje međunarodnih mirovnih operacija u čiji sastav su ušli pripadnici postojećih policijskih struktura. Te formacije, nakon što su prošle kroz odgovarajuće treninge od strane IPTF-a, u aprilu 2000. godine prvi put su raspoređene u sastav UN mirovne misije snaga u Istočnom Timoru, misiju UNTEAT.¹⁹ Od tada pa do 2011. godine u mirovnim misijama (Liberija, Kipar, Sudan, Haiti, Ist. Timor), sudjelovalo je 135 policijskih službenika/ca iz BiH, od čega je bilo 17 pripadnica ženskog spola.²⁰

2.3. Uspostava policijskih organizacija na državnom nivou

Policijske organizacije u BiH kojih je, kao što je navedeno bilo trinaest u tom periodu, u okviru svojih poslova i zadataka obavljale su i poslove nadzora i kontrole prelaska državne granice. Za te poslove bile su nadležne sve do uspostave Državne granične službe (DGS), čiji je proces uspostave bio opterećen mnogim poteškoćama. Početkom 1999. godine, Ured Visokog predstavnika (OHR), uputio je inicijativu Predsjedništvu BiH sa prijedlogom za uspostavu Državne granične službe, današnji naziv Granična policija Bosne i Hercegovine. Ova inicijativa je prihvaćena i konkretizovana na način da je Predsjedništvo BiH osnovalo Direkciju, čiji je zadatak bio da izradi odgovarajuću zakonsku regulativu za uspostavljanje navedene službe. Zakon je ubrzo pripremljen, ali zbog političkih neslaganja, isti je u nekoliko navrata bio odbijen u Parlamentarnoj skupštini BiH. Nemogućnost usvajanja zakona u parlamentarnoj proceduri, nagnala je visokog predstavnika da isti proglasi i nametne. Tako je Državna granična služba uspostavljena na temelju Zakona o Državnoj graničnoj službi BiH, kojeg je, u skladu sa svojim ovlaštenjima, 13. januara 2000. godine, donio visoki predstavnik. Već nakon šest mjeseci od donošenja zakona, DGS je otpočeo sa operativnim radom. Zakon o

¹⁸ Deset godina Policijske misije Europske unije, Priča o Policijskoj misiji Europske unije u BiH, Policijska misija EU u BiH, Sarajevo, 2012.

¹⁹ Associated Press Newswires (2000), 'Bosnian Police had off for First Mission Abroad', Dow-Jones Database.

²⁰ Izvještaj o provedbi Akcionog plana za implementaciju UN Rezolucije 1325 'Žene, mir i sigurnost' u Bosni i Hercegovini za 2012. godinu

Državnoj graničnoj službi BiH je nešto kasnije, u augustu 2001. godine, ratifikovala i Parlamentarna skupština BiH. Proces preuzimanja poslova nadzora i kontrole prelaska državne granice od entitetskih i kantonalnih MUP-ova tekao je etapno i okončan je 30. septembra 2002. godine, inauguracijom Jedinice granične policije Strmica.²¹ Ovim činom ozvaničena je pokrivenost cjelokupne državne granice, duge 1.551 km, a brojčano, snage osoblja DGS-a dostigle su broj od oko 2.000 službenika.

U ovom periodu reforma je tekla i u smjeru uspostave policijske organizacije na državnom nivou, koja bi bila odgovorna za prikupljanje i obradu podataka od interesa za sprovođenje međunarodnih i krivičnih zakona u BiH. U tom cilju, OHR i UN Misija u BiH su u prvoj polovini 2002. godine sačinili pravni okvir za Državnu agenciju za informacije i zaštitu (SIPA), koja je osnovana te iste godine kao samostalna institucija Bosne i Hercegovine. Pored gore navedenog, Agencija je imala nadležnosti i za zaštitu vrlo važnih ličnosti, diplomatsko-konzularnih predstavništava i objekata institucija BiH, te diplomatskih misija koje imaju mandat u BiH. Nedostatak političke podrške odrazio se i na sam proces uspostave ove institucije. Tako je Agencija do kraja 2002. godine imala uposlena samo tri službenika, i to tri direktora, a operativni rad je bio onemogućen zbog nedostatka osoblja, prostorija za smještaj, kao i nedovoljnim pravnim osnovom za njen rad. U osnovi političkih previranja, bilo je neslaganja određenih političkih opcija oko prenosa pojedinih nadležnosti entitetskih MUP-ova na novouspostavljenu Državnu agenciju za informacije i zaštitu (SIPA).

Još jedna institucija iz oblasti sigurnosti na državnom nivou osnovana je u 2002. godini, a to je Ministarstvo sigurnosti BiH,²² koje je dobilo širok dijapazon nadležnosti u oblasti sigurnosti na državnom nivou. Ministarstvo je osnovano u decembru 2002. godine, a isto je postalo operativno u 2003. godini, nakon usvajanja neophodnog zakonodavstva, popune osoblja i dodijeljivanja odgovarajućeg budžeta. Bitno je napomenuti da Ministarstvu sigurnosti BiH nisu dodijeljene nikakve direktne nadležnosti vezane za policijske poslove.

Paralelno sa ranije navedenim aktivnostima, IPTF je usmjerio svoje djelovanje i na depolitizaciju i veću profesionalizaciju policijskih organizacija. Kao rezultat te intencije, 2002. godine su uspostavljene institucije direktora policije u entitetima BiH. Dužnost direktora policije je, shodno tome, bila organizovanje policijskog posla u profesionalnom smislu, nasuprot funkcije ministra policije koji je imao prevashodno političku ulogu. Samim tim, došlo je i do određenih promjena u ulozi policijske službe, i to u razdvajanju djelovanja policije u političkoj funkciji, ka usmjeranju djelovanja prvenstveno na poslove zaštite građana

²¹ Brošura Granična policija BiH: Uspostava i razvoj.

²² Zakon o Vijeću ministara BiH, 03. decembra 2002. Preuzeto sa: "Office Of High Representative", Ohr.Int, 2002, http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content_id=28610.

i ustavnog poretka. Na drugoj strani, manjkavosti modernog policijskog menadžmenta na svim nivoima, dodatno su otežavale rad policije. Organizacija policijskog menadžmenta, gdje politička supervizija od strane MUP-a nije bila jasno odvojena od operativnog djelovanja, dovela je do nejasno definisanih odgovornosti, te do povećanja broja osoblja na administrativnim pozicijama. Ovaj period karakteriše i nepostojanje jasno definisane policijske strategije i ciljeva, pa su tako godišnji programi aktivnosti predstavljali samo opštu listu svih policijskih dužnosti. Jednostavno, nije bilo proaktivnosti u radu, a primjetno je bilo i odsustvo rada policije koji je fokusiran na odnose policije i građana. Tadašnji pravilnici/direktive/izvještaji su, u nekim instancama, bili izvor dezinformacija i nisu odražavali realnu situaciju. Čak su u nekim slučajevima bili u kontradikciji sa državnim zakonima, te dovodili do preklapanja nadležnosti u ne-operativnim policijskim poslovima. Generalno sagledavajući, navedeni dokumenti su služili kao jedna vrsta alibija policijskim organizacijama za neefikasno korištenje, kako ljudskih, tako i finansijskih resursa. Broj certifikovanih policijskih službenika u BiH je krajem 2002. godine iznosio oko 17.000, izuzimajući administrativno osoblje u različitim ministarstvima unutrašnjih poslova. Zastupljenost manjina i rodna ravnopravnost se u ogromnoj mjeri poboljšala u periodu od završetka rata, ali je moguće ostvariti dodatni napredak u ovoj oblasti.²³

2.4. Pokušaj restrukturiranja policije u BiH

U nastojanju da prevaziđu navedene probleme koji su opterećivali policijske organizacije u BiH, te uvažavajući preporuke Evropske komisije, bosanskohercegovačke vlasti su se opredjelile da otpočnu reformu policije. Pripreme procesa reforme policije trajale su veoma dugo. Već na samom početku procesa mogao se steći dojam da će reformom dominirati isključivo politički interesi, a da će mišljenja i preporuke profesionalaca iz ove struke ostati u drugom planu. Na fonu ovoga političkog opredjeljenja, koji je koincidirao i sa inauguracijom Policijske misije Evropske unije (EUPM) u Bosni i Hercegovini početkom 2003. godine, iniciran je početak reforme policije u BiH. Nešto kasnije, ovaj proces reforme naveden je i kao neophodan preduslov za potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Bosne i Hercegovine EU. Studija izvodljivosti i pripremljenosti BiH za (potencijalno) članstvo u EU, koju je objavila Evropska komisija u novembru 2003. godine, navodi kako je između 16

²³ Deset godina Policijske misije Evropske unije, Priča o Policijskoj misiji Evropske unije u BiH, Policijska misija EU u BiH, Sarajevo, 2012. str. 27.

područja koja su bila određena kao prioritetna za uspostavu funkcionalne državne strukture, vladavina prava i reforma policije zauzimaju vrh na predmetnoj listi.²⁴

U ovom periodu, u Bosni i Hercegovini je postojalo 15 policijskih organizacija, koje su se suočavale sa osnovnim političkim i strukturalnim poteškoćama. Političke poteškoće su se ogledale u nasljeđu tijesnih veza između političkih tijela, stranačke strukture, policijskog vodstva i pravosudnog sistema. Strukturalni izazovi su ostali gotovo isti kao i u prethodnom periodu, a oni su se ogledali u kompleksnom nizu zakona i propisa, te u pojedinačnim odgovornostima policijskih organizacija različitim nivoima vlasti u BiH.

Provođenje policijske reforme u Bosni i Hercegovini otpočelo je 20. maja 2004. godine, najavom tadašnjeg predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH, gospodina Adnana Terzića, da će u narednih mjesec dana „formirati ekspertnu komisiju koja će do kraja godine pripremiti zakone za reformu policije u BiH.“ Period između januara 2003. i maja 2004. godine, iskorišten je za pripremu reforme. Predviđeno je da reforma bude završena do 25. februara 2005. godine, ali je ona potrajala znatno duže, tačnije tri godine, devet mjeseci i pet dana. Reforma policije je, kao što smo vidjeli, optimistično najavljena, a odvijala se kroz nekoliko faza koje će biti predstavljene u nastavku teksta. Pored početka provođenja policijske reforme u BiH, 2004. godinu je obilježilo i donošenje Zakona o Državnoj agenciji za istrage i zaštitu.²⁵ Ovim zakonom utvrđena je nadležnost i organizacija SIPA-e kao policijskog organa. SIPA je pravno naslijedila Državnu agenciju za informacije i zaštitu, koja je osnovana 2002. godine, kao samostalna institucija Bosne i Hercegovine, o čijoj nadležnosti je bilo govora ranije. SIPA je tako postala prva policijska agencija koja svoju nadležnost ostvaruje na cijeloj teritoriji BiH.

Martensov plan – prva faza (maj 2004). Prvi pokušaj u provođenju policijske reforme BiH iniciran je od strane i pod pokroviteljstvom Evropske komisije, koja je u tu svrhu za predsjednika komisije za reformu delegirala bivšeg premijera Belgije, gospodina Wilfreda Martensa. Shodno tome, Vijeće ministara BiH je formiralo Komisiju za restrukturiranje policije (PRC),²⁶ koja se sastojala od domaćih i međunarodnih eksperata. Cilj reforme je bio uskladiti kapacitete policije sa evropskim standardima i praksom, odnosno organizovati policijske organizacije u BiH na način da budu sposobne za borbu protiv organizovanog kriminala i terorizma, te spremne i voljne da privedu sudu pravde osumnjičene za ratne

²⁴ Evropska Komisija (European Commission) Deklaracija sa sastanka EU - Zapadni Balkan u Solunu , 21.06. 2003. Dostupno on-line: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference= PRES/03/163&format=HTML&aged=0&language =EN&guiLanguage=en>

²⁵ Zakon o Državnoj agenciji za istrage i zaštitu („Službeni glasnik BiH“, br. 27/04, 63/04, 35/05 i 49/09). Strateški plan aktivnosti državne agencije za istrage i zaštitu 2012-2014. SIPA, Sarajevo 2012. str. 20.

²⁶ Komisija za reformu policije se sastojala od članova, pridruženih članova i posmatrača. Šef Misije EUPM-a također je bio član Komisije.

zločine. Prema riječima tadašnjeg ministra sigurnosti BiH gosp. Bariše Čolaka, BiH je u tom periodu imala 18.000 policajca i 5.000 administrativnih radnika, odnosno ukupno oko 23.000 zaposlenih u organima policije, što je prevazilazilo ekonomske kapacitete zemlje. Plate policajaca u Republici Srpskoj su bile najniže, dok su u pojedinim kantonima u FBiH bile i do tri puta veće od prosječne plate u Federaciji BiH. O teškoj i neujednačenoj situaciji govori i podatak da je tadašnja neto osnovna plata varirala između 340 KM mjesečno u RS-u i 1259 KM mjesečno u Brčko Distriktu.²⁷ Ovakva neujednačenost u primanjima stvarala je opravdano nezadovoljstvo pripadnika policije, te generirala pretpostavke za korupciju.

Komisija za reformu policije, na čelu sa gosp. Martensom, 15. decembra 2004. godine je završila prijedlog za reformu policije. U istom je predloženo da se u BiH formira jedinstvena policijska struktura, sačinjena od više policijskih oblasti, kojima bi rukovodio direktor ili komesar. Jedinstvena policija BiH bila bi finansirana s državnog nivoa i organizovana po regionalnom principu, gdje postojeće administrativne granice između entiteta ne bi imale direktnog značaja za formiranje lokalnih policijskih oblasti. Predsjednik Komisije za reformu policije, gosp. Martens je 14. januara 2005. godine, predsjedavajućem Vijeća ministara BiH, gosp. Terziću i Visokom predstavniku gosp. Pediju Ešdaunu i formalno uručio konačni Izvještaj o radu Komisije, koji je sadržavao koncept za uspostavljanje jedinstvene policijske strukture u Bosni i Hercegovini.²⁸ Shodno tome, BiH će imati isključivu nadležnost nad svim policijskim pitanjima, što uključuje i zakonodavnu i budžetsku nadležnost. Također, predviđeno je da ministar sigurnosti ima odgovornost za opšti politički nadzor jedinstvene strukture policije u državi. Narodna skupština Republike Srpske je u aprilu 2005. godine odbila prijedlog reforme policije koji je sačinila Komisija za reformu, označivši time kraj ove faze.

Vlaškički pregovori²⁹ – ***druga faza (april 2005 – juli 2005.)*** Ovu fazu reforme karakterišu pregovori lidera političkih stranaka o tzv. Martensovom planu. Dakle, prethodno odbijeni prijedlog reforme policije u Narodnoj skupštini RS-a, ponovno je uzet u razmatranje i poslužio je kao osnov za nove političke pregovore predstavnika uključenih političkih partija. Bitno je napomenuti da je cjelokupna reforma policije započeta i vođena na osnovu tri

²⁷ Finansijska, organizaciona i administrativna procjena Policijskih snaga BiH i Državne granične službe, Sažetak menadžmenta, ICMPD, TC i dr. Sarajevo, maj 2004.

²⁸ Preporučena jedinstvena struktura bila je u skladu sa 12 usmjeravajućih principa za reformu policije u članu 2. odluke Visokog predstavnika. Izvještaj daje 3 glavna elementa koji su neophodni u procesu reforme u BiH: isključiva državna nadležnost nad policijom; lokalne policijske oblasti određene na osnovu tehničkih i profesionalnih kriterija i sistem koji štiti policiju od neodgovarajućeg političkog utjecaja. -Deset godina Policijske misije Evropske unije, Priča o Policijskoj misiji Evropske unije u BiH, Policijska misija EU u BiH, Sarajevo, 2012. str. 58.

²⁹ Ovi pregovori su nazvani „Vlaškički pregovori“ jer su se sastanci učesnika razgovora održavali na planini Vlašić u blizini Travnika.

principa, koje je Evropska komisija postavila kao osnov i minimalan uslov za reformu. To su sljedeća tri principa, za koje su zvaničnici EU govorili da se od njih ne smije odstupiti prilikom reforme, ali kao što će se kasnije vidjeti ni oni nisu ostali dosljedni svojim istaknutim principima:

1. državna ovlaštenja za sva budžetska i zakonodavna policijska pitanja,
2. funkcionalne oblasti policijskih nadležnosti
3. nemiješanje politike u operativne aktivnosti policije.

Na kraju, vlašićki pregovori su rezultirali saglasnošću učesnika da je neophodno provesti reformu policije ali sa napomenom da ona ne smije zadirati u ustavne promjene, prihvativši pri tome Izvještaj Komisije za reformu policije baziran na tri principa Evropske komisije, te određivši rok za provođenje dogovora.

Ipak, u maju 2005. godine, visoki predstavnik Ešdaun je odlučio da prekine daljnje pregovore o reformi policije, nakon što lideri RS-a nisu prihvatili prijedlog da mape policijskih regija prelaze entitetske granice. Narodna skupština RS-a je donijela zaključak, da se reforma policije može sprovesti samo u okviru Ustava RS-a i Ustava BiH, te uz poštovanje Dejtonskog mirovnog sporazuma. Šef policijske misije Evropske unije, gosp. Kevin Karti poručio je 30. maja 2005. godine poslanicima Narodne skupštine RS-a, da je nemoguće ostvariti punu reformu policije ako policijske regije ne prelaze granice entiteta, uz napomenu da je to neophodno isključivo iz profesionalnih (tj. funkcionalnih) razloga. U Sarajevu je 26. jula 2005. godine, zbog nedolaska nekolicine stranačkih lidera propao pokušaj postizanja dogovora o nastavku započetih političkih pregovora o reformi policije u institucijama sistema. Ovaj drugi pokušaj reforme je, također, propao na političkom nivou. Međutim, od reforme se nije odustalo, pa je tako Pedi Ešdaun proglasio reformu policije za svoj glavni prioritet u radu, te uspostavio Komisiju za restrukturiranje policije. Donesena je i odluka o uspostavi Direkcije za implementaciju restrukturiranja policije.

Institucionalno pregovaranje – treća faza (august 2005. – septembar 2005.). Ovu fazu karakterišu brojni sastanci predstavnika vlada, a ne nužno političkih (stranačkih) elita. Period institucionalnog pregovaranja o reformi policije je započeo u augustu 2005. godine, sastankom predstavnika Vlade FBiH, Vlade RS i Vijeća ministara BiH. Za platformu institucionalnih pregovora preuzet je prijedlog Komisije za reformu policije i politički dogovor sa Vlašića. Pregovori su trebali iskristalisati jedinstven prijedlog reforme policije, koji bi bio upućen do 15. septembra nadležnim parlamentima na usvajanje. Na sastanku 7. septembra 2005. dogovoreno je osnivanje jedinice (Direkcije) za provođenje reforme policije, radnog tijela čiji je zadatak bila priprema plana za implementaciju reforme policije, kao i zakonskih i podzakonskih akata koji će regulisati ovu oblast. Direkciju osniva Vijeće

ministara BiH, uz saglasnost entitetskih vlada i Brčko Distrikta BiH. Međutim, iako je postignut dogovor o ključnim pitanjima reforme, ona nije provedena. Ni novi sastanak koji je bio održan 11. septembra te godine u Banja Luci, nije donio nikakav pomak. Zbog neprihvatanja polazne osnove za pregovore o reformi policije od predstavnika iz RSa i ova faza pregovora je bila predodređena na neuspjeh. Brojni ministri vanjskih poslova zemalja Evropske unije, izrazili su duboko razočarenje odlukom Narodne skupštine RS-a da odbije prijedlog reforme policije, koji je bio u skladu sa evropskim principima. To je bio i razlog za njihovu odluku da Bosni i Hercegovini ne odobre početak pregovora o stabilizaciji i pridruživanju sa EU, uprkos spremnosti da se jedan takav čin desi prije desetogodišnjice potpisivanja Dejtonskog sporazuma.

Najveći iskorak u ovoj fazi pregovora, ako se to tako može okarakterisati, bio je taj što su u odnosu na prethodne faze, sada predstavnici institucija vlasti zamijenili političke lidere tokom pregovora o reformi.

Sporazum o reformi policije – četvrta faza (oktobar - novembar 2005.). Ovaj sporazum ponuđen je od strane predstavnika Vlade RS-a, na sastanku sa visokim predstavnikom gosp. Ešdaunom. Sporazum³⁰ je predviđao da izvršna vlast u BiH formira direkciju za provođenje reformi, te da ista izradi plan reformi policije po fazama, uključujući prijedloge policijskih regija najkasnije do 30. septembra 2006. godine. Sporazum se morao primjenjivati u skladu sa tri evropska principa, te Ustavom Bosne i Hercegovine i ustavima entiteta, a nije otvarao ni regulisao pitanja postojećeg sudskog i tužilačkog sistema u BiH. Do polovine oktobra, parlamentarne skupštine entiteta su prihvatile Sporazum o reformi policije u BiH. Kao nagradu za prihvaćeni Sporazum, Evropska komisija je dala 21. oktobra 2005. godine saglasnost Vijeću (ministara) Evropske unije da započne pregovore o stabilizaciji i pridruživanju sa Bosnom i Hercegovinom. Pregovori sa Evropskom unijom su otpočeli 24. novembra 2005. godine. Rezultat četvrte faze reforme policije je višestranu prihvaćen Sporazum o reformi policije, a najveća vrijednost ovog sporazuma leži, upravo, u njegovom podstreku za otpočinjanje pregovora o stabilizaciji i pridruživanju BiH sa EU.

Osnivanje Direkcije za reformu policije – peta faza. Peta faza reforme policije trajala je punih 14 mjeseci. Ona je otpočeta osnivanjem Direkcije za reformu policije od strane Vijeća ministara BiH, a na osnovu postignutog Sporazuma o reformi policije. Direkcija je imala

³⁰ Pomenuti politički sporazum postignut 5. oktobra 2005. godine je definisao sljedeće: 1) prihvaćena su tzv. tri principa Evropske komisije: Sve zakonodavne i budžetske nadležnosti za sva pitanja policije moraju se nalaziti na državnom nivou, ne smije biti političkog uplitanja u operativni rad policije, lokalne policijske oblasti se uspostavljaju u skladu sa profesionalnim tehničkim kriterijima. 2. Reforma će se implementirati tokom perioda od 5 godina, počevši od oktobra 2005. godine; 3. Jedinstveno radno tijelo će pripremiti plan implementacije reforme policije.

zadatak da do 30. septembra 2006. godine pripremi nacrt projekta reforme policije u skladu sa tri evropska principa. Direkciju je činio Upravni odbor sastavljen od 12 članova, u kojem su ravnopravno zastupljeni predstavnici svih konstitutivnih naroda. Njegovu strukturu činili su: direktor i zamjenik direktora Državne agencije za istrage i zaštitu, direktor Policije Republike Srpske, direktor Uprave policije Federacije BiH, šef policije Brčko Distrikta BiH, direktor i zamjenik direktora Izvršnog tijela Direkcije i predstavnik Policijske misije Evropske unije. Odluke se donose konsenzusom devet ključnih članova Upravnog odbora, a kad to nije moguće odluke se donose prostom većinom, uz uslov da je potrebna i podrška predstavnika Policijske misije EU.

Vijeće ministara BiH usvojilo je 29. decembra 2005. godine Odluku o imenovanju Upravnog odbora Direkcije za provođenje reforme policije i Izvršnog tijela Direkcije. Usvajanjem ovih odluka, ispunjena je obaveza definisana sporazumom o rekonstrukciji policijskih snaga i dogovor sa predstavnicima Evropske unije.

U Sarajevu su 25. januara 2006. godine otpočeli pregovori Bosne i Hercegovine sa Evropskom unijom o stabilizaciji i pridruživanju, te dijalog o uvodnim načelima. Upravni odbor Direkcije za reformu policije, na sjednici održanoj 3. maja 2006. godine, većinom glasova usvojio je mišljenje o modelu organizovanja policije u BiH, kojim je predviđeno da država bude nadležna za finansije i zakonodavstvo, a da se operativnim poslovima bave lokalne policijske regije. Predstavnik Direkcije iz Republike Srpske glasao je protiv ovakvog mišljenja. Nakon ovakvog razvoja događaja, uslijedila je i reakcija Vlade RS-a, koja je 24. maja 2006. godine donijela Odluku da zamrzne status svog člana u radu Upravnog odbora. U Izvještaju Evropskog parlamenta 2006/2290(INI) od 6. februara 2007. godine, navodi se kako nedavno predloženi nacrt za realizaciju reforme policije BiH, jasno i uravnoteženo dijeli kompetencije između državnih i lokalnih jedinica. Naravno pod uslovom da se usvoji i opći pravni okvir za policijsku upravu, koji će osigurati budžetska sredstva za rad, strateški nadzor i usklađivanje odnosa između različitih organa i nivoa, ali ne na način da izazovu kršenje nužne autonomije u radu lokalnih jedinica. Također, u Izvještaju se naglašava neophodnost da oblikovanje policijske strukture mora biti u skladu s etničkim sastavom stanovništva u Bosni i Hercegovini. Vijeće ministara BiH, na svojoj sjednici od 13. septembra 2006. godine, nije prihvatilo Izvještaj o radu Direkcije za reformu policije koji je dostavio Upravni odbor. Izvještaj nisu podržali ministri iz reda srpskog naroda. Vijeće ministara Evropske unije izrazilo je zabrinutost zbog nedostatka napretka u provođenju Sporazuma o reformi policije iz

oktobra 2005. godine, te je sa nestrpljenjem očekivalo ubrzano otklanjanje prepreka na tom putu.³¹

2.5. Menadžment i uprava

Upravni odbor Direkcije za reformu policije je, nakon trodnevnog rada, 27. oktobra 2006. godine u Sarajevu, dogovorio šemu budućeg policijskog sistema BiH. Predstavnik Vlade RS učestvovao je u radu Upravnog odbora u svojstvu posmatrača. Uporedo sa dogovorom o reformi policije, u 2006. godini se radilo i na pravnoj regulativi i okvirima rada Službe za poslove sa strancima. Cilj je bio da se kontrola migracija premjesti na državni nivo, obzirom da je postojeća nadležnost za kontrolu migracija u zemlji bila u različitim „odjeljenjima za strance“ koji su se nalazili pri kantonalnim ministarstvima unutrašnjih poslova, Policiji Brčko Distrikta BiH, te Ministarstvu unutrašnjih poslova Republike Srpske. Ograničeni resursi i ovlaštenja ovakvog sistema su bili veoma neučinkoviti, te je stoga donešena odluka o osnivanju Službe za poslove sa strancima, koja pravno utemeljenje dobija usvajanjem Zakona o Službi za poslove sa strancima („Službeni glasnik BiH“ br. 54 /05).

Služba za poslove sa strancima osnovana je 1. oktobra 2006. godine, te djeluje kao upravna organizacija u okviru Ministarstva sigurnosti BiH sa operativnom samostalnošću. Značajni napredak u smislu poboljšanja pravnog okvira kojim se regulišu pitanja kretanja i boravka stranaca u Bosni i Hercegovini, postignut je usvajanjem Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu („Službeni glasnik BiH“ br. 36/08), koji je u dovoljnoj mjeri usklađen sa pravnom stečevinom EU (*acquis communautaire*), a u oblasti imigracija u potpunosti usklađen sa Šengenskim sporazumom u oblasti viza.

Šef Delagacije Evropske komisije u BiH, gospodin Dimitris Kurkulas, prezentirajući izvještaj o napretku BiH u ispunjavanju uslova za pridruživanje EU, optužio je vlasti u RS-u da opstruiraju reformu policije u BiH, zbog čega nije osiguran značajniji napredak u ovoj oblasti.³²

Također u izvještaju su vlasti RS-a prozване odgovornim i za izostanak pune saradnje sa Haškim tribunalom, navodeći da policija RS-e nije uhapsila niti jednog visoko pozicioniranog optuženika za ratne zločine. Izvještaj, s druge strane, navodi kako vlasti u Federaciji BiH u potpunosti saraduju sa Tribunalom. Direkcija za reformu policije je, 14. decembra 2006. godine, formulisala Prijedlog reforme policije bez saglasnosti RS-e a dan kasnije, petom

³¹ Zaključak Vijeća ministara 14. septembar 2006. godine

³² Milan Ljepojević (2009), Reforma policije u BiH. Banja Luka: Triprint, str. 162.

tehničkom rundom, završeni su pregovori o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju između BiH i Evropske unije.

Pregovori parlamentarnih stranaka – šesta faza. Ova faza reforme policije otpočela je sastankom predstavnika 12 parlamentarnih stranaka³³ u Sarajevu 16. februara 2007. godine, koji je sazvaio tadašnji predsjedavajući Vijeća ministara gosp. Nikola Špirić.³⁴ Rezultat sastanaka bio je skroman, odnosno dogovoreno je da se isti predstavnici sa istim ciljem ponovno sastanu 20. februara 2007. godine. Tadašnji zamjenik Visokog predstavnika, gosp. Rafi Gregorijan je na ovom sastanku ponudio prijedlog reforme policije, kojim je predviđeno deset policijskih regija u BiH. U RS-u bi se zadržalo pet centara javne sigurnosti, dok bi deset kantonalnih policijskih jedinica trebale biti pretočene u pet policijskih oblasti, koje ne bi prelazile entiteske granice. Policijom bi rukovodio ministarski odbor, a ne ministar sigurnosti. Pregovori su nastavljeni i 24. februara, te 14. marta 2007., ali nije postignut dogovor o reformi policije. Zbog neuspješno vođenih pregovora o reformi policije, BiH je propustila šansu da u martu 2007. godine parafira Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju. Neuspjeh pregovora se ogleda u činjenici, da su poslanici svih parlamentarnih stranaka iz RS-a bili jedinstvenog stava da reforma policije u BiH nije moguća bez opstanka policije RS-a,³⁵ a predstavnici stranaka iz FBiH su bili jedinstveni u stavu da MUP RS-a treba biti ukinut i da policijske nadležnosti trebaju prelaziti entitetsku granicu.³⁶

Menadžment i izmjene: Lajčakov prijedlog reforme policije u BiH – sedma faza

Lajčakov prijedlog reforme policije u BiH – sedma faza. Nakon odvojenih sastanaka sa predstavnicima političkih partija u BiH (Strankom za BiH, SNSD-om, HDZ-om i PDPom), Visoki predstavnik za BiH, gosp. Miroslav Lajčak, ponudio je 29. avgusta 2007. godine novi prijedlog za postizanje sporazuma o reformi policije. Ovaj sporazum odbili su lideri SBiH i SDA, jer su smatrali da se istim derogiraju sva tri principa Evropske unije, te legalizuje

³³ Sastanku su, između ostalih, prisustvovali predstavnici Direkcije za reformu policije, šef Delegacije Evropske komisije u BiH Dimitris Kurkulas, šef Policijske misije Evropske unije (EUPM) u BiH Vincenco Kopola, prvi zamjenik visokog predstavnika Rafi Gregorijan i američki ambasador u BiH Daglas Meklhenni.

³⁴ "Po prvi put smo ozbiljno razgovarali o onome što se zove reforma policije, koja je potrebna da BiH dođe do Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Radujem se da su lideri pozvanih političkih partija slobodno etablrirali svoje stavove o reformi policije. Mislim da su ti stavovi na dohvat ruke. Ohrabren današnjim razgovorima zakazaću naredni sastanak i razgovaraćemo o ispoljenim razlikama. Ubijeden sam da te razlike nisu velike da lideri ne bi mogli naći zajedničko, kompromisno rješenje" - rekao je Špirić za SRNU (17.februar 2007.).

³⁵ Predstavnici stranaka iz RS-e zaključili su na sastanku kod predsjednika RS-a gosp. Milana Jelića da policija RS mora postojati, a premijer RS-a, gosp. Milorad Dodik istakao je da u organizacionoj strukturi policijskih snaga BiH mora biti policija RS sa svojim nadležnostima.

³⁶ Stranka demokratske akcije ponovila je raniji stav da je za nju Izvještaj Direkcije za reformu policije osnova za nastavak procesa reforme policije.

etnička policija. U Sarajevu, na još jednom sastanku održanom 12. septembra 2007. godine, eksperti osam najvećih političkih partija u BiH, nisu napravili pomak u pregovorima o reformi policije. Rasprava se nije vodila o meritumu reforme, već o tome da li MUP RS-a treba ostati ili se ukinuti, kao i različitim tumačenjima tri evropska principa. Zvanični predstavnici Bosne i Hercegovine su 18. septembra 2007. godine, u sjedištu Evropske komisije u Briselu, potpisali Sporazum o viznim olakšicama za građane BiH koji putuju u Evropsku uniju. Isti dan u Sarajevu su nastavljeni razgovori eksperata osam političkih partija bez značajnijih približavanja stavova i rezultata, a skup u istom sastavu je održan i 26. septembra u Banja Luci sa identičnim ishodom, te nagovještajem da se isti nastave kasnije u Sarajevu. Predstavnički dom Parlamenta Federacije BiH je na sjednici održanoj 26. septembra 2007. godine, zaključio da je OHR-ov plan o reformi policije u BiH kontradiktoran i tražio da se ispoštuju tri principa Evropske unije. Lideri SBiH i SNSD-a, gosp. Haris Silajdžić i gosp. Milorad Dodik, 28. septembra 2007. godine potpisali su Protokol o reformi policije u BiH, koji je bio neophodan za potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Ovim protokolom približeni su stavovi o reformi policije, a navedeno je da će struktura policijskih snaga BiH odgovarati ustavnoj strukturi zemlje. Ovakvom protokolu usprotivili su se SDA i SDS. Vodstvo SDA, naglašavajući kako nisu učestvovali u njegovoj izradi, sporazum je ocijenilo kao „akt konačne leglizacije posljedica genocida i etničkog čišćenja,“ te podvukli da ga neće podržati. Tako je, Protokol o reformi policije koji su potpisali gosp. Haris Silajdžić i gosp. Milorad Dodik, odbačen, a 4. oktobra 2007. godine visoki predstavnik Miroslav Lajčak je izjavio da je sada „jedini relevantni dokument za reformu policije OHR-ov “prijedlog“, koji je "politički realan, iako nije tehnički idealan". On je naveo da taj dokument ispunjava tri principa, pravičan je i uživa podršku mnogih društvenih i političkih aktera. Dan nakon saopštavanja ovog prijedloga, lideri SBiH i SDA su isti odbili. Nakon neuspješnih nastojanja OHR-a i gosp. Lajčaka za postizanjem sporazuma o reformi policije, zasnovanog na Izvještaju Direkcije, OHR je 12. oktobra 2007. godine, saopštio da se međunarodna zajednica neće više aktivno baviti reformom policije u BiH, sve dok ne vidi da su domaći političari spremni pokazati istu mjeru ozbiljnosti.

U Mostaru 28. oktobra 2007. godine, lideri šest vladajućih partija koje se zalažu „da se poduzmu sve neophodne aktivnosti za implementaciju policijske reforme u skladu sa principima Evropske unije, koji su nezamjenjivi za nastavak procesa pridruživanja BiH Evropskoj uniji,“ potpisali su Deklaraciju o preuzimanju obaveza za sprovođenje reforme policije, kojoj je cilj što brže potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Mostarska deklaracija je bila temelj provođenja bh. reforme policije u dvije faze. U prvoj fazi bi odobrili zakone koji propisuju reformu policije i njenu provedbu, sa rokom implementacije od šest

mjeseci i osnivanjem sedam novih institucija. Druga faza trebala bi se realizirati nakon ustavne reforme, uvažavajući tri principa EU. U Deklaraciji se također navodi kako reforma policije u BiH ima za cilj funkcionisanje multietničke i profesionalne policije, te će tako i struktura jedinstvenih policijskih snaga Bosne i Hercegovine odgovarati ustavnoj strukturi zemlje. Deklaracijom, međutim, nije precizirano da li će ostati MUP Republike Srpske i da li će policijske regije prelaziti međuentitetsku granicu, što je prethodno bilo i temeljem neslaganja kod postizanja dogovora između predstavnika iz RS-e i FBiH. Politički, nacionalno obojeni interesi su stavljeni u prvi plan, i to ispred zadatka da se policija reformiše na funkcionalnim osnovama radi djelotvorne borbe protiv kriminala i korupcije.

Određivanje jasnih reformskih prioriteta, odvajanje pitanja policije od 'državnosti', te cjelokupnog procesa od drugih komponenti državnog i entitetskog uređenja, neizostavne su komponente uspjeha pregovora. U Deklaraciji stoji da će detalji policijske strukture Bosne i Hercegovine biti definisani kroz dva temeljna zakona, Zakona o policijskoj službi BiH i Zakona o policijskim službenicima BiH. Mjesec dana kasnije, na sastanku iste šestorke u Sarajevu, dogovoren je i Akcioni plan za implementaciju Mostarske deklaracije, te uspostavljanje radne grupe sa zadatkom izrade nacрта dva zakona o reformi policije koji će, prema izjavi učesnika, biti dovoljni za parafiranje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Iako u Deklaraciji stoji da će "nova i reformirana policijska struktura Bosne i Hercegovine biti zasnovana na relevantnim odredbama Ustava BiH koje će uslijediti kroz proces ustavne reforme", odnosno, implicira da bi se proces reforme policije BiH trebao odvijati uporedo ili kao posljedica procesa ustavnih reformi u zemlji, to se nije dogodilo. Sporazum postignut u oktobru 2007. godine je bio sasvim ograničenog dometa, pogotovo u poređenju sa ranije iznesenim prijedlozima.

Kada je u pitanju razvoj policijskih agencija na državnom nivou, 2007. godina će ostati zabilježena i kao godina promjena za Državnu graničnu službu.³⁷ Tako je Zakonom o izmjeni Zakona o Državnoj graničnoj službi, koji je stupio na snagu 18. aprila 2007. godine, naziv Državna granična služba BiH promijenjen u Graničnu policiju Bosne i Hercegovine. Iste godine, nakon sedam godina privremenog smještaja, GP BiH je dobila i svoju zgradu sjedišta. Bosna i Hercegovina i Evropska unija 4. decembra 2007. godine u Sarajevu, potpisale su Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju. Novi sastanak šest lidera vladajućih političkih stranaka održan je 11. decembra 2007. godine u Laktašima. On je rezultirao dogovorom da Vijeće ministara BiH u narednih sedam dana imenuje radnu grupu za izradu zakona, na osnovu kojih će se uspostaviti Direkcija za koordinaciju policijskih tijela, Institut za

³⁷ Zakon o Državnoj graničnoj službi ("Službeni glasnik BiH", broj 50/04); Zakon o izmjeni Zakona o Državnoj graničnoj službi ("Službeni glasnik BiH", broj 27/07).

forenzička ispitivanja i vještačenja, Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova, Agencija za policijsku podršku, Nezavisni odbor za žalbe građana i Odbor za žalbe policijskih službenika. Sedam dana nakon ovog sastanka, predsjedavajući Vijeća ministara BiH gosp. Nikola Špirić formirao je Radnu grupu za reformu policije i za njenog predsjednika imenovao ministra civilnih poslova gosp. Sredoja Novića. Radna grupa je dobila zadatak da do 15. februara 2008. godine predloži zakone kako bi mogli biti upućeni u parlamentarnu proceduru. Vijeće ministara BiH je većinom glasova, 14. februara 2008. godine, utvrdilo Prijedlog zakona o Direkciji za koordinaciju policijskih tijela i Agenciji za podršku policijskoj strukturi. Sporazum postignut u martu 2008. godine, potvrdio je osnivanje sedam novih institucija, kroz dva različita zakona. Druga faza, koja je planirana nakon ustavne reforme, predviđala je jedinstvenu policijsku strukturu u BiH i promjenu odnosa novih institucija i lokalne policije. Temeljem ovog, uspostavljene su dvije radne grupe, odgovorne za implementaciju dva nova zakona, tačnije implementaciju Zakona o nezavisnim i nadzornim tijelima policijske strukture u BiH i Zakona o pravcu koordinacije policijskih tijela i agencija za podršku policijskoj strukturi. Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH usvojio je 11. aprila 2008. godine prijedloge zakona o reformi policije, čime je ispunjen uslov za potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom. Za prijedlog zakona su glasali predstavnici SNSD-a, SBiH, PDP-a, HDZ-a BiH, HDZ-a 1990 i DNZ-a. Protiv su bili predstavnici SDA, SDP-a i SDS-a. Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH, pet dana kasnije, usvojio je set zakona o reformi policije i to Zakon(e) o reformi policije, Zakon o nezavisnim i nadzornim tijelima policijske strukture BiH, te Zakon o Direkciji za koordinaciju policijskih tijela i agencijama za podršku policijskoj strukturi. Samim ovim činom, poslije toliko godina silnih političkih sastanaka, dogovora, protokola, deklaracija, okončana je saga reforme policije u Bosni i Hercegovini. Osim što su ispunjeni uslovi o približavanju Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji, ova reforma nije ostvarila rezultate koji su bili prvobitno zacrtani.

Podsjetimo da su, pored spomenutih uslova, prevashodni ciljevi reforme policije bili povećanje sigurnosti građana, unapređenje efikasnosti i poboljšanje kapaciteta za borbu protiv terorizma, povećanje standarda rada policajaca, te racionalizacija policijskih službi i unapređenje uslova za rad. Nasuprot tome, reforma je rezultirala osnivanjem dodatnih policijskih tijela, sigurnost građana nije poboljšana, a posljedica neuspjele racionalizacije policijskih službi su sve češće izražavanje nezadovoljstva policijskih službenika.

Vizna liberalizacija i uspostava novih organizacija

Paralelno sa ovim procesima, odvijale su se i aktivnosti koje su bile u većem interesu građana, a odnosile su se na pitanje vizne liberalizacije za BiH. Bosna i Hercegovina se 5. juna 2008. godine obavezala na ispunjavanje uslova definisanih u Mapi puta za viznu liberalizaciju.³⁸ Uslovi definisani u Mapi puta su obuhvatali četiri oblasti: sigurnost dokumenata, ilegalnu migraciju, uključujući readmisiju, javni red i sigurnost i vanjske poslove i osnovna prava. Na drugoj strani, iako je Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske unije i njihovih država članica sa jedne strane, te Bosne i Hercegovine sa druge strane, potpisan 16. juna 2008. godine u Luksemburgu, policijska reforma se nije izašla izvan okvira političkog konteksta. Ovakvu konstataciju najbolje ilustruje činjenica da, iako je Zakon o Direkciji za koordinaciju policijskih tijela i o agencijama za policijsku podršku usvojen u aprilu 2008. godine, sama Direkcija i agencije nisu postale operativne tokom cijele 2008. godine. Aktivnosti u 2009. godini bile su usmjerene na aspekte kojima bi nove agencije za policijsku podršku i Direkcija za koordinaciju policijskih tijela postale dio sigurnosnog sistema BiH, odnosno, dostigle svoju početnu funkcionalnost. To se je provodilo dosta sporo, obzirom da je trebalo imenovati direktore novih agencija, popuniti osoblje, obezbijediti prostor i tehničke uslove za rad, a dodatni faktor koji je usporavao početnu funkcionalnost navedenih institucija je i budžet. U tom periodu institucije BiH su bile na privremenom finansiranju, pa su tako rashodi bili usmjereni isključivo za tekuće izdatke, bez mogućnosti kapitalnih i drugih investicija.

Uprkos navedenim problemima, u februaru 2009. godine, sa radom otpočinju dvije agencije. Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova (AEPTM) započela je sa radom 26. februara 2009. godine. U skladu sa Zakonom o direkciji za koordinaciju policijskih tijela i o agencijama za podršku policijskoj strukturi BiH, primarnu ulogu u istraživanju i edukaciji u području policijskog obrazovanja i sigurnosti u Bosni i Hercegovini, dobila je ova Agencija. Istog mjeseca, sa radom je otpočela i Agencija za forenzička ispitivanja i vještačenja BiH. Agencija je privukla veliku pažnju nerazjašnjenim odnosom sa Ministarstvom sigurnosti, a u vezi sa vlasništvom i pravom raspolaganja opremom za DNK analizu. Evropska unija je 2006. godine donirala opremu za DNK laboratoriju koja je privremeno smještena u prostorije FMUP-a. Memorandumom je definisano da će Ministarstvo sigurnosti biti vlasnik cjelokupne opreme, bez obzira na to gdje će oprema biti instalirana. Agencija je na osnovu toga tražila od Ministarstva sigurnosti da se izjasni o statusu navedene opreme, ali odgovor nikada nisu

³⁸ Vizna liberalizacija omogućuje građanima BiH putovanje bez viza u države u šengenskom području.

dobili. Nakon toga, Predstavnički dom Parlamenta BiH je u maju 2010. godine usvojio zaključak kojim se od Ministarstva sigurnosti BiH traži da, u kontaktu sa FMUP-om, utvrdi pravo korištenja donirane opreme i ukoliko je korisnik prava država BiH, da se osigura prenos te opreme u Agenciju. Prema navodima iz Izvještaja o radu Agencije, Ministarstvo sigurnosti nije ispoštovalo zaključak Predstavničkog doma parlamenta BiH i ovo pitanje još nije riješeno.³⁹ Pored navedenog, Agencija je iz budžeta BiH pokušavala da obezbijedi sredstva za novu opremu, ali je to u uslovima privremenog budžetiranja bilo veoma otežano. Agencija za policijsku podršku počela je sa radom danom imenovanja direktora i zamjenika direktora Agencije, 19. marta 2009. godine. Agencija se i danas nalazi u iznajmljenim prostorijama, jer nije riješeno pitanje njenog trajnog smještaja.

S ciljem prevencije utjecaja korupcije na razvoj demokratije i poštivanja osnovnih ljudskih prava i sloboda, kao i utjecaja na podrivanje ekonomskog i privrednog razvoja Bosne i Hercegovine, te svih ostalih oblika uticaja na društvene vrijednosti, kao i za koordinaciju borbe protiv korupcije, 30. decembra 2009. godine, na državnom nivou usvojen je Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije.⁴⁰ To je značilo osnivanje Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije - APIK, kao nezavisne i samostalne upravne organizacije, koja je za svoj rad odgovorna Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine. Formiranje i imenovanje rukovodstva Agencije nije bio jednostavan posao, a tome svjedoči i podatak da je imenovanje rukovodstva APIK-a trajalo skoro 20 mjeseci.

Imenovanjem direktora i dva zamjenika direktora Direkcije za koordinaciju policijskih tijela od strane Vijeća ministara BiH marta 2010. godine, konačno je završeno uspostavljanje novih tijela, shodno zakonima o reformi policije donesenih 2008. godine.

To je ujedno označilo i mogućnost donošenja Odluke o preuzimanju poslova, objekata, sredstava za rad i zaposlenih između Ministarstva sigurnosti BiH, Državne agencije za istrage i zaštitu i Direkcije za koordinaciju policijskih tijela Bosne i Hercegovine,⁴¹ 31.12.2010. godine.⁴² Shodno toj Odluci, pripadnici SIPA-e iz Odjela za osiguranje ličnosti i objekata, kao i Odjel za saradnju sa Interpolom, koji se nalazio u sastavu Ministarstva sigurnosti BiH, preraspoređeni su na rad u Direkciju. Zaključcima oba doma Parlamentarne skupštine u aprilu 2010. godine, zamjenik ministra sigurnosti BiH zadužen je da obavlja funkciju vršioca

³⁹ Nezavisne novine, Istraživanje: Analiza rada agencija na nivou Bosne i Hercegovine (VIII dio). 31.07.2012. str. 8.

⁴⁰ "Službeni glasnik BiH" broj 103/09

⁴¹ Odluka o preuzimanju poslova, objekata, sredstava za rad zaposlenih između Ministarstva sigurnosti Bosne i Hercegovine, Državne agencije za istrage i zaštitu i Direkcije za koordinaciju policijskih tijela Bosne i Hercegovine, VM broj 258/10 od 14.09.2010. godine

⁴² Strateški plan aktivnosti Državne agencije za istrage i zaštitu 2012. - 2014. Sarajevo: SIPA 2012.

dužnosti direktora Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, do izbora direktora. U toku svog mandata v.d. direktora je izradio Prijedlog pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta i isti dostavio nadležnim institucijama na mišljenje. I pored toga, Agencija je ostala neoperativana tokom cijele 2010. godine.

Krajem 2010. godine došlo je do određene satisfakcije za bosanskohercegovačke građane, iz razloga što je Evropsko vijeće 8. novembra 2010. godine usvojilo odluku da od 15. decembra 2010. godine građani BiH, koji posjeduju biometrijski pasoš, mogu slobodno putovati u države koje se nalaze u šengenskom području. Odluka o viznoj liberalizaciji za građane BiH bila je svojevrsna nagrada naporima Ministarstva sigurnosti BiH i ostalih policijskih organizacija, koji su napravili veliki napredak u brojnim područjima u pogledu sigurnosti. BiH je ispunila 176 uslova iz Mape puta za viznu liberalizaciju,⁴³ koji se bili vezani za pitanja upravljanja granicama, upravljanja migracijama i azilom, borbu protiv ilegalnih migracija, organizovanog kriminala, trgovine drogama i ljudima, korupcije, privrednog i finansijskog kriminala i pranja novca, napretka u pogledu uspostavljanja sistema efikasne saradnje i koordinacije aktivnosti u Bosni i Hercegovini, te na planu regionalne i međunarodne saradnje. Napredak u ovim oblastima postignut je usvajanjem niza zakona, izmjenama važećih zakona, usvajanjem i izmjenama odredbi i izgradnjom institucija zaduženih za provođenje zakona.

Ispunjavanjem ovih uslova proces vizne liberalizacije nije završen, nego je to proces koji je bio predmet zajedničkog monitoringa od strane EU i BiH. Slijedom tog procesa, 2. avgusta 2011. godine konačno je imenovano rukovodstvo Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, te formirana radna grupa za izradu novog prijedloga pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta. Pravilnik je završen do kraja 2011. godine, ali isti nije dobio podršku nadležnih organa, te je u daljnjoj proceduri predložen novi koji je prihvaćen. Njime je sistematizovan znatno manji broj uposlenika u odnosu na prvobitni prijedlog. Popunjavanje osoblja AIPK-a je otpočelo u 2012. godini, a u međuvremenu su osigurani i materijalno-tehnički preduslovi za funkcionisanje Agencije, obezbjeđenjem uredskog prostora i opreme.

Na planu sigurnosnog okruženja u Bosni i Hercegovini, značajno je spomenuti i da je nakon skoro desetogodišnjeg angažmana u BiH, Policijska misija EU (EUPM) 30. juna 2012. godine zvanično okončala svoj mandat. Djelovanje Policijske misije Evropske unije, kao dijela šireg pristupa Evropske unije jačanju vladavine prava u Bosni i Hercegovini i regiji, bilo je

⁴³ Izvještaj o radu Vijeća ministara BiH za 2010. godinu. Za više detalja pogledati "Parlament Bosne i Hercegovine", *Parlament.Ba*, 2010, https://www.parlament.ba/sadrzaj/ostali_akti/izvjestaji/default.aspx?id=29407&langTag=bs-BA&pril=b.

usmjereno na pružanje podrške agencijama za provođenje zakona i krivičnopravnom sistemu u borbi protiv organiziranog kriminala i korupcije, u intenziviranju saradnje između policije i tužilaštava te u njegovanju regionalne i međunarodne saradnje. Policijska misija Evropske unije u Bosni i Hercegovini (EUPM BiH) je ujedno bila i prva misija uspostavljena pod okriljem Evropske sigurnosne i odbrambene politike.⁴⁴

U toku 2012. godine, nastavljeno je i sa jačanjem kapaciteta struktura uspostavljenih tokom posljednje reforme policije. Tako je Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova, krajem jula 2011. godine promovisala 18 kadeta prve generacije, a u decembru 2012. promovisana je i druga generacija koja se sastojala od 43 kadeta Državne agencije za istrage i zaštitu. Agencija je nastavila sa izgradnjom kapaciteta koja joj treba omogućiti školovanje 130 polaznika istovremeno, te uposlila 45 osoba od ukupno 60, koliko je predviđeno sistematizacijom. Agencija u 2013. godini namjerava sprovesti temeljnu policijsku obuku za sticanje čina 'policajac' za 150 kadeta Granične policije i Direkcije za koordinaciju policijskih tijela.⁴⁵ Agencija za policijsku podršku je popunila svoje kapacitete sa 39 službenika od predviđenih 49, te uz određena ograničenja obavljala poslove i zadatke koji su joj dodijeljeni Zakonom. Agencija za forenzička ispitivanja i vještačenja je uspostavila 3 laboratorije za vještačenje koje su otpočele sa pružanjem podrške agencijama za provedenje zakona u BiH, te uposlila 23 osobe. Direkcija za koordinaciju policijskih tijela, u čijoj je nadležnosti značajno veći obim poslova u odnosu na spomenute agencije, postepeno preuzima poslove i zadatke koji su joj povjereni. Popunjenost Direkcije u procentu od 65% u odnosu na predviđenu sistematizaciju, te nemogućnost kvalitetnog i stalnog rješenja pitanja smještaja osoblja koje je trenutno raspoređeno na tri lokacije, svakako su neka od ograničenja i razloga zašto ona ni do danas nije postala operativna u svom punom kapacitetu. Sagledavanje pregleda reforme policije u Bosni i Hercegovini, koju smo nastojali predstaviti u prethodnom dijelu, treba poslužiti zainteresovanim čitaocima da steknu uvid u cjelokupan proces izgradnje postojeće policijske organizacije u BiH, te širi društveno politički kontekst u kojem se taj proces odvijao. Ne želeći ulaziti u rasprave i procjene da li se u slučaju BiH radi o odloženoj ili fingiranoj reformi policije, ili pak o tome da li je napravljen pomak u sigurnosnom ambijentu Bosne i Hercegovine, u nastavku teksta ćemo pokušati identifikovati neke od karakteristika postojećeg sistema policijske organizacije. Ovi nalazi provedenog istraživanja trebaju u konačnici ponuditi argumente o tome da li su ostvarene reforme dovele do veće sigurnosti

⁴⁴ Za više detalja pogledati "European Union Police Mission", *Eupm.Org*, pristupljeno 12 Decembar 2017, <http://www.eupm.org/Detail.aspx?ID=885&TabID=1>.

⁴⁵ *Pogled.Ba*, pristupljeno 14 Decembar 2017, <http://pogled.ba/mostar/novosti/31416-foto-agencija-za-skolovanje-i-struno-usavravanje-kadrova>.

građana, što bi svakako trebao biti i osnovni cilj i motiv države u njenom upravljanju ovim segmentom sektora sigurnosti.

U ovom poglavlju naznačili smo društveno politički kontekst u kome je provedena posljednja reforma policijskih organizacija, koja se odvijala pod pokroviteljstvom Evropske unije. Sa ove vremenske distance može se sa pravom konstatovati da nema nikakve sumnje da je ona sprovedena samo u funkciji ispunjavanja političkog cilja vezanog za potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Bosne i Hercegovine i Evropske unije. Možda je u to vrijeme dogovorena reforma policije bila i ispravna politička odluka, imajući na umu tadašnje kompleksno političko okruženje, ali nedosljednost u provođenju svih komponenti političkog dogovora zasigurno ne ide u prilog njenoj svrsishodnosti. Sa tom ocjenom složila se i većina praktičara iz oblasti policijskog djelovanja koji su naglasili da od posljednje reforme nije bilo nikakve koristi, već je reforma samo dalje učinila složenijim postojeći policijski sistem.⁴⁶ Naglašeno je da je ona provedena samo formalno a ne suštinski, dodatno je opteretila budžete i nije dovela do povećanja sigurnosti građana, pri tome ne posvetivši ni dovoljno pažnje sagledavanju kako će se nova zakonska rješenja odraziti na postojeći zakonodavni okvir i dodijeljene nadležnosti. U tom cilju ponudit ćemo kratku analizu načina međusobne saradnje policijskih organizacija i saradnje koju one ostvaruju na međunarodnom planu.

3. MENADŽMENT I ORGANIZACIJA POLICIJSKIH AGENICIJA U BiH

Kao što se već moglo zaključiti iz prethodnog dijela istraživanja, složena ustavna struktura Bosne i Hercegovine, determinisala je i organizaciono kompleksan policijski sistem države. Stoga, da bi pristupili kompletnoj analizi policijske strukture u BiH, moramo sagledati njen sadržaj i organizaciju na postojeća tri nivoa, koja su ujedno i odraz postojećeg ustavno pravnog uređenja Bosne i Hercegovine. Za potrebe ovoga rada, uprkos određenju Distrikta Brčko BiH kao posebne ustavne kategorije unutar BiH, odlučili smo da njegovu policijsku organizaciju uvrstimo u organizacioni nivo sa entitetima, kao što to u praksi čine i pravosudne i tužilačke strukture. Predstavljanje sadržaja i organizacije policijskog sistema biće nadopunjeno analizom nadležnosti svakog od nivoa policijskog organizovanja, odnosno samostalnih policijskih organizacija koje će biti predmetom interesovanja u nastavku istraživanja.

⁴⁶ Mišljenja i stavovi izneseni na zajedničkom sastanku u Sarajevu 30.11.2012.g. u organizaciji CSS-a kojem su prisustvovali predstavnici većine policijskih organizacija u BiH i predstavnici Ministarstva sigurnosti

3.1. Prvi organizacioni nivo

Prvi organizacioni nivo policijskog sistema u BiH čine kantonalna ministarstva unutrašnjih poslova u Federaciji Bosne i Hercegovine. Na prostoru Federacije Bosne i Hercegovine postoji deset kantonalnih ministarstava unutrašnjih poslova, shodno ustavnom uređenju Federacije Bosne i Hercegovine. Kantonalna ministarstva nemaju hijerarhijsku podređenost MUP-u Federacije jer nisu sastavni dio njegove organizacione strukture, te djeluju potpuno samostalno u sprovođenju svojih poslova i zadataka. Stoga Federacija BiH ima decentralizovani policijski sistem sa elementima koordinacije. Federalni MUP može poslove iz svoje nadležnosti povjeriti kantonalnim ministarstvima, što je i navedeno u zakonima o unutrašnjim poslovima kantona. Kantonalni MUP-ovi su podređeni kantonalnim vlastima, iz čijih budžeta se i finansiraju. Međutim, postoji zajednička veza između kantonalnih ministarstava i Federalnog MUP-a BiH, a ona se ogleda u uspostavi jedinstvenog funkcionalnog sistema izvještavanja, i statističkoj obradi podataka po standardiziranoj metodologiji, te formiranju zajedničke baze podataka iz oblasti unutrašnjih poslova zasnovane na elektronskoj obradi podataka.⁴⁷ Kantonalna ministarstva unutrašnjih poslova se sastoje od policijskih uprava formiranih na teritorijalnom i funkcionalnom principu. Upravu čine dvije ili više policijskih stanica formiranih na općinskom nivou. (Primjer organizacione strukture kantonalnog MUP-a Sarajevo dat je u *shemi 1.*). Nadležnosti kantonalnih MUP-ova propisane su kantonalnim zakonima o unutrašnjim poslovima. U nadležnosti kantonalnih MUP-ova je javni red i mir, kriminalitet i sigurnost saobraćaja, kao i slučajevi drugog protivpravnog djelovanja. Poslovima kriminalističko-tehničkog vještačenja za potrebe policijskih uprava, bave se kantonalni MUP-ovi, kao i poslovima nabavke naoružanja, opreme, te izradom programa stručnog osposobljavanja i usavršavanja policije i drugih ovlaštenih službenih lica. Vrijedi istaći da su zakoni propisali da ministarstva vrše naučno-istraživačke poslove neophodne za osiguranje djelatnosti policije, kao i da dostavljaju Federalnom ministarstvu operativne podatke i obavještenja, kao i statističke podatke iz zajedničke nadležnosti. Kada je u pitanju zakonska regulativa, uočili smo da su samo tri kantona (Tuzlanski⁴⁸ i Bosansko podrinjski kanton i Kanton Sarajevo) odlučili usvojiti nove zakone koji su više orjentisani na teritorijalnu specifičnost konkretnog kantona, dok ostali kantoni rade po starim zakonima koje su mijenjali kroz brojne amandmane. Na osnovu podataka do kojih smo došli

⁴⁷ Zakon o unutrašnjim poslovima FBiH, Instrukcija o međusobnom izvještavanju o pojavama u oblasti javne sigurnosti između FMUP-a i MUP-ova Kantona o pitanjima koja su od interesa za sigurnost FBiH

⁴⁸ Novi Zakon o unutrašnjim poslovima Tuzlanskog kantona donešen je 30.03.2010. godine, a Zakon o unutrašnjim poslovima Bosansko-podrinjskog kantona 30. Juna 2010. godine. Zakon o unutrašnjim poslovima Kantona Sarajevo je donešen 07.01.2016.godine

tokom ovog istraživanja, utvrdili smo da je u okviru deset kantonalnih ministarstava unutrašnjih poslova uposljeno 10.392 osobe.

3.2. Drugi organizacioni nivo

Drugi organizacioni nivo policijskog sistema u BiH čine policijske organizacije na entitetskim nivoima (entitetska ministarstva unutrašnjih poslova - Federalni MUP i MUP Republike Srpske), i policijska organizacija na nivou Brčko Distrikta BiH - Policija Brčko Distrikta BiH. Nadležnosti Federalnog ministarstva unutrašnjih poslova (u okviru kojega djeluje Uprava policije) propisane su Zakonom o unutrašnjim poslovima Federacije Bosne i Hercegovine⁴⁹ i odnose se, pored ostalog, na suzbijanje krivičnih djela terorizma, međukantonalnog kriminala, stavljanja u promet opojnih droga, organizovanog kriminala, pronalaženje i hapšenje izvršilaca ovih krivičnih djela u skladu sa navedenim Zakonom. Podaci pokazuju da MUP FBiH ima 927 uposlenih. Organizaciona struktura MUP-a Federacije BiH prikazana je u *shemi 2*.

Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srpske ima nadležnosti propisane Zakonom o policiji i unutrašnjim poslovima Republike Srpske.⁵⁰ U skladu sa odredbom člana 5. Zakona o policiji i unutrašnjim poslovima, policijski poslovi su operativno stručni poslovi kojima se obezbjeđuje zaštita ustavnog poretka, zaštita života i lična bezbjednost, ljudska prava i slobode, zaštita svih oblika svojine, sprečavanje vršenja krivičnih djela, otkrivanje krivičnih djela, pronalaženje, privođenje i predaja izvršilaca krivičnih djela i prekršaja nadležnim organima, održavanje javnog reda i mira, zaštita određenih ličnosti i objekata, sigurnost i kontrola saobraćaja na putevima i dr. Po teritorijalnom principu, MUP RS-e je organizovan putem deset policijskih uprava (PU), koji se sastoje od policijskih stanica na općinskom nivou. PU su direktno podređeni Upravi policije i MUP-u RS. Struktura MUP-a RS je centralizovana sa jasnom koordinacijom i subordinacijom u postupanju. MUP RS-e broji 6.858 uposlenika. Organizaciona struktura MUP RS-a prikazana je u *Shemi 3*.

Policija Brčko Distrikta BiH obezbjeđuje sigurnu sredinu svim licima u Distriktu, poštujući sva, međunarodno priznata, ljudska prava i osnovne slobode zagarantovane Ustavom Bosne i Hercegovine. Policija Brčko Distrikta BiH ima potpunu, stvarnu i mjesnu nadležnost na području Brčko Distrikta BiH, propisanu Zakonom o Policiji Brčko Distrikta BiH.⁵¹ Tako

⁴⁹ Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine broj 81/14

⁵⁰ Služeni glasnik RS, broj 57/2016

⁵¹ Zakon o policiji Brčko Distrikta BiH Broj: 01-02 -128 /09 Brčko, 14. 10. 2009. godine

policijom rukovodi šef Policije Brčko Distrikta BiH, koji ima jednog zamjenika. Policijsku strukturu dalje, čine sedam jedinica i operativno-komunikacijski centar sa direktnom odgovornošću prema šefu policije (vidjeti *shemu 4*). Policija BD, od predviđenih 339 policajaca, ima uposlenih 306 policajaca. Struktura Policije Brčko Distrikta BiH je centralizovana sa jasnom koordinacijom i subordinacijom u postupanju. Posmatrajući brojnost drugog organizacionog nivoa policijskog sistema u BiH, primjetno je da u okviru ovog organizacionog nivoa, odnosno u okviru MUP-a FBiH, MUP-a RS i Policije BD BiH ima 8.091 uposlenik.

3.3. Treći organizacioni nivo

Treći nivo policijskog sistema u BiH čine organizacije na državnom nivou, u koji spadaju Ministarstvo sigurnosti BiH sa sedam upravnih organizacija koje se nalaze u njegovom sastavu. Ministarstvo sigurnosti Bosne i Hercegovine u okviru svojih ovlaštenja radi u skladu sa Zakonom o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine i Zakonom o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine. Kao upravne organizacije sa operativnom samostalnošću u sastavu ministarstva nalaze se: Granična policija, Državna agencija za istrage i zaštitu, Služba za poslove sa strancima, Direkcija za koordinaciju policijskih tijela BiH, Agencija za forenzička ispitivanja i vještačenja, Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova i Agencija za policijsku podršku.

3.4. Ministarstvo sigurnosti Bosne i Hercegovine

Ministarstvo je postalo operativno stupanjem na snagu Zakona o ministarstvima 15.03.2003. godine i u okviru toga nadležno je za: zaštitu međunarodnih granica, unutrašnjih graničnih prijelaza i regulisanje prometa na graničnim prijelazima; sprečavanje i otkrivanje počinitelja krivičnih djela terorizma, trgovine drogom, krivotvorenja domaće i strane valute i trgovine ljudima i drugih krivičnih djela sa međunarodnim ili međuentitetskim elementom; međunarodnu saradnju u svim oblastima iz nadležnosti ministarstva; zaštitu lica i objekata; prikupljanje i korištenje podataka od značaja za sigurnost BiH; organizaciju i usaglašavanje aktivnosti entitetskih ministarstava unutrašnjih poslova i Brčko distrikta BiH u ostvarivanju

sigurnosnih zadataka u interesu BiH; provedbu međunarodnih obaveza i saradnju u provedbi civilne zaštite, koordinaciju djelovanja entitetskih službi civilne zaštite u BiH i usaglašavanje njihovih planova za slučaj prirodne ili druge nesreće koje zahvaćaju teritoriju BiH i donošenje programa i planova zaštite i spašavanja; te provedbu politike useljavanja i azila BiH i uređuje procedure u vezi sa kretanjem i boravkom stranaca u BiH. Administrativni poslovi iz nadležnosti Ministarstva, obavljaju se u okviru osnovnih organizacionih jedinica koje su predstavljene u shemi 5. Ministarstvo sigurnosti BiH upošljava 188 uposlenika. U nastavku ćemo dati kratki osvrt na strukturu i nadležnost sedam upravnih organizacija koje se nalaze u sastavu ministarstva.

Granična policija Bosne i Hercegovine

Granična policija je upravna organizacija u okviru Ministarstva sigurnosti BiH, sa operativnom samostalnošću. Nadležnosti Granične policije BiH propisane su Zakonom o Graničnoj policiji BiH⁵² i obuhvataju: provođenje Zakona o graničnoj kontroli, Zakona o kretanju i boravku stranaca, azilu, sprečavanju, otkrivanju i istraživanju krivičnih djela propisanih krivičnim zakonima Bosne i Hercegovine kada su ta krivična djela usmjerena protiv bezbjednosti državne granice ili protiv izvršenja poslova i zadataka iz nadležnosti GP BiH. Ovdje spadaju krivična djela vezana za zloupotrebu javnih isprava koje služe kao dokaz identiteta i obavezi posjedovanja vize, o kretanju i boravku stranaca i azilu, ukoliko su počinjena prilikom prelaska granice ili su direktno vezana za prelazak granice; krivična djela koja se odnose na prevoz robe preko državne granice čiji promet nije dopušten, robe bez službenog odobrenja ili u slučaju kršenja važeće zabrane. Granična policija BiH kontrolira državnu granicu dugačku 1.551 km, na kojoj je 89 graničnih prijelaza.⁵³ Pored navedenog, GP je nadležna za preduzimanje mjera zaštite civilnog zračnog saobraćaja i sigurnosti prostorija međunarodnih aerodroma u BiH.⁵⁴ U sklopu GP BiH djeluje Centralni istražni ured, čija je nadležnost sprečavanje i otkrivanje krivičnih djela iz oblasti organizovanog prekograničnog kriminala, a naročito u segmentu krijumčarenja ljudi, ilegalnih migracija i krijumčarenja roba. U ostvarivanju svojih poslova i zadataka GP saraduje s drugim policijskim i sigurnosnim agencijama i organima u BiH kao i graničnim i sigurnosnim agencijama u inostranstvu.

⁵² Službeni glasnik BiH, broj 50/04, 27/07 i 59/09.

⁵³ Od 89 graničnih prijelaza 55 su međunarodni granični prijelazi, a 34 granična prijelaza su za pogranični saobraćaj.

⁵⁴ U BiH postoje 4 međunarodna aerodroma: Sarajevo, Mostar, Banja Luka i Tuzla

Djeluje u okviru svojih šest regionalnih terenskih ureda, u čijem sastavu je 26 lokalnih organizacionih jedinica. Granična policija upošljava 2.202 uposlenika od predviđenog broja od oko 2.500 policijskih službenika. Sjedište Granične policije BiH je u Sarajevu. Organizaciona struktura GP prikazana je u *shemi 6*.

Državna agencija za istrage i zaštitu

Državna agencija za istrage i zaštitu (SIPA) osnovana je 2004. godine kao upravna organizacija u okviru Ministarstva sigurnosti BiH sa operativnom samostalnošću. Agencijom rukovodi direktor koji ima najviše policijsko zvanje, a koji za svoj rad i rad Agencije odgovara ministru sigurnosti i Vijeću ministara BiH. Direktor ima zamjenika i pomoćnike koji za svoj rad odgovaraju direktoru. Nadležnosti Državne agencije za istrage i zaštitu su propisane Zakonom o državnoj agenciji za istrage i zaštitu⁵⁵ i odnose se uglavnom na organizovani kriminal, terorizam, ratne zločine, trgovinu ljudima, druga krivična djela protiv čovječnosti i vrijednosti zaštićenih međunarodnim pravom, te teški finansijski kriminal. SIPA obrađuje podatke i vodi evidencije u skladu sa Zakonom o policijskim službenicima BiH, Zakonom o zaštiti ličnih podataka BiH, Zakonom o zaštiti tajnih podataka i drugim propisima Bosne i Hercegovine. Vršenje poslova iz zakonom definiranih nadležnosti SIPA-e odvija se u okviru osnovnih organizacionih jedinica koje su osnovane zakonom i ostalih organizacionih jedinica koje su uspostavljene Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Državne agencije za istrage i zaštitu.

Zbog donošenja Zakona o Direkciji za koordinaciju policijskih tijela i o agencijama za podršku policijskoj strukturi Bosne i Hercegovine, izvršene su izmjene i dopune Zakona o Državnoj agenciji za istrage i zaštitu, kojim su iz nadležnosti SIPA-e brisane odredbe koje se odnose na fizičku i tehničku zaštitu osoba, objekata i druge imovine zaštićene po ovom zakonu, a brisan je i Odjel za osiguranje ličnosti i objekata kao osnovna organizaciona jedinica koja je obavljala navedene poslove i zadatke. Ti poslovi su prenešeni u nadležnost Direkcije za koordinaciju policijskih tijela u BiH.

U okviru postojećih materijalnih i kadrovskih potencijala, SIPA je u mogućnosti da provede najkompleksnije istrage krivičnih djela organizovanog kriminala. Agencija ima i regionalne urede i to u Banja Luci, Mostaru, Sarajevu i Tuzli, a sjedište Agencije je u Sarajevu. Detaljan prikaz organizacione strukture pogledati u *shemi 7*. SIPA broji 711 uposlenika.

⁵⁵ Službeni glasnik BiH, broj 27/04, 63/04, 35/05, 49/09 i 40/12

Služba za poslove sa strancima BiH

Služba za poslove sa strancima BiH osnovana je kao upravna organizacija u sastavu Ministarstva sigurnosti BiH s operativnom samostalnošću. Nadležnosti Službe za poslove sa strancima BiH su propisane Zakonom o službi za poslove sa strancima⁵⁶ i odnose se na upravne poslove vezane za kretanje i boravak stranaca u BiH propisane Zakonom o kretanju i boravku stranaca, azilu (ponišćavanje viza strancima, izdavanje ličnih i putnih isprava strancima kao i oduzimanje izdatih isprava, prijave boravka ili promjene boravka stranih državljana, ovjera garantnih pisama i poziva, izdavanje potvrda o boravku stranaca, zahtjevi za azil), rješavanje u upravnim stvarima po zahtjevima za odobrenje privremenog ili stalnog boravka u BiH, stavljanje stranaca pod nadzor i protjerivanje stranaca iz zemlje, vođenje predmeta kao i nadležnosti inspekcijских poslova. U Službi su uposlene 222 osobe. Sjedište Službe je u Sarajevu a organizaciona shema prikazana je u *shemi 8*.

Direkcija za koordinaciju policijskih tijela BiH

Direkcija za koordinaciju policijskih tijela BiH osnovana je Zakonom o direkciji za koordinaciju policijskih tijela i o agencijama za podršku policijskoj strukturi Bosne i Hercegovine kao upravna organizacija u okviru Ministarstva sigurnosti BiH sa operativnom samostalnošću. Direkcijom rukovodi direktor koji za svoj rad i rad Direkcije odgovara ministru sigurnosti i Vijeću ministara BiH. Direktor ima dva zamjenika koji za svoj rad odgovaraju direktoru. Nadležnosti Direkcije se većinom odnose na komunikaciju, saradnju i koordinaciju između policijskih organizacija BiH, saradnju i komunikaciju s odgovarajućim stranim i međunarodnim organima u vezi s pitanjima policijskih poslova od međunarodnog značaja ili zajedničkog interesa, saradnju policijskih tijela BiH s odgovarajućim organima u BiH u vezi policijskih poslova ili u vezi pitanja nadležnosti suda BiH, standardizaciju rada u vezi s policijskim pitanjima u BiH, dnevno objedinjavanje sigurnosnih informacija od značaja za BiH, poslove fizičke i tehničke zaštite lica i objekata organa BiH, diplomatsko-konzularnih organa koji se štite u skladu sa odgovarajućim zakonima i međunarodnim obavezama, prikupljanje, praćenje, analiziranje i korištenje podataka od značaja za sigurnost BiH i provođenje međunarodnih ugovora o policijskoj saradnji iz nadležnosti Direkcije kao i ostale

⁵⁶ Službeni glasnik BiH, broj:54/05 i 36/08.

poslove propisane drugim propisima. U okviru Direkcije djeluje i Ured za saradnju s Interpolom (NCB Interpol Sarajevo), kao služba čije se nadležnosti i obaveze uređuju posebnim propisima. Zadatak joj je osiguranje i unapređenje saradnje sa policijskim snagama, pravosudnim tijelima u borbi protiv organizovanog kriminala i drugih oblika protivpravnog ponašanja koji u svojoj manifestaciji sadržavaju međunarodne elemente, a u duhu „Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima“. Direkcija ima 825 usposlenih od predviđenih 1.268. Sjedište Direkcije je u Sarajevu. Organizaciona struktura Direkcije prikazana je u *shemi 9*.

Agencija za forenzička ispitivanja i vještačenja

Agencija za forenzička ispitivanja i vještačenja je osnovana Zakonom o direkciji za koordinaciju policijskih tijela i o agencijama za podršku policijskoj strukturi Bosne i Hercegovine. Svoje poslove obavlja kao upravna organizacija u okviru Ministarstva sigurnosti BiH sa operativnom samostalnošću. Agencijom rukovodi direktor, koji je i odgovoran za zakonitost rada Agencije i za raspodjelu dodijeljenih sredstava. Direktor ima zamjenika koji za svoj rad odgovara direktoru. Agencija je nadležna za: balistička i mehanoskopska vještačenja, hemijska i toksikološka ispitivanja, daktiloskopska vještačenja, grafološka vještačenja, biološka ispitivanja, biohemijska ispitivanja, analize DNK, specijalističke obuke, vođenje evidencije, statistika i baza podataka, vještačenje požara i eksplozija, pružanje stručne pomoći ostalim organizacijama obuhvaćenim navedenim Zakonom, standardizaciju rada na terenu, te ostale poslove propisane zakonom i drugim propisima. U Agencije su trenutno uposljeni 23 uposlenika. Sjedište Agencije je u Istočnom Novom Sarajevu.

Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova

Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova je osnovana Zakonom o Direkciji za koordinaciju policijskih tijela i o agencijama za podršku policijskoj strukturi Bosne i Hercegovine.⁵⁷ Agencija djeluje u sastavu Ministarstva sigurnosti BiH ali ima operativnu samostalnost i neovisan je budžetski korisnik. Agencijom rukovodi direktor koji za svoj rad i

⁵⁷ Službeni glasnik BiH broj: 36/08

rad Agencije odgovara ministru sigurnosti i Vijeću ministara BiH. Direktor ima zamjenika koji je podređen direktoru. Nadležnosti Agencije se odnose na školovanje i stručno usavršavanje kadrova u skladu sa potrebama policijskih tijela BiH i drugih službi i agencija iz oblasti sigurnosti. Pored školovanja policijskih kadrova BiH,⁵⁸ Agenciji je ostavljena i mogućnost obuke pripadnika agencija za zaštitu ljudi i imovine. Pored navedenih poslova Agencija ima nadležnost i za razvijanje, usklađivanje i predlaganje nastavnih planova i programa obuke u skladu sa potrebama policijskih tijela Bosne i Hercegovine i drugih službi i agencija iz područja sigurnosti, stručnu obuku (kursevi, seminari i sl.), razvijanje istraživačko-izdavačke djelatnosti, te doprinos ukupnom unapređenju i osavremenjavanju policijskog rada, bibliotekarskih poslova, kao i vođenje odgovarajuće evidencije i dokumentacije iz svoje nadležnosti. Agencija svoje poslove obavlja sa 45 uposlenika od predviđenih 65 sistematizovanih radnih mjesta. Sjedište Agencije je u Mostaru.

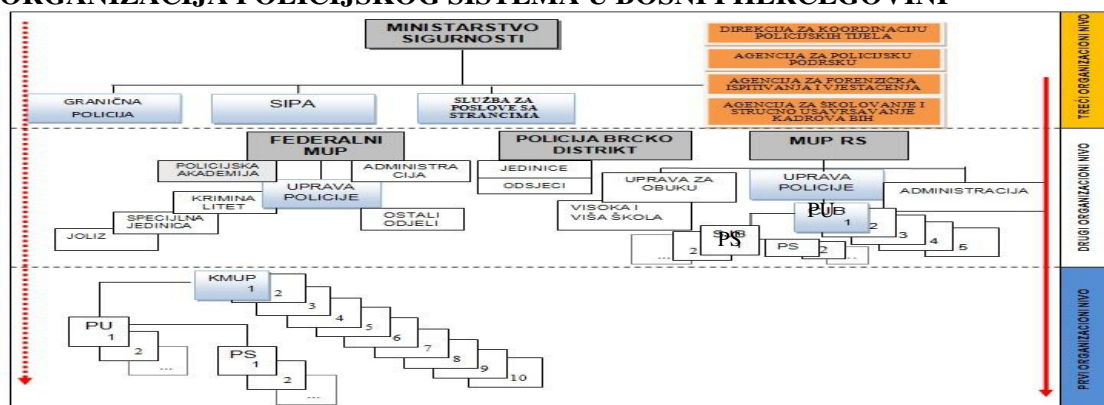
Agencija za policijsku podršku

Agencija za policijsku podršku osnovana je Zakonom o Direkciji za koordinaciju policijskih tijela i o agencijama za podršku policijskoj strukturi BiH. Agencija djeluje kao upravna organizacija u sastavu Ministarstva sigurnosti Bosne i Hercegovine sa operativnom samostalnošću. Agencijom rukovodi direktor koji ima jednog zamjenika. Direktora i zamjenika direktora imenuje Vijeće ministara BiH na prijedlog ministra sigurnosti. Nadležnosti Agencije su većinom usmjerene u pravcu policijske podrške u oblasti vođenja centralne evidencije podataka zaposlenih u policijskim tijelima BiH; objedinjavanje podataka o potrebnim kadrovima u policijskim tijelima BiH; pripremanje analiza, izvještaja i pregleda iz nadležnosti Agencije za potrebe državnih organa; učestvovanje u izradi i praćenju primjene zakona i drugih propisa u vezi sa policijskim tijelima BiH i davanje stručnih mišljenja vezanih za primjenu tih propisa; provođenje interne kontrole trošenja budžetskih sredstava; vođenje zakonom propisane finansijske i materijalne evidencije za Agenciju; predlaganje Vijeću ministara BiH, uz saglasnost policijskih tijela, odgovarajućih akata kojima se utvrđuje standardizovana oprema za policijska tijela BiH; obavljanje i provođenje procedure nabavki za potrebe Agencije; provođenje tenderske procedure za određenu opremu za policijska tijela BiH; praćenje nove informacione i komunikacione tehnologije i mogućnosti njihove

⁵⁸ nivo I- policajac i nivo II- mlađi inspektor

primjene; i učešće u izradi aplikativnih i sistemskih programa za različite baze podataka i održavanje baza podataka. Agencija upošljava 39 osoba. Sjedište agencije je u Sarajevu. Istražujući brojčano stanje uposlenih u okviru Ministarstva sigurnosti BiH i 7 organizacija na državnom nivou, došli smo do podataka da je u okviru ovog organizacionog nivoa uposleno 4.255 osoba. Kada je u pitanju brojčano stanje uposlenih u kompletnoj organizacionoj policijskoj strukturi u BiH, podaci govore da je u okviru navedena tri organizaciona nivoa uposleno 22.738 uposlenika. Ako ove podatke uporedimo sa uposlenim u policijskoj strukturi prije deset godina, u koju su svrstani uposlenici svih MUP-ova i uposlenici tadašnje Državne granične policije (danas GP), odnosno sa podacima iz 2003. godine, da se primjetiti da je došlo do povećanja broja uposlenika u policijskim organizacijama.⁵⁹ Pored navedenih sedam organizacionih jedinica na državnom nivou treba istaknuti da su Zakonom o nezavisnim i nadzornim tijelima policijske strukture BiH osnovani i Nezavisni odbor, Odbor za žalbe policijskih službenika, te Odbor za žalbe građana kao nezavisna tijela policijske strukture Bosne i Hercegovine. Također, kada govorimo o državnoj organizacionoj strukturi, treba spomenuti i Agenciju za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije.⁶⁰ Ova Agencija je osnovana u cilju prevencije uticaja korupcije na razvoj demokratije i poštivanja osnovnih ljudskih prava i sloboda, kao i uticaja na potkopavanje ekonomskog i privrednog razvoja BiH, te svih ostalih oblika negativnog uticaja na društvene vrijednosti, kao i za koordinaciju borbe protiv korupcije. Agencija je nezavisna i samostalna upravna organizacija, koja za svoj rad odgovara Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine. Radom Agencije rukovodi direktor kojeg imenuje Parlamentarna skupština BiH na prijedlog posebne komisije za izbor i praćenje rada Agencije.

ORGANIZACIJA POLICIJSKOG SISTEMA U BOSNI I HERCEGOVINI

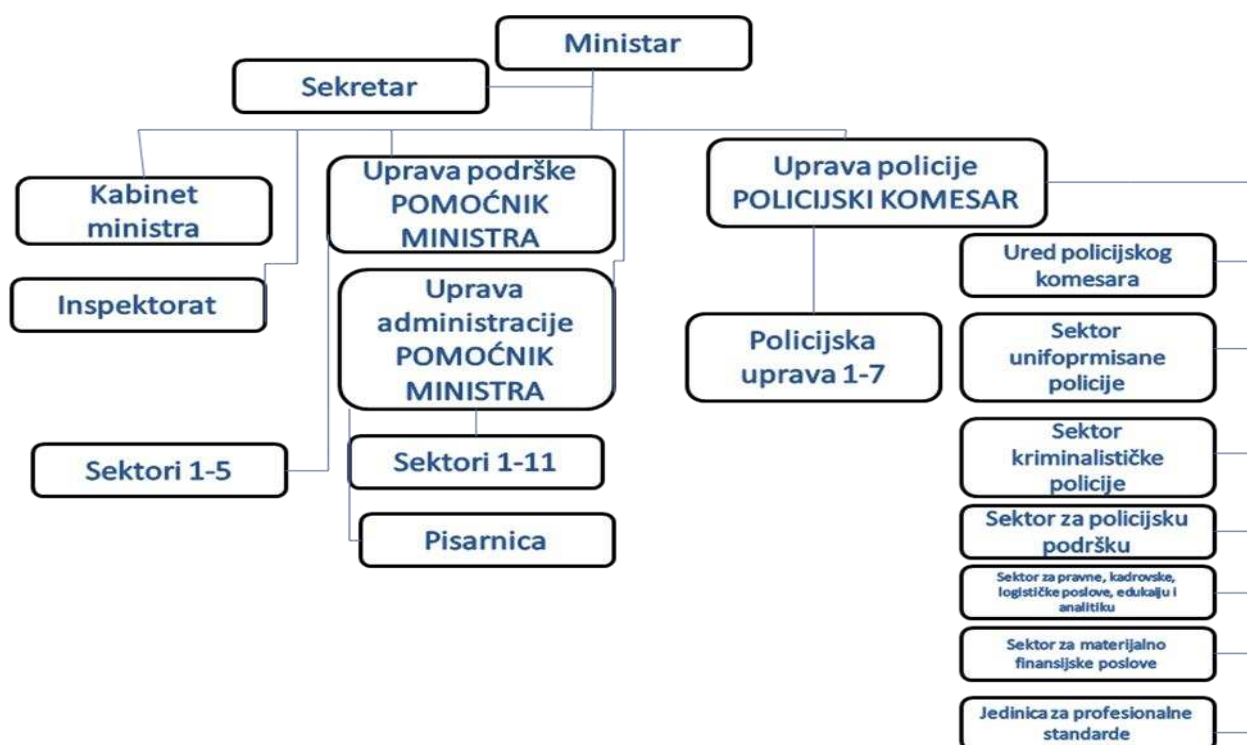


Menadžment i struktura

⁵⁹ Prema ICMPD SWOT analizi iz 2003. godine, kadar zaposlenih u svim MUP-ovima i DGS, zaključno sa 31.12.2003. godine iznosio je 22.650 uposlenika, a od toga 18.331 policijskih službenika.

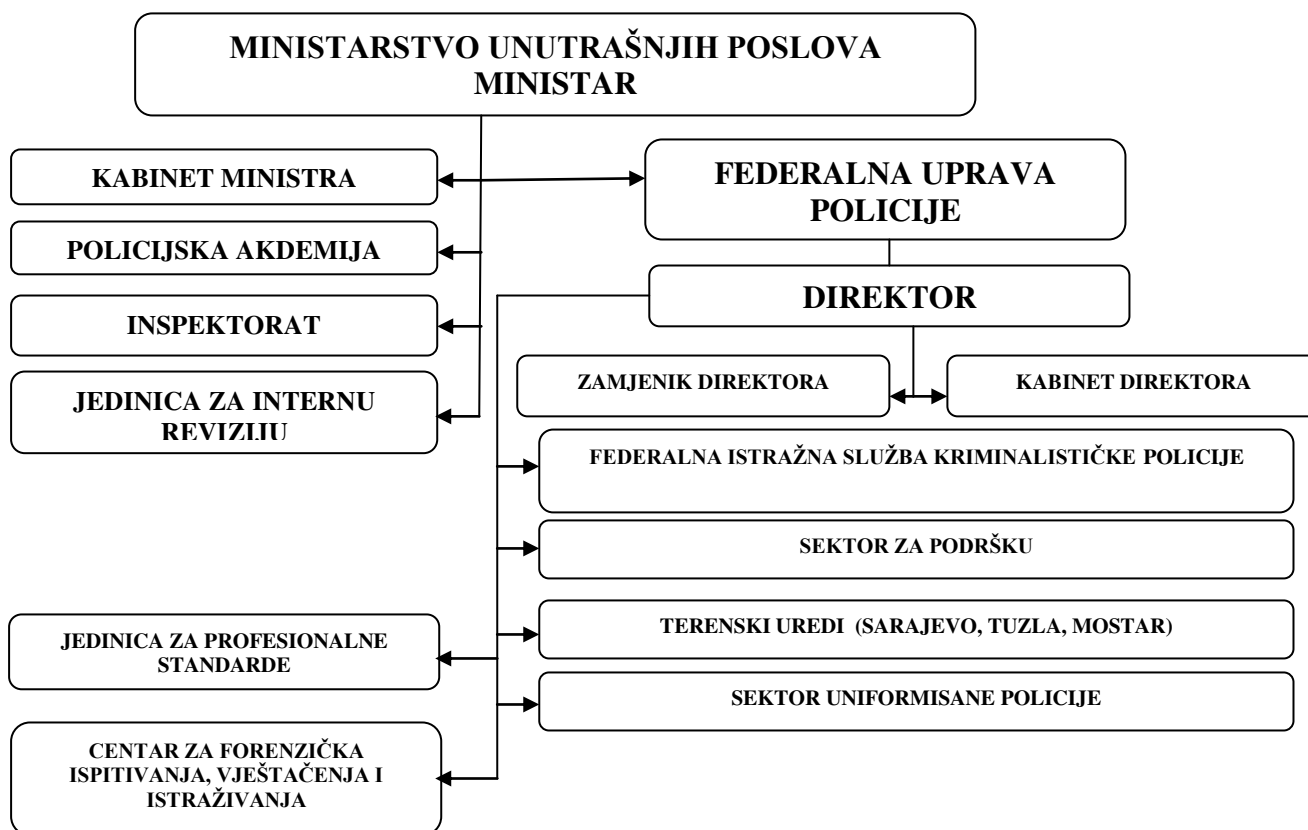
⁶⁰ Zakon o agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije. „Službeni glasnik BiH, broj 103/09 i 58/13.

PRVI ORGANIZACIONI NIVO

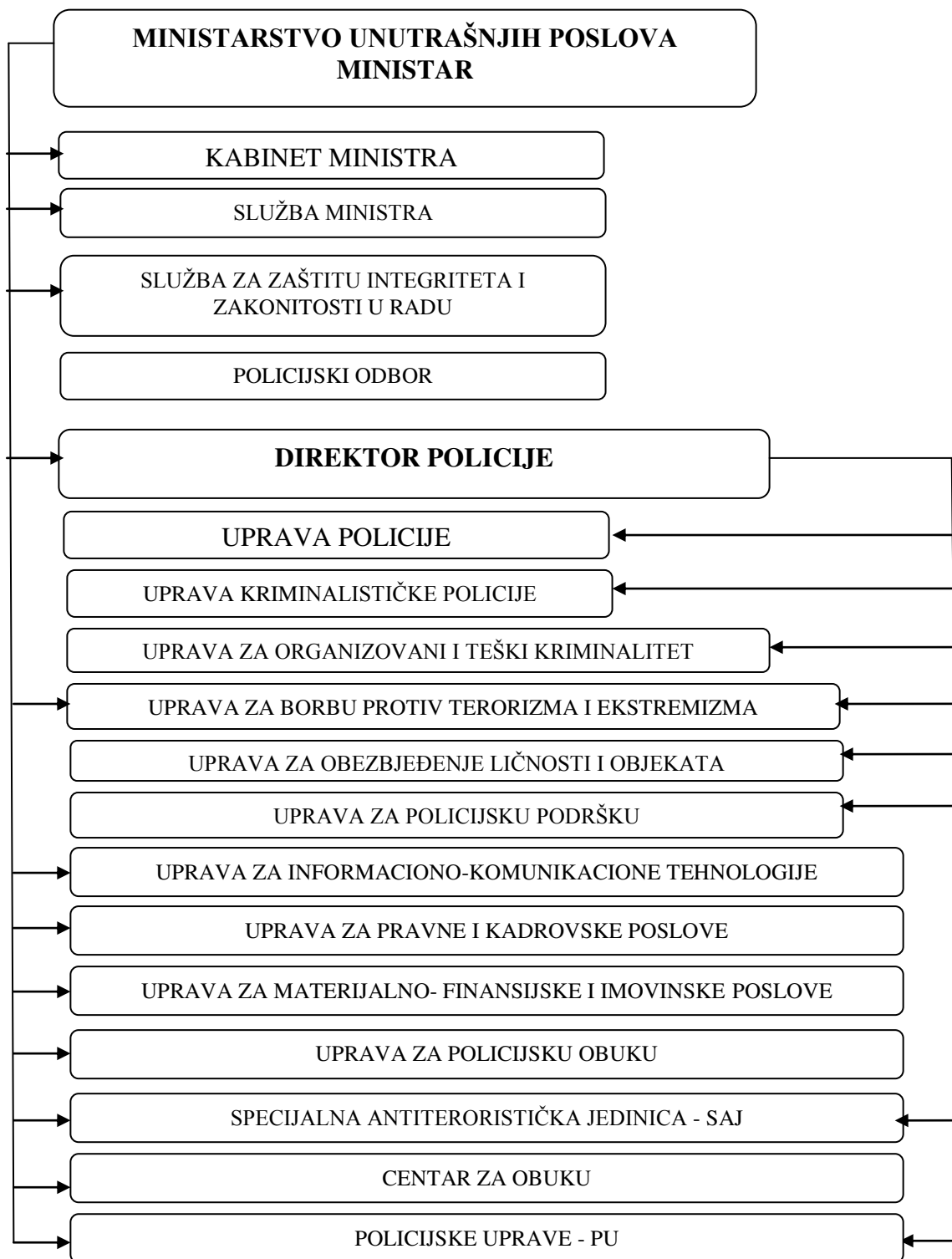


Shema 1. Organizaciona struktura kantonalnog MUP-a (MUP Kantona Sarajevo)

DRUGI ORGANIZACIONI NIVO



Shema 2. Organizaciona struktura MUP-a Federacije BiH



Shema 3. Organizaciona struktura MUP-a Republike Srpske

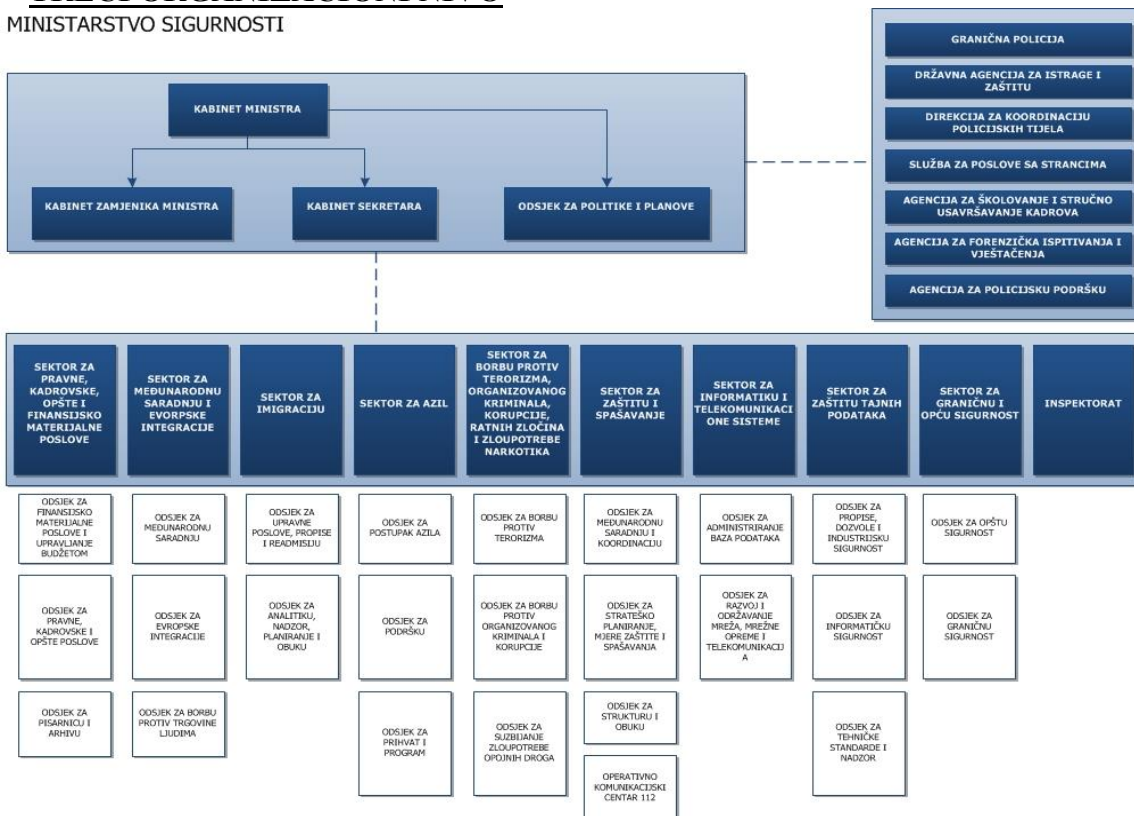
Policija Brčko distrikta BiH - nova organizacija



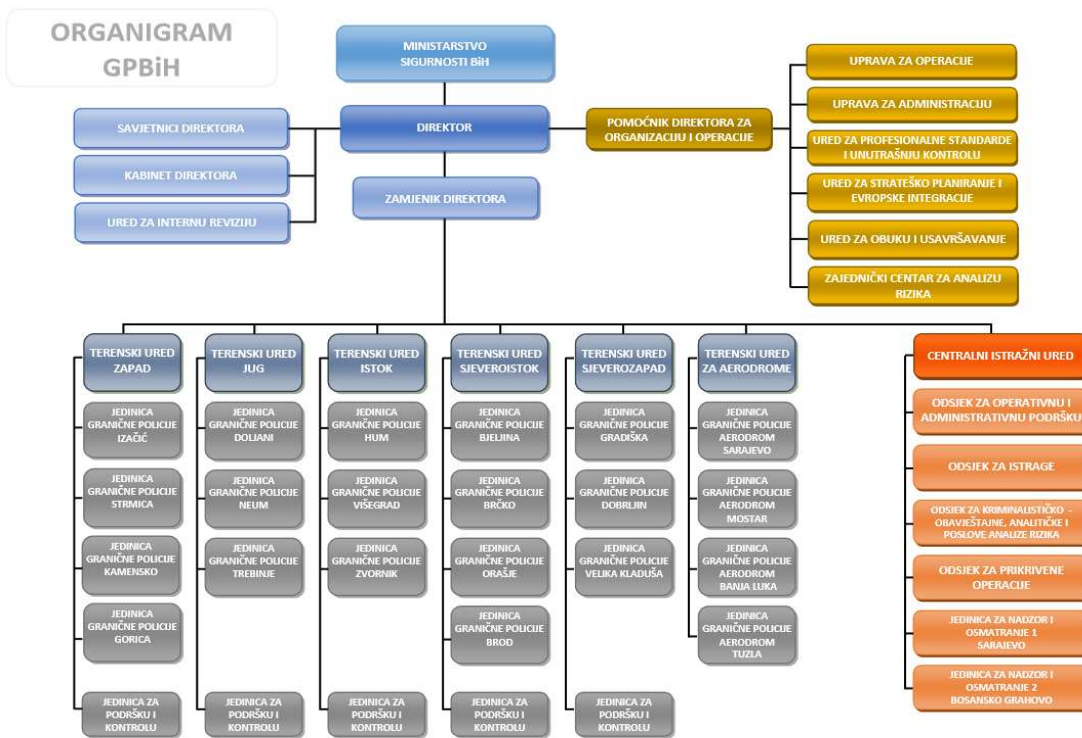
Shema 4. Organizaciona struktura policije Brčko Distrikta BiH

TREĆI ORGANIZACIONI NIVO

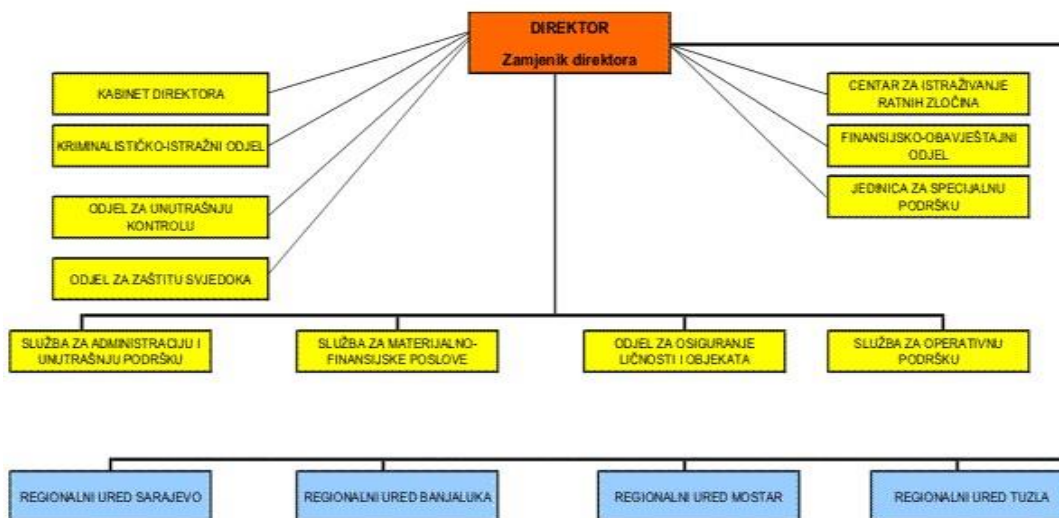
MINISTARSTVO SIGURNOSTI



Shema 5. Organizaciona struktura Ministarstva sigurnosti BiH

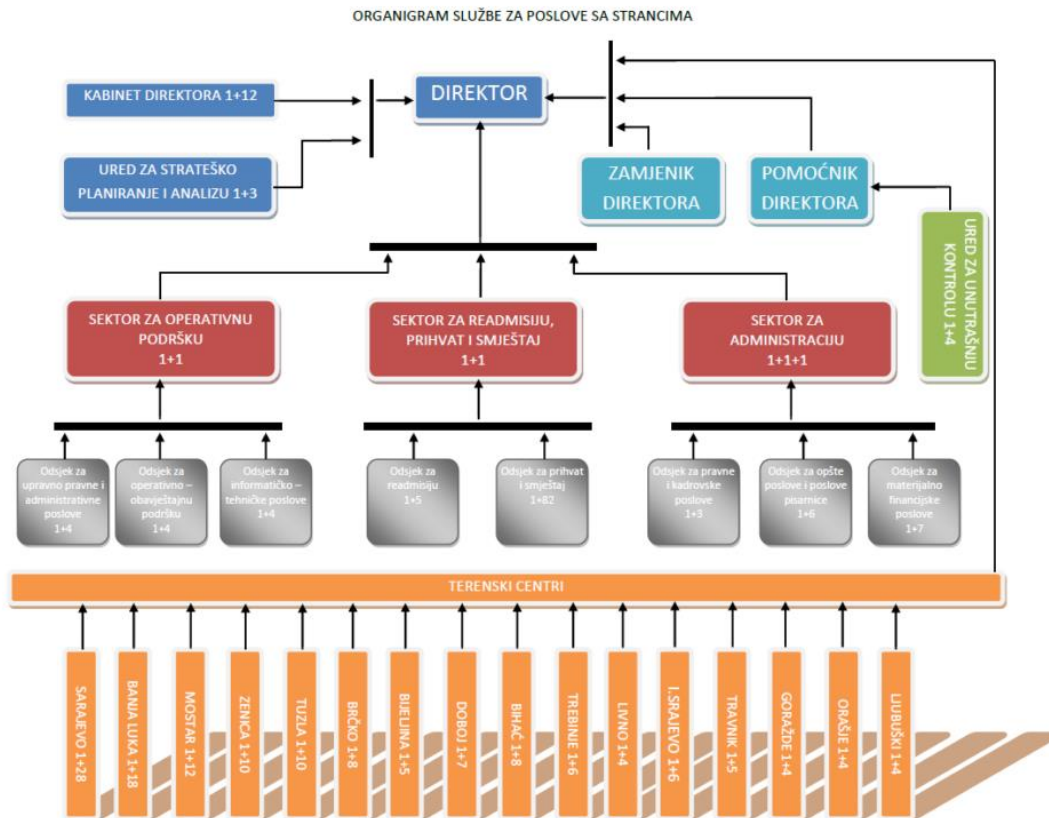


Shema 6. Organizaciona struktura Granične policije BiH

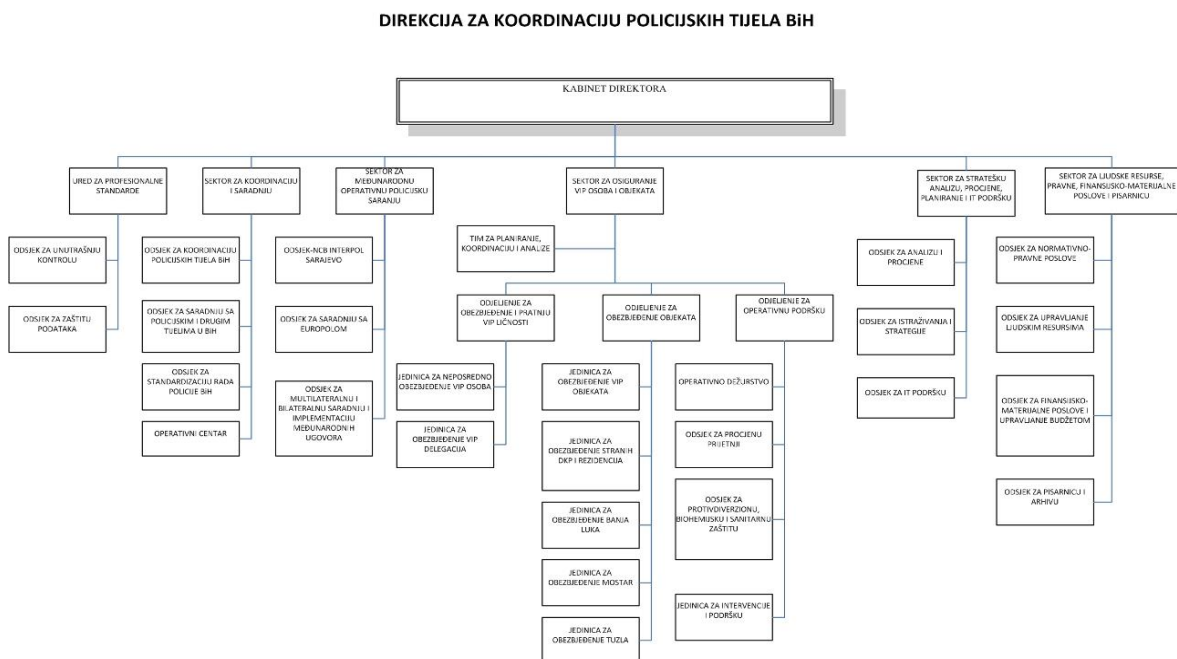


Shema 7.

Organizaciona struktura Državne agencije za istrage i zaštitu (SIPA)



Shema 8. Organizaciona struktura Službe za poslove sa strancima



Shema 9. Organizaciona struktura Direkcije za koordinaciju policijskih tijela BiH

4. STRUKTURALNA ANALIZA NADLEŽNOSTI U ZAKONODAVSTVU I PRAKSI

Složena struktura države odražava se i na nadležnosti policijske strukture u BiH. U organizacionom pogledu, nadležnosti policijske strukture se jednim dijelom preklapaju ili je teško uspostaviti jasnu granicu između njih. Policijski sistem u BiH je utemeljen na principu koordinacije⁶¹ a ne subordinacije.⁶² To podrazumijeva da Ministarstvo sigurnosti BiH i agencije na državnom nivou nemaju naredbodavnu funkciju nad entitetskim MUP-ovima i agencijama, a Federalni MUP, odnosno, FUP (Federalna uprava policije kada se radi o operativnim poslovima), nema naredbodavnu funkciju u odnosu na kantonalne MUP-ove, odnosno Uprave policije. Ovo je, dijelom, odraz neusklađenosti zakonskog okvira, ali i decentralizovanosti policijskog ustrojstva i funkcionisanja policijskog sistema u Bosni i Hercegovini. Zbog toga se često dešava da različita policijska tijela/agencije u BiH obavljaju poslove koji, prema važećim zakonskim propisima spadaju u direktnu nadležnost druge agencije. Ovakvo stanje, koje karakteriše preklapanje nadležnosti, dodatno je usložnjeno nakon 2008. godine formiranjem više policijskih agencija na državnom nivou sa operativnom samostalnošću, odnosno upravnih organizacija Ministarstva sigurnosti. Do toga je došlo jer su mnogi zakoni na nižim nivoima ostali neusklađeni sa onima donesenim na državnom nivou ili nije određena jasna granica nadležnosti. Tako je jedan dio poslova koji je dodijeljen u nadležnost državnim agencijama i dalje ostao u nadležnosti entiteta, odnosno kantona, ili je postalo vrlo teško odrediti jasnu granicu i razliku u pogledu pojedinih nadležnosti policijskih poslova. Sa ovakvom konstatacijom složili su se i predstavnici policijskih struktura sa kojima smo, tokom provođenja ovog istraživanja, obavili intervju i konsultacije. Po njihovim riječima, posljednja refoma je bila više formalna i odražavala je politički kompromis, dok je u suštinskom smislu dovela do daljnje rascjepkanosti policijske strukture u BiH. Također, reforma je dodatno opteretila budžet i utjecala na preklapanje stvarne i mjesne nadležnosti policijskih organizacija. Nadležnosti policijskih organizacija regulisane su zakonima o radu konkretnih institucija, dok su ovlaštenja policijskih službenika, osim navedenim, regulisana i zakonima o krivičnom postupku i zakonima o policijskim službenicima koji su doneseni na državnom, entitetskom, nivou Brčko Distrikta BiH i kantonalnom nivou. Nadležnosti policijskih organizacija u BiH neophodno je gledati u širem smislu, odnosno, u kontekstu

⁶¹ Koordinacija kao koncept hijerarhijskog odnosa u rukovođenju podrazumijeva, čak i u slučaju zadržavanja organizacijske piramide, povratne veze i horizontalno povezivanje (pobočna veza s drugim službama, organizacijskim jedinicama itd.), „Kriminalistički rječnik“, Duško Modly i Nedžad Korajlić, Centar za obrazovanje i kulturu Tešanj, 2002.g.

⁶² Subordinacija – oblik hijerarhijskih odnosa koji se mogu označiti kao strogo piramidalno-linijski odnos gdje komunikacija uvijek počinje od vrha piramide i ide prema dolje, „Kriminalistički rječnik“, Duško Modly i Nedžad Korajlić, Centar za obrazovanje i kulturu Tešanj, 2002.g.

ukupnog sistema sigurnosti i okvira ustrojstva i funkcionisanja policijske strukture. Jedan od razloga je to što se policijske organizacije na nivou entiteta i kantona - uprave policija - nalaze u okviru civilnih institucija, tj. u sastavu ministarstava unutrašnjih poslova. Drugi je razlog to što, pored policijskih organizacija na nivou BiH, tj. onih koje obavljaju policijske operativne poslove i u kojima rade policijski službenici, postoje i druge organizacije, one u kojima rade državni službenici, a koje se bave problemom sigurnosti i čiji su poslovi jednim dijelom slični policijskim. Ove druge organizacije na nivou BiH u izvjesnoj mjeri pružaju podršku policijskim strukturama ili se generalno bave problemom sigurnosti i kriminaliteta, te slično onima na entitetskim i kantonalnim nivoima, obavljaju administrativne ili upravno-pravne poslove koji su u vezi sa sigurnošću.

Upravo ovakvo složeno ustrojstvo policijske strukture i nejasna raspodjela nadležnosti između policijskih organizacija, u BiH stvara i nedoumice o broju policijskih organizacija koje djeluju unutar Bosne i Hercegovine, odnosno unutar samog policijskog sistema. Da bi pokušali razriješiti te dileme, za potrebe ovoga istraživanja, odlučili smo da predložimo moguće rješenje koje bi u konačnici imalo za cilj da se kalkuliše sa jedinstvenim i usaglašenim brojem policijskih organizacija u Bosni i Hercegovini. Tako smo postojeće ustrojstvo podjelili na ona tijela koja u svojoj nadležnosti mogu koristiti policijska ovlaštenja i tijela koja zakonima nemaju u svojoj nadležnosti policijska ovlaštenja ali obavljaju poslove u borbi protiv kriminala. Nadamo se da će ovakav pristup naići na odobrenje relevantnih institucija i stručnjaka u ovoj oblasti, kako bi bar u pogledu broja policijskih organizacija imali usaglašene stavove, te izbjegli daljnje licitiranje i različite interpretacije o broju postojećih policijskih organizacija u Bosni i Hercegovini.

4.1. Policijske organizacije koje u svojoj nadležnosti imaju policijska ovlaštenja

Prema postojećim zakonima o policijskim službenicima na svim nivoima u BiH, policijski službenici su oni koji u svojim poslovima primjenjuju policijske ovlasti propisane tim zakonima i postupaju kao ovlaštena službena lica prema zakonima o krivičnom postupku.⁶³

Oni koriste policijska ovlaštenja i pri njihovoj upotrebi primjenjuju policijske operativno-taktičke i kriminalističko-istražne radnje i metode. Pod policijskim organizacijama možemo smatrati one organizacije koje zakoni o policijskim službenicima prepoznaju kao takve.

⁶³ Zakon o policijskim službenicima BiH, Zakon o policiji i unutrašnjim poslovima RS, Zakon o policijskim službenicima FBiH, Zakon o policijskim službenicima Brčko Distrikta BiH.

Slijedom navedenih nadležnosti i ovlaštenja u ovu grupu svrstavamo sljedeće policijske organizacije:

1. SIPA BiH
2. GP BiH
3. Direkcija za koordinaciju policijskih tijela BiH
4. Federalni MUP
5. MUP Republike Srpske
6. Policija Brčko Distrikta
7. MUP Unsko-sanskog kantona
8. MUP Posavskog kantona
9. MUP Tuzlanskog kantona
10. MUP Zedničko-dobojskog kantona
11. MUP Bosanskopodrinjskog kantona
12. MUP Srednjobosanskog kantona
13. MUP Hercegovačko-neretvanskog kantona
14. MUP Zapadnohercegovačkog kantona
15. MUP Kantona Sarajevo
16. MUP Kantona 10

Direkciju za koordinaciju policijskih tijela BiH smo uvrstili u ovu grupu jer službenici ove Direkcije imaju policijska ovlaštenja u skladu sa Zakonom o policijskim službenicima BiH. U isto vrijeme, ostavljajući nedoumicu kod autora da li je učinjeno sa intencijom ili pukim neažuriranjem, u Zakonu o krivičnom postupku BiH, pripadnicima ovog policijskog tijela nije dat status ovlaštenih službenih lica.

4.2. Organizacije koje u svojoj nadležnosti nemaju policijska ovlaštenja ali obavljaju poslove borbe protiv kriminaliteta

U ovu grupu svrstali smo organizacije čiji rad je vezan za borbu protiv kriminaliteta, podršku radu policijskih tijela i obavljanju upravno-administrativnih i inspeksijskih poslova koji su vezani za poslove sigurnosti. U ovim organizacijama nisu uposleni policijski službenici, već državni službenici. Te organizacije djeluju na nivou BiH, s obzirom da je neuspjela reforma policije mahom bila usmjerena na taj nivo vlasti. Tako se veliki broj poslova udvostručio a došlo je i do situacije da slične poslove obavljaju policijski i državni službenici. U ovu grupu svrstali smo sljedeće organizacije:

1. Ministarstvo sigurnosti BiH;
2. Služba za poslove sa strancima BiH;
3. Agencija za forenzička ispitivanja i vještačenja BiH;
4. Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova BiH;
5. Agencija za podršku policijskoj strukturi BiH;
6. Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH.

Kao što se može vidjeti u grupu organizacija koje nemaju policijska ovlaštenja uvrstili smo i Ministarstvo sigurnosti BiH, iako sagledavajući njegove zakonske nadležnosti, to može stvoriti određene nedoumice. Između ostalog, ovom Ministarstvu su, prema Zakonu o Vijeću ministara BiH i Zakonu o ministarstvima i drugim organima uprave u BiH,⁶⁴ povjerene mnoge nadležnosti, koje impliciraju da ova organizacija u svojoj nadležnosti ima mogućnost korišćenja policijskih ovlaštenja. Ovakva zakonska regulativa ima svoje pravno utemeljenje, jer se u okviru Ministarstva sigurnosti BiH nalaze upravne organizacije (SIPA, Granična policija i Direkcija za koordinaciju policijskih tijela) sa operativnom samostalnošću, koje posjeduju policijska ovlaštenja. U kontekstu ovog istraživanja, mi smo se odlučili da Ministarstvo sigurnosti BiH posmatramo u nešto užem pristupu, odnosno kroz njegovu organizaciju sjedišta i funkcionisanje putem sektora i inspektorata.

Druga organizacija, koju smo također uvrstili u ovu grupu tijela, je Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije. Agencija nema istražnu nadležnost, nije policijska organizacija, niti ima naredbodavnu funkciju u odnosu na jedinice u policijskim tijelima koje se bave borbom protiv korupcije. Čak nije direktno ni vezana za sam rad policijskih tijela, ali sa obzirom na njen značaj i opis nadležnosti, odlučili smo se da i ovu organizaciju uvrstimo u grupu organizacija koja obavljaju poslove borbe protiv kriminaliteta.

4.3. Praksa određivanja nadležnosti kroz postojeće zakonodavstvo

Policijske organizacije na svim nivoima vlasti, prema svojim zakonskim nadležnostima, se bave sprečavanjem, otkrivanjem, rasvjetljavanjem krivičnih djela i hvatanjem njihovih počinitelja, kao i prevencijom istih. Ovim poslovima se bave policijske organizacije jer su ovo operativni poslovi prilikom čijeg obavljanja policijski službenici koriste policijska ovlaštenja propisana zakonima o krivičnom postupku (ZKP) i zakonima o policijskim službenicima (koji su doneseni na svakom nivou vlasti). Izuzetak su Uprava za indirektno oporezivanje (UIO) i

⁶⁴ Službeni glasnik BiH 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07

entitetske finansijske policije (čiji uposlenici nisu policijski službenici) a koje, u okviru svojih nadležnosti, mogu istraživati krivična djela u vezi sa finansijskim kriminalom i prijavljivati ih nadležnim tužilaštvima. Također, prilikom vršenja ovih poslova, policijski službenici mogu upotrebljavati sredstva prinude, u skladu sa zakonima o policijskim službenicima i pravilnicima o upotrebi sredstava prinude koji se donose na nivou konkretnih policijskih agencija. Jedan od osnovnih zadataka i zajedničkih poslova policije je sprečavanje vršenja krivičnih djela i otkrivanje njihovih počinitelaca, odnosno rasvjetljavanje djela i saradnja sa nadležnim tužilaštvima. Nadležnost za obavljanje ovih poslova propisana je u konkretnim zakonima o radu tih organizacija, odnosno, zakonima o unutrašnjim poslovima, kao i u zakonima o policijskim službenicima. Policijske organizacije koje, prema zakonima o njihovom ustrojstvu i funkcionisanju, u svojim nadležnostima imaju otkrivanje krivičnih djela i njihovo istraživanje su: SIPA, Granična policija BiH, Federalni MUP, MUP RS-e, Policija BD-a i MUP-ovi svih kantona u Federaciji BiH. Stoga ćemo se u ovom dijelu teksta bazirati na analizi i komparaciji nadležnosti navedenih organizacija.

Zakonski okvir propisuje nadležnost na dva načina (kroz dvije mogućnosti). Prvi način je direktno određivanje nadležnosti u zakonu o radu konkretnih policijskih organizacija u kojem se:

1. direktno preciziraju krivična djela iz njihove nadležnosti, ili
2. negativno određuje nadležnost kroz formulaciju da se izuzimaju djela (poslovi) koja su u isključivoj nadležnosti drugih policijskih organizacija.

Drugi način je indirektno određivanje krivičnog djela kroz povezanost sa krivičnim zakonom, tako što se u zakonu o radu konkretnih organizacija navodi tačno određena policijska organizacija koja obavlja poslove u skladu sa konkretnim krivičnim zakonom (u kojem su propisana konkretna krivična djela). Da bi jasnije precizirali ove zakonom definisane mogućnosti određivanja nadležnosti detaljnije ćemo se pozabaviti svakim od ova dva načina. Kao što smo naveli kroz direktno određivanje nadležnosti susrećemo se sa dvije zakonom definisane mogućnosti.

Direktno preciziranje djela

Policijske organizacije koje u zakonu o svom radu imaju precizirana djela iz svoje nadležnosti su SIPA, GP BiH, Federalni MUP i donekle MUP-ovi kantona. Zakon o Državnoj agenciji za

istrage i zaštitu⁶⁵ (SIPA) u čl. 8 Zakona, direktno određuje koja su konkretna djela u nadležnosti te agencije tako što nadležnost vezuje se za djela iz nadležnosti Suda BiH, a koja su inkriminisana u KZ BiH. Također, u istom članu Zakonu o SIPA-i se posebno naglašava nadležnost te agencije za djela organizovanog kriminala, terorizma, ratnih zločina, trgovine ljudima i drugim krivičnim djelima protiv čovječnosti i vrijednostima zaštićenih međunarodnim pravom, te teškog finansijskog kriminala. Za istraživanje krivičnih djela na nivou BiH zadužena je i Granična policija BiH, iako istoj, istraživanje krivičnih djela nije primarna niti jedina nadležnost. Zakon o GP BiH određuje da se krivična djela iz nadležnosti ove organizacije odnose na djela usmjerena protiv sigurnosti državne granice ili protiv izvršenja poslova i zadataka iz nadležnosti GP. Međutim, Zakon o Graničnoj policiji propisuje nadležnost te organizacije i za postupanje u odnosu na druga krivična djela i prekršaje na zahtjev nadležnog organa. Zakonski okvir je ostavio mogućnost Tužilaštvu BiH, kao nadležnom organu za vođenje istrage, da može angažovati policijske službenike GP, jednako kao i takva lica SIPA-e i policijskih agencija na nižim nivoima.

Na isti način, Zakon o unutrašnjim poslovima FBiH, u čl. 2 st. 1, određuje djela koja su u direktnoj nadležnosti tog Ministarstva i navodi da su to terorizam, međukantonalni kriminal, stavljanje u promet opojnih droga i organizovani kriminal.⁶⁶ Međutim, i u ovom slučaju Zakon o FMUP-u u čl. 3, povezuje nadležnost sa djelima iz KZ FBiH, odnosno KZ BiH na način koji precizira da se k.d. terorizma i stavljanja u promet opojnih droga odnosi na ta djela, kako su opisana u KZ FBiH (ovo iz razloga što su ova ista djela navedena i u krivičnim zakonima BiH, RS i BD), odnosno na organizovani kriminal kako je opisan u Krivičnom zakonu BiH. Zakoni o unutrašnjim poslovima kantona, donekle određuju nadležnost kantonalnih policijskih organizacija u pogledu vrste krivičnog djela. Tako npr. ZUP USK, ZUP BPK, ZUP Kantona Sarajevo dodjeljuju ovim kantonima nadležnost zaštite života i imovine. Stoga možemo povezati da su u nadležnosti Kantonalnih MUP-ova, pored ostalih, i djela iz grupa krivičnih djela KZ FBiH protiv života i tijela, protiv slobode i prava građana, protiv zdravlja ljudi i grupa krivičnih djela protiv imovine.

Negativno određenje nadležnosti

Kantonalni zakoni o unutrašnjim poslovima i Zakon o policiji Brčko Distrikta imaju negativno određenje nadležnosti. Kantonalni zakoni uglavnom formulišu da su u nadležnosti

⁶⁵ Zakon o Državnoj agenciji za istrage i zaštitu, Službeni glasnik BiH, broj 27/04, 63/04 i 49/09, 40/12.

⁶⁶ Zakon o unutrašnjim poslovima FBiH, Službene novine FBiH br. 81/14

tih organizacija poslovi i zadaci policije, osim poslova u nadležnosti policije Federacije, dok Zakon o policiji BD određuje da je u nadležnosti te policijske organizacije sprečavanje, otkrivanje i istraživanje krivičnih djela i prekršaja koji nisu u isključivoj nadležnosti drugih policijskih organizacija u BiH. Također, u većini kantonalnih ZUP-ova, kao i u Zakonu o policiji i unutrašnjim poslovima RS precizira se da, ukoliko policijski službenici pri obavljanju svojih poslova otkriju da se priprema ili je izvršeno krivično djelo iz nadležnosti drugih policijskih organizacija u BiH, poduzimaju samo neophodne mjere i aktivnosti na sprečavanju izvršenja krivičnog djela. ili pronalasku učinilaca i odmah obavještavaju nadležnu policijsku organizaciju.

Indirektno određivanje nadležnosti

Kada govorimo o drugoj mogućnosti određivanja zakonske nadležnosti tada pod tim podrazumijevamo indirektno određivanje nadležnosti kroz povezanost sa krivičnim zakonom. Zakon o policiji i unutrašnjim poslovima RS⁶⁷ ne precizira konkretna djela u nadležnosti tog ministarstva, već to određuje kroz povezanost sa KZ RS. Član.8. Zakona određuje da uposleni u Ministarstvu, policijske poslove obavljaju pored ostalih zakona, u skladu sa KZ RS. Iz toga je vidljivo da su djela iz nadležnosti MUP RS sva djela propisana u KZ RS.

Analiza nadležnosti za pojedina krivična djela u zakonodavstvu i praksi

Zakoni u kojima su inkriminisana krivična djela u BiH su Krivični zakon BiH (KZ BiH), Krivični zakon FBiH (KZ FBiH), Krivični zakon Republike Srpske (KZ RS) i Krivični zakon Brčko Distrikta (KZ BD). Prema postojećem okviru, određene grupe krivičnih djela (iako su im različiti nazivi), kao i sama krivična djela, kao što su npr. terorizam, oružana pobuna, djela finansijskog kriminala, koruptivna krivična djela, djela iz oblasti poreza i carina, organizovani kriminal i sl., nalaze se u svim ovim zakonima, dok se druge grupe krivičnih djela, npr. krivična djela protiv života i tijela i krivična djela protiv imovine i neke druge grupe djela nalaze samo u entitetskim zakonima i KZ BD. Grupe krivičnih djela nemaju identične nazive,⁶⁸ ali su nazivi djela, kao i uslovi postojanja i zapriječene kazne iste. Međutim, u većini

⁶⁷ Službeni glasnik RS br. 57/2016

⁶⁸ Npr. krivična djela terorizma i srodna djela su u KZ BiH u Grupi djela protiv čovječnosti i vrijednosti zaštićenih međunarodnim pravom, u KZ FBiH i KZ BD – Grupa krivičnih djela terorizma, u KZ RS –krivična djela protiv ustavnog uređenja RS

slučajeva, razlika je izražena u pogledu oštećene strane, tačnije, da li se ta djela počine na štetu BiH ili na štetu njenih entiteta, odnosno Brčko Distrikta. Tako, u pogledu vrste krivičnog djela, postojeći zakonski okvir dodjelu nadležnosti ne zasniva na vrsti krivičnog djela niti visini zapriječene kazne, već uglavnom na osnovu oštećene strane, odnosno ustavnog subjekta na čiju je štetu djelo počinjeno (stvarna nadležnost) i na osnovu teritorije na kojoj je počinjeno (teritorijalna/mjesna nadležnost). Stoga je nadležnost u pogledu istraživanja krivičnih djela uglavnom povezana sa djelima inkriminisanim u konkretnom krivičnom zakonu u BiH. U zavisnosti od toga na čiju je štetu djelo počinjeno, postoje nadležna tužilaštva na više nivoa u BiH. Ona imaju obavezu da istražuju i dokumentuju krivična djela iz krivičnog zakona konkretnog nivoa vlasti, pa shodno tome policijske organizacije njima i dostavljaju izvještaje. Tako je npr. Tužilaštvo BiH je nadležno za istraživanje krivičnih djela propisanih u KZ BiH (tj. onih krivičnih djela koja spadaju u nadležnost Suda BiH, a to su krivična djela iz KZ BiH), a tužilaštva u RS-u su nadležna za gonjenje djela inkriminiranih u KZ RS itd. Često se dešava da se policijske organizacije na svim nivoima bave istraživanjem jedne te iste vrste krivičnog djela. Tako npr. krivična djela terorizma, organizovanog kriminala, trgovine i zloupotrebe droga, trgovine ljudima, te finansijskog kriminala i korupcije, istražuju i prijavljuju nadležnom tužilaštvu, SIPA-i, Graničnoj policiji BiH (GP), UIO (za oblast finansijskog kriminala), FMUP-u, MUP-u RS, entitetskoj finansijskoj policiji, kao i kantonalnim MUP-ovima u Federaciji BiH. Također, iste organizacije bave se prikupljanjem podataka, te praćenjem i analizom stanja u BiH u pogledu navedenih djela. Dakle, zakonski okvir koji reguliše nadležnosti policijskih organizacija, nije kao kriterij uzeo složenost djela, jer i entitetska ministarstva unutrašnjih poslova, odnosno policijske uprave, kao i policijske uprave kantona, mogu istraživati veoma složena krivična djela. Ovdje je interesantno napomenuti da, prema zakonima o radu policijskih organizacija na državnom nivou, samo SIPA i GP imaju u svojoj direktnoj nadležnosti sprečavanje, otkrivanje i istraživanje djela propisanih krivičnim zakonima BiH. Direkcija za koordinaciju policijskih tijela nadležna je, između ostalog, za komunikaciju, saradnju i koordinaciju rada policijskih organizacija i samo određeni broj njenih uposlenika ima status policijskih službenika, međutim, kao što smo naveli, ZKP BiH ih ne tretira kao ovlaštene službene osobe. Prema mišljenju predstavnika policijskih organizacija sa kojima smo obavili razgovore, ovakva zakonska regulativa dovodi i do pozitivnog i negativnog sukoba nadležnosti.⁶⁹ Pozitivan sukob nadležnosti ogleda se u tome da se više policijskih organizacija proglašava nadležnim za sprečavanje i istraživanje jednog te istog, konkretnog krivičnog djela.

⁶⁹ Mišljenja i stavovi izneseni na zajedničkom sastanku u Sarajevu 30.11.2012.g. u organizaciji CSS-a kojem su prisustvovali predstavnici većine policijskih agencija u BiH i predstavnici Ministarstva sigurnosti

Negativan sukob nadležnosti podrazumijeva da se policijska organizacija može izjasniti nenadležnom za sprečavanje i istraživanje konkretnog krivičnog djela, tvrdeći da se radi o djelu iz nadležnosti druge policijske organizacije. U pogledu prikazivanja nadležnosti konkretnih policijskih organizacija, potrebno je imati u vidu složen i decentralizovan policijski sistem Bosne i Hercegovine, koji je ustrojen i funkcioniše na tri nivoa, o čemu je bilo riječi u poglavlju Organizacija, brojčano stanje i nadležnosti. Stoga ćemo se u narednom dijelu detaljnije dotaći pojedinih vrsta krivičnih djela koja stvaraju nedomicu u pogledu određivanja nadležnosti u praksi.

Krivično djelo terorizma navedeno je u KZ BiH (čl.201)⁷⁰ u grupi krivična djela protiv čovječnosti i vrijednosti zaštićenih međunarodnim pravom, u KZ FBiH (čl.201)⁷¹ i KZ BD (čl.198) u grupu krivičnih djela terorizma, KZ RS (čl.299)⁷² u grupi krivičnih djela protiv ustavnog uređenja RS. Maksimalna zapriječena kazna u svim navedenim zakonima je kazna dugotrajnog zatvora.

U pogledu finansijskog kriminala, iz Zakona o SIPA-i koji propisuje nadležnosti te policijske organizacije, nije jasno definisano koja su to krivična djela koja se smatraju „teškim finansijskim kriminalom,“ ali KZ BiH prepoznaje nekoliko grupa krivičnih djela u kojima su navedena djela iz oblasti finansijskog kriminala (Djela protiv privrede i jedinstva tržišta, te krivična djela iz oblasti carina - Glava XVIII,⁷³ Krivična djela korupcije i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti).⁷⁴ Dakle, u pogledu istraživanja ovih krivičnih djela kako su opisana u KZ BiH, nadležna je SIPA s obzirom da su inkriminisana u KZ BiH.

Međutim, ta ista krivična djela navode se u KZ FBiH, KZ RS i KZ BD s tim što su drugačiji nazivi grupa krivičnih djela (npr. u KZ FBiH su ova djela u grupi krivičnih djela protiv privrede, poslovanja i sigurnosti platnog prometa - Glava XII,⁷⁵ zatim grupa krivičnih djela iz oblasti poreza (Glava XIX), gdje je navedena porezna utaja, te grupa krivičnih djela podmićivanja i krivična djela protiv službene i druge odgovorne funkcije (Glava XXXI) u šta spada primanje dara i drugih oblika koristi, davanje dara i drugih oblika koristi itd).

U pogledu zakonskog osnova za istraživanje tzv.djela organizovanog kriminala, nadležnost imaju četiri policijske organizacije, SIPA, MUP RS-e, MUP FBiH-e i Policija BD-a BiH, iz

⁷⁰ KZ BiH prepoznaje kao izdvojene članove i finansiranje terorističkih aktivnosti (čl.202), javno podsticanje na terorističke aktivnosti (čl.202 a), vrbovanje radi terorističkih aktivnosti (202 b), obuka za izvođenje terorističkih aktivnosti (202 c), organizovanje terorističke grupe (202 d),

⁷¹ KZ FBiH prepoznaje kao izdvojeno djelo Finansiranje terorističkih aktivnosti (čl.202)

⁷² KZ RS prepoznaje kao izdvojeni član Finansiranje terorističkih aktivnost (čl.301.)

⁷³ U krivična djela protiv privrede i jedinstva tržišta te krivična djela iz oblasti carina spadaju, pored ostalog, krivična djela pranje novca (čl.209), porezna utaja ili prevara (čl.210) i carinska prevara (čl.216)

⁷⁴ čl. 217 – 229 gdje je inkriminisano 12 krivičnih djela u koja, između ostalog, spadaju djela primanje poklona i drugih oblika koristi, davanje poklona i drugih oblika koristi, protuzakonito posredovanje, zloupotreba položaja ili ovlaštenja, pronevjera u službi, prevara u službi i dr. Za mnoga se može izreći kazna zatvora i do 10 godina.

⁷⁵ gdje spada djelo pranje novca (čl.272) s tim što ovdje KZ uopšte ne određuje oštećenu stranu

razloga što je ovo krivično djelo inkriminisano u sva četiri KZ u BiH.⁷⁶ Ono podrazumijeva počinjenje krivičnog djela koje je navedeno u tom konkretnom zakonu, a koje je počinjeno u okviru grupe za organizirani kriminal.⁷⁷ Tako npr. krivično djelo koje je propisano KZ RS-a, a koje je lice počinilo kao pripadnik organizovane grupe, predstavlja djelo organizovanog kriminala i ista istražuje policija RS-e. S obzirom da je nadležnost MUP-a FBiH sprečavanje i otkrivanje krivičnih djela organizovanog kriminala (ZUP FBiH), jasno je da MUP-ovi kantona nemaju nadležnost za istraživanje ovakvih djela.

U pogledu nadležnosti istraživanja krivičnih djela vezanih za opojne droge, sve policijske organizacije imaju određene nadležnosti. To je zbog toga što su krivična djela u vezi sa opojnim drogama inkriminisana u svim KZ-ovima. Entitetski i KZ Brčko Distrikta navode dva djela i to neovlaštenu proizvodnju i stavljanje u promet, te posjedovanje i omogućavanje uživanja opojnih droga (KZ FBiH čl. 238 i 239, KZ RS čl. 224 i 225, KZ BD čl. 232 i 233), dok KZ BiH inkriminiše posredovanje u međunarodnoj trgovini, odnosno neovlašteno stavljanje u međunarodni promet opojnih droga (KZ BiH čl.195). Shodno tome, entitetske policijske organizacije bi trebale rasvijetljivati krivična djela navedena u entitetskim zakonima, dok je nadležnost SIPA-e rasvijetljavanje djela međunarodne trgovine drogom. Međutim, kad je u pitanju Federacija BiH, Zakon o unutrašnjim poslovima FBiH (ZUP FBiH) je precizirao direktnu nadležnost MUP-a Federacije BiH za sprečavanje i otkrivanje krivičnih djela stavljanja u promet opojnih droga, dok, shodno tome, kantonalni MUP-ovi istražuju krivična djela omogućavanja uživanja opojnih droga. Ovdje je poseban problem u FBiH, jer je jako teško povući granicu između te dvije vrste djela, odnosno, teško je, prilikom istraživanja, ograničiti se samo npr. na istraživanje omogućavanja uživanja, a izuzeti stavljanje u promet opojnih droga. Stoga se redovno dešava u praksi, da kantonalna ministarstva istražuju i prijavljuju djelo stavljanja u promet opojnih droga, što je dato u izričitu nadležnost FMUP-u, odnosno da FMUP istražuje i prijavljuje djelo omogućavanje uživanja opojnih droga, što je u nadležnosti kantona. Također, ako kantonalni MUP-ovi, FMUP ili MUP RS-e, tokom istraživanja djela iz svojih nadležnosti, zadokumentuju da postoji osnov sumnje za postojanje međunarodne trgovine drogom, oni izvještaj o krivičnom djelu podnose Tužilaštvu BiH, jer je to djelo inkriminisano jedino u KZ BiH. To znači da ove policijske organizacije, u praksi, u ovakvim slučajevima ne predaju djelo u nadležnost SIPA-i već same istražuju i prijavljuju djelo Tužilaštvu BiH. Ovo se dešava, jednim dijelom, zbog

⁷⁶ KZ BiH čl. 250, KZ FBiH čl.342, KZ RS 383 a, KZ BD 336

⁷⁷ Grupa za organizovani kriminal je grupa od tri ili više lica koja postoji u izvjesnom vremenskom periodu i koja djeluje sporazumno s ciljem izvršenja jednog ili više krivičnih djela za koja se po zakonu može izreći kazna zatvora preko tri godine ili teža kazna, (KZ BiH čl.1.st.20, KZ FBiH čl.2.st.18., KZ RS čl. 147 st.12. – Organizovana kriminalna grupa, KZ BD čl.2.st.18)

težnje ka većoj efikasnosti, odnosno, zbog toga što bi predavanjem djela u nadležnost drugoj organizaciji tokom policijskog prikupljanja saznanja iziskivalo protok vremena koji bi nekad rezultirao neuspjelim dokumentovanjem dovoljnog broja dokaza. Osim toga, ovo se nekad dešava i zbog „tradicionalne“ težnje svih policijskih organizacija da podnesu prijave za što veći broj krivičnih djela.

Što se tiče istraživanja trgovine ljudima i ratnih zločina, to je direktna nadležnost SIPA-e, jer je grupa krivičnih djela protiv čovječnosti i vrijednosti zaštićenih međunarodnim pravom navedena samo u KZ BiH, dok entitetski krivični zakoni ne sadrže ova djela. Ali u praksi, kako je to naglasio predstavnik jedne policijske organizacije,⁷⁸ krivična djela povezana sa cyber kriminalom koja su u uskoj vezi sa trgovinom ljudima, istražuju sve policijske organizacije osim SIPA-e, jer joj ovaj vid borbe protiv kriminala nije dat u nadležnost. Tako SIPA ima nadležnost za borbu protiv trgovine ljudima ali nedosljednost zakonodavstva, koji joj nije povjerio nadležnost u borbi protiv cyber kriminala u značajnoj mjeri sputava ovu organizaciju da adekvatno odgovori prijetnji trgovine ljudima koja neosporno ima međunarodni karakter. Prema zakonskom osnovu, razlika je, kako smo ranije naveli, u pogledu pitanja oštećene strane, odnosno, na čiju je štetu djelo učinjeno, da li na štetu BiH ili njenih entiteta. Tako je, prema ZUP-u FBiH, u okviru nadležnosti MUP-a FBiH otkrivanje krivičnih djela terorizma, organizovanog kriminala kao i međukantonalnog kriminala, a koji može biti i finansijski kriminal, ali prema onome kako su ta djela navedena u KZ FBiH. Bitno je navesti da međukantonalni kriminal nije inkrimisan u KZ FBiH jer ne predstavlja vrstu krivičnog djela, već se samo Zakonom o unutrašnjim poslovima Federacije definiše šta podrazumijeva međukantonalni kriminal.⁷⁹ U KZ RS inkriminisana su krivična djela finansijskog kriminala, terorizma, kao i organizovani kriminal počinjeni na štetu RS-e. KZ BD-a inkriminisao je uglavnom istu vrstu djela kao i KZ FBiH i KZ RS, te je Policija Brčko Distrikta nadležna za istraživanje tih djela.

U vezi sa svim navedenim, može se postaviti pitanje kako pripadnici policijskih organizacija, kada zadokumentuju postojanje određenog krivičnog djela koje je, kao što smo naveli, inkriminisano u više KZ-ova, prepoznaju (utvrđuju) na čiju je štetu djelo počinjeno, te kako utvrđuju koje je tužilaštvo nadležno za to djelo. Ovdje je bitno naglasiti da je FMUP-u onemogućeno da krivična djela terorizma, međukantonalnog kriminala, nezakonite trgovine drogama i organizovanog kriminala prijavljuje Federalnom tužilaštvu BiH. Iako prema

⁷⁸ Intervju, Teslić 05.11.2017.

⁷⁹ Međukantonalni kriminal u smislu Zakona o unutrašnjim poslovima FBiH, odnosi se na krivično djelo u kojem učinioci i žrtve žive u različitim kantonima, djelo učinjeno na području više kantona, djelo započeto na području jednog kantona i završeno na području drugog kantona, ili djelo čije su se štetne posljedice desile na području dvaju ili više kantona. Čl.4. stav 1. ZUP FBiH

zakonu o toj instituciji, Federalno tužilaštvo ima propisanu prvostepenu nadležnost u pogledu tih djela, istu u procesnom smislu ne može ostvariti obzirom na nadležnosti Vrhovnog suda FBiH. Stoga FUP prijavljuje djela kantonalnim tužilaštvima ili Tužilaštvu BiH, u zavisnosti o kojoj vrsti i složenosti djela se radi. Preklapanje nadležnosti se, uglavnom, dešava u fazi prikupljanja operativnih saznanja o krivičnom djelu i počinocima, dakle, tj. u fazi prije nego policija dostavi izvještaj ili bilo kakvo obavještenje tužilaštvu. Na osnovu policijskih izvještaja, tužilaštvo dalje dostavlja instrukcije policiji, ili, ukoliko ocijeni da postoje osnovi sumnje za postojanje krivičnog djela, donosi naredbu o sprovođenju istrage ili poduzimanju konkretnih istražnih radnji. U tom slučaju, tužilaštvo, u skladu sa ZKP-om, navodi kojoj policijskoj organizaciji povjerava izvršenje konkretnih radnji. Stoga se može zaključiti da određene nedomice o nadležnosti mogu nastati na samom početku prikupljanja saznanja o počinjenju krivičnog djela, jer i kantonalna, entitetska i tijela na državnom nivou imaju stvarnu i mjesnu nadležnost za poduzimanje radnji iz njihovog domena. Nedostatak saradnje i razmjene informacija u ovome početnom stadiju istraživanja djela u praksi stvara određene probleme, a jednom kada se u slučaj uključi nadležno tužilaštvo postupak je kvalitetno regulisan. U tom kontekstu treba uvažiti i stavove predstavnika policijskih organizacija, koji su iskazali mišljenje da je pozitivan sukob nadležnosti u nekim slučajevima i u izvjesnoj mjeri i dobar ali da se treba poboljšati saradnja i efikasnost, posebno na operativnom nivou.⁸⁰ Iz ranije opisanog načina određivanja nadležnosti, zakonski okvir koji reguliše nadležnosti za istraživanje vrste krivičnih djela može, u velikoj mjeri, uputiti na zaključak da bi nadležnost policijskih organizacija za rasvjetljavanje konkretnih krivičnih djela trebala da prati nivo konkretnog KZ. Odnosno, policijske organizacije na nivou BiH, trebale bi biti zadužene za istraživanje krivičnih djela propisanih u državnom KZ, a entitetske policije, odnosno Policija BD-a za ona djela iz entitetskih KZ-ova, odnosno KZ BD. Međutim, praksa pokazuje da ovo nije opšte pravilo, već da se često događa da određene policijske organizacije istražuju i nadležnom tužilaštvu prijavljuju djela koja su u eksplicitnoj nadležnosti drugih policijskih organizacija. Primjera radi, Tužilaštvu BiH saznanja i izvještaje o krivičnim djelima podnose sve policijske organizacije u BiH. To je pogotovo izraženo kada se radi o istraživanjima krivičnih djela terorizma, teškog finansijskog kriminala i organizovanog kriminala, što je u eksplicitnoj nadležnosti SIPA-e, kao i istraživanju djela u vezi sa opojnim drogama, kada je riječ o FBiH. Za potrebe ovog istraživanja, Tužilaštvo BiH je učinilo dostupnom informaciju da je tokom 2011. godine ukupno zaprimilo 160 izvještaja od SIPA-e o počinjenom krivičnom djelu, 70 izvještaja od GP-e, 3 od FMUP-a, 33 od MUP-a RS i 124 od ostalih

⁸⁰Mišljenja i stavovi izneseni na zajedničkom sastanku u Sarajevu 30.11.2012.g. u organizaciji CSS-a kojem su prisustvovali predstavnici većine policijskih organizacija u BiH i predstavnici Ministarstva sigurnosti

policijskih organizacija. Za 34 izvještaja, koje je Tužilaštvo BiH dobilo od policijskih agencija u 2011. godini, oglasilo se nenadležnim i dostavilo u nadležnost drugim tužilaštvima. U datom periodu, Specijalno tužilaštvo RS nije zaprimilo nijedan izvještaj o djelu za koje se oglasilo nenadležnim, dok je Federalno tužilaštvo potvrdilo da ne može ostvariti prvostepenu nadležnost, te da stoga nije ni zaprimalo izvještaje od policijskih agencija.

4.4. Sektori i jedinice policijske organizacije za borbu protiv najtežih krivičnih djela

U okviru poglavlja Organizacija, brojčano stanje i nadležnosti, detaljnije je prikazana unutrašnja organizacija svih policijskih organizacija u BiH iz koje je uočljivo koji su dijelovi njihovih organizacionih struktura uključeni u istraživanje i rasvjetljavanje gore spomenutih krivičnih djela. Nesporno je da je zakonom predisponirana ovakva unutrašnja organizacija policijskih struktura, ali da li u praksi ovakva rascjepkanost ljudskih i materijalnih resursa ne daje najbolje i najefikasnije odgovore na sprečavanju, istraživanju i rasvjetljavanju najtežih krivičnih djela velika je nedoumica. U obrazloženju ove dileme, navešćemo samo par primjera koji ilustruju postojeće ustrojstvo policijskih organizacija u cilju borbe protiv pojedinih krivičnih djela.

U pogledu istraživanja i rasvjetljavanja krivičnog djela terorizma, odgovarajuće jedinice postoje u okviru policijskih organizacija na državnom, entitetskim nivoima i u Brčko Distriktu BiH. U okviru SIPA-e nalazi se Kriminalističko-istražni odjel u kojem djeluje Tim za borbu protiv terorizma, a regionalni uredi, također, posjeduju ovakve timove. U okviru nadležnosti Federalne istražne službe kriminalističke policije propisuje se i borba protiv terorizma, u MUP-u RS, u okviru policijske strukture postoji Uprava za borbu protiv terorizma i ekstremizma.

U okviru SIPA-e, problematikom finansijskog kriminala i korupcije bavi se specijalizovani Finansijsko-obavještajni odjel, koji se nalazi u Centralnom uredu, a regionalni uredi, također, posjeduju u sastavu specijalizovane timove za borbu protiv korupcije. Međutim, u svim policijskim organizacijama u BiH postoje organizacione jedinice, koje se u okviru svojih ostalih nadležnosti, bave i istraživanjem i rasvjetljavanjem koruptivnih krivičnih djela. U FMUP-u , u okviru nadležnosti Federalne istražne službe, predviđena je borba protiv organizovanog, međukantonalnog kriminala, terorizma, korupcije i pranja novca. U MUP-u RS-a ove poslove obavlja Uprava za organizovani i teški kriminalitet, dok se u okviru Jedinice kriminalističke policije Brčko Distrikta, ovim problemom bavi Odjeljenje za organizovani kriminal. Kantonalni MUP-ovi, odnosno PU u RS-u, imaju organizacione

jedinice kriminalističke policije koje mogu obrađivati ove predmete ukoliko ih otkriju u svom radu. Na državnom nivou, u okviru Tužilaštva BiH, odjel koji se bavi istragom i krivičnim gonjenjem ovakvih krivičnih djela je Posebni odjel II za organizovani kriminal, privredni kriminal i korupciju.⁸¹

Što se tiče istraživanja krivičnih djela ratnih zločina, u SIPA-i postoji posebna jedinica, Sektor za istraživanje ratnih zločina i krivičnih djela kažnjivih po međunarodnom humanitarnom pravu. Međutim, iako se nadležnosti entitetskih MUP-ova ne mogu povezati sa istraživanjem ratnih zločina, u MUP-u RS postoji već ranije spomenuta Uprava za organizovani i teški kriminalitet, koja, između ostalog, istražuje krivična djela ratnih zločina i krivična djela po međunarodnom humanitarnom pravu, Policija Brčko Distrikta u svom sastavu ima posebnu jedinicu, Centar za istraživanje ratnih zločina, a MUP-ovi kantoni imaju inspektore koji rade na problematici ratnih zločina. Čak je, prema izjavi predstavnika policijskih tijela, postala praksa da Tužilaštvo BiH ove istrage dodjeljuje policijskim tijelima na entitetskom ili kantonalnom nivou, odnosno Policiji Distrikta Brčko. Sličan je slučaj kada se radi o trgovini ljudima, sve do izmjene KZ-a FBiH u 2016. godini, kada je trgovina ljudima i organizovana trgovina ljudima propisana kao KD, a do tada su u policijskim jedinicama na svim nivoima postojali inspektorati ili istražitelji koji su istraživali ovakve predmete.

Osim navedenih policijskih organizacija, Direkcija za koordinaciju policijskih tijela, kao policijska organizacija na državnom nivou, bavi se ovom problematikom u onoj mjeri u kojoj je neophodno obavljati komunikaciju na međunarodnom nivou, pogotovu kada je u pitanju saradnja sa INTERPOL-om i EUROPOL-om.

Na osnovu navedenog veoma je teško izvesti zaključak u kolikoj mjeri preovladavaju pozitivni ili negativni sukobi nadležnosti postojećih policijskih organizacija u Bosni i Hercegovini. Nesporno je da ovakav složeni policijski sistem u BiH odražava trenutnu ustavnu i administrativnu strukturu države. Na pojedinim primjerima iz prakse uočljive su i pozitivne i negativne strane ovako definisanih nadležnosti. Tako npr. u slučaju terorističkog napada na Ambasadu SAD-a u Sarajevu, više policijskih organizacija se moglo oglasiti nenadležnim, ali isto tako i nadležnim za reagovanje u konkretnom slučaju, ali po različitom osnovu. MUP Kantona Sarajevo je mogao reagovati npr. po osnovu zaštite ljudi i imovine i zbog narušavanja javnog reda i mira, FMUP i SIPA su mogli reagovati zbog postojanja osnova sumnje da je počinjeno krivično djelo terorizma, jer je istraživanje ove vrste krivičnih djela u nadležnosti obje policijske organizacije. Kašnjenje sa reakcijom implicira na negativne konsekvence preklapanja nadležnosti. Međutim, slučaj u Trebinju kada je pripadnik MUP RS-a pravovremeno reagovao na dešavanja koja su vjerovatno u nadležnosti SIPA-e, ukazuju na

⁸¹ Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji Tužilaštva BiH - „Službeni glasnik BiH“ br. 31/10 čl. 30

pozitivne primjere sukoba nadležnosti. Nadalje, tokom analize zakonskog okvira i razgovora sa predstavnicima policijskih organizacija u BiH, prepoznat je nedostatak jedinstvenog plana postupanja u kriznim situacijama u BiH kada je neophodno učešće više policijskih organizacija.⁸² Postojanje ovakvih planova sa jasnim određivanjem nosilaca poslova i hijerarhije u rukovođenju, propisalo bi ulogu i odgovornost svih policijskih organizacija od najvišeg do najnižeg organizacionog nivoa i u velikoj mjeri olakšalo postupanje policijskih organizacija u kriznim situacijama. Pojedini predstavnici policijskih organizacija naveli su da se u praksi pojavljuje i problem vezan za provođenje posebnih istražnih radnji.⁸³ Naime, dešava se da više tužilaštava naredi provođenje ovih radnji u odnosu na jedno te isto lice, ali po različitim predmetima, odnosno, po različitom osnovu, što može dovesti do komplikacija rada policijskih organizacija na ovim radnjama. Npr. u pojedinim slučajevima, jedno tužilaštvo naredi korištenje prikriivenog istražitelja i informatora, a drugo tužilaštvo nadzor i tehničko snimanje telekomunikacija ili tajno praćenje i tehničko snimanje osoba u odnosu na lica iz iste grupe. Tako se policijski službenici koji su angažovani kao informatori mogu dovesti u kompromitirajuću situaciju kod tužilaštva koje je naredilo nadzor i tehničko snimanje ili tajno praćenje i mogu se dovesti u vezu sa kriminalom. Iako ovakvi slučajevi rezultiraju neadekvatnošću dokaznog materijela, predstavljaju veliku komplikaciju i problem za rad policije, s obzirom da, u praksi, ne postoji razmjena informacija o licima nad kojima se provode ove radnje, niti postoji jedinstvena baza podataka kojoj bi mogli pristupiti svi tužioci. Problem se dodatno usložnjava zbog činjenice da je i Obavještajno sigurnosna/bezbjednosna agencija (OSA/OBA) BiH nadležna za prikupljanje obavještajnih podataka, pri čemu i njeni službenici mogu vršiti ovakve radnje i rezultate dostavljati relevantnim organima u BiH. Ne želeći ulaziti u dublju raspravu pozitivnih i negativnih strana nadležnosti u postojećem sistemu policijskih organizacija u BiH, za koju nismo uspjeli obezbjediti ni jedinstven stav predstavnika policijskih organizacija koje smo konsultovali u izradi ovog istraživanja, nadamo se da će ista poslužiti kao osnov daljnjih debata o ovim pitanjima. Prema našem mišljenju, u fokusu svih rasprava prioritet treba biti usmjeren na dobrobit i sigurnost građana, a na ekspertima i političarima je da iznađu najsvrsishodnije i najefikasnije ustrojstvo i funkcionalan policijski sistem BiH u kojem će adekvatno učestovati sve policijske

⁸² Intervju, Sarajevo 05.12.2017.

⁸³ Prema svim ZKP-ovima u BiH, u posebne istražne radnje spadaju: nadzor i tehničko snimanje telekomunikacija, pristup kompjuterskim sistemima i kompjutersko sravnjenje podataka, nadzor i tehničko snimanje prostorija, tajno praćenje i tehničko snimanje osoba, transportnih sredstava i predmeta koji stoje u vezi s njima, korištenje prikriivenih istražitelja i korištenje informatora, simulirani i kontroliraniotkup predmeta i simulirano davanje potkupnine, nadzirani prijevoz i isporuka predmeta krivičnog djela.

organizacije u BiH, kao i sistemske pretpostavke za ostvarivanje svih funkcija menadžmenta u policijskim strukturama.

4.5. Međusobna saradnja policijskih agencija

U pogledu državnog nivoa, zakonski okvir je dao mogućnost svim organizacionim jedinicama Ministarstva sigurnosti BiH, bez obzira imaju li policijska ovlaštenja ili ne, da međusobno komuniciraju i sarađuju. Preciznije rečeno, skoro sve poslove koji se tiču međusobne saradnje policijskih organizacija i saradnje u borbi protiv kriminala na nivou BiH, kao i sa entitetima, Ministarstvo sigurnosti BiH i njegove upravne organizacije mogu samostalno obavljati. Istovjetan princip uspostavljen je i na nižim nivoima organizovanja (entitetima i kantonima), koji mogu međusobno komunicirati i sarađivati. Saradnja se, prema zakonskom osnovu, zasniva na kontaktima, sporazumima, ugovorima, protokolima, razmjeni informacija od zajedničkog interesa, uspostavljanju, održavanju i razvijanju cjelovitog funkcionalnog sistema komunikacija i razvoju programa za zajedničke istražne radnje. Pri tome sve policijske organizacije imaju obavezu da, ukoliko u obavljanju svojih poslova i zadataka, otkriju djelo iz nadležnosti drugih policijskih tijela u BiH, preduzmu neophodne mjere na sprečavanju činjenja krivičnog djela ili pronalaska počinitelaca i da odmah obavijeste nadležnu policijsku organizaciju.

Također, isto pravilo se primjenjuje i na saradnju na relaciji komunikacije po vertikali, kojom prilikom policijske organizacije mogu međusobno direktno komunicirati i sarađivati u realizovanju poslova iz svojih nadležnosti. Tako npr. Zakon o SIPA-i i Zakon o GP obavezuje sve organizacije i druge institucije BiH, entitetska i kantonalna ministarstva unutrašnjih poslova, carinske i poreske vlasti, finansijsku policiju, organizacije za međunarodnu operativnu policijsku saradnju, nadležna tijela Brčko Distrikta BiH i druge odgovarajuće organizacije na saradnju i pružanje pomoći SIPA-i i GP-ji, ali isto tako i ove dvije organizacije na pružanje pomoći svim navedenim organizacijama. Također, svi zakoni o unutrašnjim poslovima kantona obavezuju kantonalne MUP-ove na saradnju sa drugim policijskim organizacijama, kada uoče ili otkriju postojanje djela iz nadležnosti tih organizacija. U vezi s tim, zakoni preciziraju način komunikacije i saradnje MUP-a FBiH i kantonalnih MUP-ova i obavezuju na obavještanje ukoliko MUP FBiH dođe do saznanja da je počinjeno djelo iz nadležnosti kantonalnog MUP-a i obratno. Interesantno je da Zakon o FMUP-u navodi i mogućnost postojanja sukoba nadležnosti MUP-a FBiH i kantonalnih MUP-ova (čl 6. Zakona o unutrašnjim poslovima FBiH), gdje upućuje na rješavanje sukoba

kod Ustavnog suda Federacije BiH. Postojanje ove mogućnosti, jedna je od činjenica koje idu u prilog tome da je u nekim slučajevima teško odrediti granicu nadležnosti između MUP-a FBiH i kantonalnih MUP-ova.

MUP RS-a, također, podcrtava obavezu tog tijela za hitnim izvještavanjem ostalih policijskih organizacija, ukoliko pri vršenju poslova iz svoje nadležnosti dođe do saznanja o počinjenju krivičnog djela iz nadležnosti druge policijske organizacije. Ovdje se nameće pitanje koje nećemo šire elaborirati jer elaboracija istog iziskuje pribavljanje mišljenja pravnih eksperata, a radi se o tome da je zakonodavac postavio opterećujuću odredbu koja obavezuje policijske službenike da odmah pribjegavaju pravnoj kvalifikaciji protivpravne radnje, vezujući je za nadležnost, iako pravna kvalifikacija nije obavezujuća za tužioca niti je za sudiju obavezujuća pravna kvalifikacija koju tužitelj iznosi, već je u fokusu odlučivanja o protivpravnoj radnji činjenični opis. U prilog ovoj tvrdnji o opterećujućoj normi je i činjenica da se profiliranje i specijalizacija kadrova obavlja na istražnom i ekspertnom nivou a u susretu sa informacijom, protivpravnom radnjom i posljedicom je prvi policajac koji se upućuje kao prvi odgovor na prijavljenu radnju ili poziv građana.

Zakon o Policiji BD precizira načela saradnje sa drugim policijskim organizacijama i reguliše ovlaštenja policijskih službenika u zajedničkim djelovanjima policijskih organizacija. S obzirom da je pitanje saradnje, koordinacije i razmjene podataka naglašeno kao najveća prepreka efikasnosti policijskih organizacija, pokušaćemo se malo više posvetiti ovom segmentu policijskog rada. Vidjeli smo da je međuorganizacijska policijska saradnja regulisana različitim zakonskim mogućnostima, sa određenim nedorečenostima koje u nekim slučajevima pružaju diskreciono pravo policijskim tijelima da sami donose odluke o obimu i načinu saradnje. Prema riječima predstavnika policijskih organizacija,⁸⁴ ovaj način saradnje je neadekvatan i spor, pa tako operativni radnici pribjegavaju razmjeni informacija na personalnom nivou, jer samo na taj način mogu blagovremeno pribaviti informacije koje su im u tom trenutku potrebne. Primjer pokušaja unapređenja saradnje Federalne uprave policije i kantonalnih ministarstava unutrašnjih poslova, najbolji je dokaz nastojanja policijskih organizacija da iznađu modele koji im najviše odgovaraju. U tom cilju, ove organizacije su napravile Instrukciju za postupanje u provođenju istraga, koju su potpisali svi komesari i direktori uprave, ali je izostala praktična primjena potpisane instrukcije, jer su ipak zakoni ti koji prvenstveno definišu način i mogućnosti saradnje.

Međusobna saradnja policijskih organizacija funkcioniše kvalitetno kada se obavlja pod okriljem i po instrukcijama tužilaštva. U praksi se ovaj vid saradnje pokazao veoma

⁸⁴ Mišljenja i stavovi izneseni na zajedničkom sastanku u Sarajevu 30.11.2012.g. u organizaciji CSS-a kojem su prisustvovali predstavnici većine policijskih organizacija u BiH i predstavnici Ministarstva sigurnosti

uspješnim i postigao je vrlo dobre rezultate na terenu. Najviše problema primjetno je u razmjeni informacija između tri organizaciona nivoa policijskog sistema u BiH, koja su prikazana u prethodnom poglavlju. Sistem za elektronsku razmjenu informacija policijskih organizacija u BiH, koji je u fazi uspostave unutar Direkcije za koordinaciju policijskih tijela, trebao bi donekle unaprijediti ovaj segment unutrašnje saradnje. Nedostatak subordinacije policijskih organizacija u BiH, za koji se nije mogao postići politički koncenzus prilikom posljednjeg pokušaja reforme policije, jedan je od uzroka slabe uvezanosti nadležnih policijskih organizacija, shodno mišljenju pojedinih predstavnika policijskih organizacija.⁸⁵ Realnosti ovakvog političkog okruženja i različitih političkih interesa, bili su svjesni i zakonodavci prilikom reforme policije, pa su iznašli kompromis koji je u određenoj mjeri trebao unaprijediti postojeći sistem saradnje. Da li se i koliko u tome uspjelo, pokušaćemo saznati u narednom dijelu teksta, gdje ćemo pružiti uvid u pregled pojedinih zakonskih nadležnosti vezanih za poslove saradnje. Bitno je istaći da posljednja reforma policije – reforma policijskog sistema u BiH, usljed političkih interesa, nije uspjela unaprijediti saradnju između tri nivoa ustroja policijskog sistema u BiH, već se u najvećoj mjeri ograničila na državni nivo. Stoga ćemo analizu najviše usmjeriti na ovaj nivo policijskih organizacija ali i na odredbe koje su u suprotnosti sa nižim nivoima ustrojstva.

Shodno rezultatima provedene reforme, pitanja saradnje, komunikacije i koordinacije između policijskih organizacija na nivou BiH, primarno su dodijeljena u nadležnost Direkciji za koordinaciju policijskih tijela.⁸⁶ Nadležnosti Direkcije uglavnom se odnose na komunikaciju, saradnju i koordinaciju između policijskih organizacija BiH, te saradnju i komunikaciju sa odgovarajućim stranim i međunarodnim organizacijama u vezi s pitanjima policijskih poslova od međunarodnog značaja ili zajedničkog interesa.⁸⁷ Imajući u vidu da su Direkciji povjerena i policijska ovlaštenja, njene nadležnosti su i prikupljanje, praćenje, analiziranje i korištenje podataka od značaja za sigurnost BiH. Osim Direkcije, možemo vidjeti i da se još neke policijske organizacije na državnom nivou bave sličnom ili istom problematikom. Tako SIPA, osim istraživanja krivičnih djela, vrši praćenje i analizu sigurnosnih situacija i pojava koje pogoduju nastanku i razvoju kriminaliteta. Ranije smo iznijeli i zakonske odredbe koje ovoj organizaciji omogućavaju saradnju sa ostalim policijskim organizacijama u BiH. Uz SIPA-u, i Ministarstvo sigurnosti kroz svoja dva organizaciona sektora ima slične nadležnosti. Sektor za borbu protiv terorizma, organizovanog kriminala, korupcije, ratnih zločina i zloupotrebu

⁸⁵ Mišljenja i stavovi izneseni na zajedničkom sastanku u Sarajevu 30.11.2012.g. u organizaciji CSS-a kojem su prisustvovali predstavnici većine policijskih organizacija u BiH i predstavnici Ministarstva sigurnosti

⁸⁶ Čl. 6 Zakona o Direkciji za koordinaciju policijskih tijela i o agencijama za podršku policijskoj strukturi BiH, Službeni glasnik BiH br.36/08

⁸⁷ Nadležnosti Direkcije su opisane u poglavlju „Organizacija i nadležnosti“

narkotika nadležan je, pored ostalog, za koordinaciju i saradnju sa organizacijama u sastavu Ministarstva i ostalim relevantnim tijelima u BiH, prikupljanje izvještaja, analizu i praćenje ukupnog stanja, te nadzor nad provođenjem zakona i propisa koji se odnose na suzbijanje navedenih krivičnih djela. Također, ovaj Sektor saraduje i koordinira aktivnosti sa odgovarajućim tijelima entiteta i Brčko Distrikta i drugih subjekata u vezi sa borbom protiv organizovanog kriminala i korupcije. Poslovi za praćenje sigurnosti dodijeljeni su i u nadležnost Sektoru za graničnu i opću sigurnost u okviru Ministarstva sigurnosti. Ovaj Sektor vrši praćenje, proučavanje, analizu i procjenu ukupnog stanja opće i granične sigurnosti u vezi sa provedbom zakona i propisa iz oblasti zaštite javnog reda i mira, prati i analizira provođenje međunarodnih sporazuma i drugih međunarodno pravnih instrumenata usmjerenih ka efikasnijoj zaštiti javnog reda i mira, kao i zaštiti granica, aerodroma, lica i objekata. Sektor sačinjava izvještaje i predlaže preduzimanje potrebnih mjera u cilju efikasnijeg obavljanja poslova iz oblasti granične i opće sigurnosti, saraduje sa međunarodnim organizacijama i drugim zemljama u poslovima vezanim za opštu sigurnost. Nadalje, Odsjek za borbu protiv trgovine ljudima koji djeluje u okviru Sektora za međunarodnu saradnju i evropske integracije u Ministarstvu sigurnosti BIH, obavlja poslove analize i praćenja stanja iz ove oblasti.

Svakako, u pregledu policijskih organizacija na državnom nivou moramo sagledati i nadležnosti Granične policije BiH, koja u pogledu svoje samostalne operativne nadležnosti preduzima policijska ovlaštenja. Pored poslova i zadataka vezanih za zaštitu i kontrolu granice, u sklopu GP djeluje i Centralni istražni ured, čija je nadležnost sprečavanje i otkrivanje krivičnih djela iz oblasti organizovanog prekograničnog kriminala, a naročito u segmentu krijumčarenja ljudi, ilegalnih migracija i krijumčarenja roba. Bitno je naglasiti da se pripadnici GP-e mogu koristiti i za ostale policijske poslove i zadatke po naredbi nadležnog tužilaštva, a koji ne moraju biti striktno vezani za djela koja su im dodjeljena u nadležnost shodno Zakonu o Graničnoj policiji BiH. Slijedom navedenog, uočljivo je da navedeni sektori Ministarstva sigurnosti BiH, kao i SIPA, GP i Direkcija za koordinaciju policijskih tijela imaju veoma slične zakonske nadležnosti, definisane kroz praćenje, izvještavanje i analizu ukupnog stanja iz oblasti sigurnosti. Za razliku od navedenih sektora i odjela Ministarstva sigurnosti, uposlenici SIPA-e, GP i Direkcije za koordinaciju policijskih tijela su, kako je ranije rečeno, policijski službenici i oni u svojim radnjama postupaju kao ovlaštene službene osobe prema zakonima o krivičnom postupku u BiH, uz napomenu da policijski službenici DKPT nisu prepoznati kao ovlaštene službene osobe u skladu sa odredbama krivičnog zakonodavstva. Prema tome, uz poslove koji se također odnose na

praćenje, izvještavanje i analizu stanja u oblasti sigurnosti, ove tri policijske organizacije mogu i poduzimati mjere i radnje na istraživanju tih djela.

U tom pogledu opravdano se nameće pitanje svrsishodnosti i funkcionalnosti postojanja toliko službi/organizacija na državnom nivou koje se bave istim ili sličnim poslovima. Prema riječima predstavnika policijskih organizacija, uzajamna saradnja ovih organizacija nije na visokom nivou, te bi jasnije preciziranje ili definisanje nadležnosti vodilo efikasnijem i korisnijem modelu organizovanja na državnom nivou.⁸⁸ Evidentno je da reforme provodene u ovom sektoru nisu posvetile dovoljno pažnje ili su iz političkih razloga zanemarile njegovu funkcionalnost. Samim tim nameće se i pitanje racionalizacije i ekonomske opravdanosti broja uposlenika koji obavljaju slične ili iste poslove i zadatke. Ova paralelnost poslova je evidentna na državnom nivou, dok na nivou entiteta i kantona nije u velikoj mjeri zastupljena, s obzirom da na tim nivoima ne postoje dodatne organizacije niti jedinice koje obavljaju poslove slične policijskim. Na tim nivoima, postoje analitičke službe ili operativni analitičari u okviru policijskih organizacija, a koji obavljaju poslove za potrebe policije. Vrijedi naglasiti da u okviru Sektora za graničnu i opću sigurnost pri Ministarstvu sigurnosti, te Direkcije za koordinaciju policijskih tijela ipak nalazimo određenu zakonsku mogućnost povezivanja tri organizaciona nivoa policijskog sistema u BiH. Naveli smo da je praćenje i proučavanje sigurnosti u vezi sa provedbom zakona iz oblasti zaštite javnog reda i mira u nadležnosti Ministarstva sigurnosti BiH, odnosno Sektora za graničnu i opću sigurnost. Istovremeno Direkcija ima definirane nadležnosti za saradnju policijskih organizacija u BiH s odgovarajućim organima u BiH u vezi policijskih poslova ili u vezi pitanja nadležnosti Suda BiH, te prikupljanje, praćenje, analiziranje i korištenje podataka od značaja za sigurnost BiH. Ova oblast je u potpunoj nadležnosti entiteta (kantonalnih MUP-ova u Federaciji i PU, odnosno MUP-a RS tj. Pojedinih Uprava u MUP-u RS-a, te Policije BD), jer su zaštita ljudi i imovine i održavanje javnog reda i mira jedne od njihovih primarnih nadležnosti. U praksi se ove zakonom date mogućnosti ne koriste dovoljno za unapređenje saradnje između policijskih organizacija u BiH.

Najveći iskorak u međusobnom uređenju nadležnosti i saradnje u odnosima policijskih organizacija u BiH načinjen je u oblasti pod ingerencijom Službe za poslove sa strancima BiH. Ova upravna organizacija Ministarstva sigurnosti sa operativnom samostalnošću ima jasno definirane odnose i razgraničene nadležnosti sa ostalim policijskim organizacijama u BiH, Saradnja i odnos sa sektorima za migracije i azil Ministarstva sigurnosti prilično dobro je regulisana, pa se oni pojavljuju kao drugostepeni upravni organ ili organ koji obavlja cjelokupan proces vezan za procedure tražilaca azila u našoj zemlji. Možda se može postaviti

⁸⁸ Intervju, Banja Luka 22. oktobar 2017.

pitanje broja uposlenika u ovim sektorima, jer se prvobitna sistematizacija u ovim sektorima nije mijenjala u odnosu na onu kada je dotadašnji sektor Ministarstva prerastao u Službu za poslove sa strancima, a u kojoj sada radi znatno veći broj uposlenika. Neke od nedorečenosti regulative odnose se i na proceduru kada Služba privede osobe koje nelegalno borave u BiH, a ista zatraže azilantski status. U praksi se dešava da ih nakon izručenja Ministarstvu sigurnosti, nadležni sektor smješta u azilantski centar koji je otvorenog tipa. Pojedine osobe iskoriste mogućnost bijega iz takvog smještaja, pa ponovno nelegalno borave u BiH, te samim tim budu predmetom ponovne potrage od strane Službe za poslove sa strancima. Uprkos ovim manjim negativnim dešavanjima u praksi, ova raspodjela nadležnosti i saradnja između Službe za poslove sa strancima i policijskih organizacija u BiH može biti primjerom dobre prakse.

U ovom dijelu istraživanja odlučili smo se osvrnuti i na aktivnosti i položaj tri upravne organizacije Ministarstva sigurnosti koje su formirane u skladu sa posljednjom reformom policije. O četvrtoj organizaciji, tj. Direkciji za koordinaciju bilo je već riječi u prethodnom tekstu, tako da nju nećemo posebno tretirati u narednom dijelu. Tako ćemo se kratko fokusirati na Agenciju za policijsku podršku, Agenciju za školovanje i stručno usavršavanje policijskih službenika, te Agenciju za forenzička ispitivanja i vještačenja. Primjetno je da ove organizacije nakon više godina od njihovog osnivanja nisu dovoljno etablirane u policijsku strukturu. Njihovo uspostavljanje u vrijeme konstatne političke krize i privremenog budžetskog finansiranja institucija BiH, svakako su neki od objektivnih razloga zbog kojih iste nisu ostvarile željenu ili zakonom predviđenu funkcionalnost.

5. MENADŽMENT U MUP-u KANTONA SARAJEVO

Obzirom da menadžment predstavlja univerzalno sredstvo, neophodan alat savremenog svijeta. Svako preduzeće, svaka složenija ili ozbiljna aktivnost zahtjeva upravljanje da bi se postigao cilj, tako i upravljanje Ministarstvom unutrašnjih poslova Kantona Sarajevo i Upravom policije zahtjeva menadžerski pristup. Svaki menadžment, pa tako i menadžment Uprave policije Ministarstva unutrašnjih poslova Kantona Sarajevo treba posmatrati kroz tri osnovna aspekta i to:⁸⁹

- Menadžment kao proces koordinacije i efikasnog korištenja ljudskih i materijalnih resursa, kako bi se postigli određeni ciljevi. Proces planiranja, organizovanja, koordinacije i kontrole aktivnosti resursa organizacije sa zadatkom da se postignu ciljevi preduzeća.

⁸⁹ Milan Daničić, *Bezbjednosni menadžment*, Banja Luka, mart 2010.godina.

- Menadžment kao zanimanje. Nosioci i realizatori menadžerske funkcije u organizaciji, odnosno grupa ljudi koja u organizacijama – preduzećima usmjerava i koordinira aktivnosti i resurse ili skup kadrova koji obavljaju poslove upravljanja preduzećem i regulišu odnose između kadrova. U ovakvom pristupu definisanja menadžmenta nalazimo podjelu menadžmenta na vrhovni, srednji i operativni (menadžment na nivou izvršnih aktivnosti).
- Menadžment kao naučna disciplina, odnosno teorija i praksa. Specifična disciplina, odnosno sistematizovano, ukupno znanje i praksa na određenom području. Često se smatra posebnim faktorom proizvodnje i najvažnijim resursom preduzeća. U novije vrijeme označava posebno zanimanje i profesiju, na bazi se čega se menadžment može definisati kao aktivnost usmjerena na postizanje unaprijed određenih ciljeva, ali naporima drugih ljudi. To je proces usmjeravanja ponašanja drugih prema obavljanju zadatka. Također se u ovakvom pristupu menadžment objašnjava kao naučna disciplina koja opisuje pojave u preduzeću i uslove okruženja u kojima se te pojave odigravaju, objašnjava pojave i uticaje uslova okruženja na njih, a time osigurava neophodan fond znanja na osnovu kojeg je moguće poslovati predvidivo sa očekivanom efikasnošću u ostvarenju definisanih ciljeva organizacije. Upravljanje je fenomen današnjeg vremena, neophodnost savremenog života i rada. Upravljački pristup rješavanju raznovrsnih problema, osnovna je karakteristika modernog menadžmenta, bez koga je nemoguće efikasnije djelovanje, funkcionisanje i razvoj.

5.1. Organizacijska struktura

Organizacijska struktura MUP-a Kantona Sarajevo je predstvaljena u *shemi 1* u ovom radu. Zakonom o unutrašnjim poslovima Kantona Sarajevo utvrđeni su unutrašnji poslovi iz nadležnosti Kantona Sarajevo, nadležnost, organizacija i rukovođenje Ministarstvom unutrašnjih poslova Kantona Sarajevo, uključujući nadležnost, organizaciju i rukovođenje Upravom policije kao policijskim organom Kantona, imenovanje, sastav i funkcioniranje Nezavisnog odbora, disciplinska odgovornost policijskog komesara, skupštinski nadzor nad zakonitošću rada Ministarstva i Uprave policije, imenovanje, sastav i funkcionisanje Odbora za žalbe javnosti, stručno obrazovanje, usavršavanje i nagrade uposlenika Ministarstva, međusobni odnosi Ministarstva sa drugim kantonalnim ministarstvima unutrašnjih poslova i policijskim organima u Bosni i Hercegovini, te druga pitanja od značaja za organizaciju, rad i ostvarivanje funkcije Ministarstva unutrašnjih poslova Kantona Sarajevo.

Takođe istim zakonom je utvrđeno da je Uprava policije kantonalna uprava u sastavu Ministarstva, odnosno policijski organ, koji vrši policijske poslove i ima operativnu samostalnost.

Organizacione jedinice koje djeluju u sklopu Ministarstva unutrašnjih poslova Kantona Sarajevo su Uprava administracije, Uprava podrške, Uprava policije, takođe menadžerskoj strukturi su i Sekretar ministarstva, Kabinet ministra i Inspektorat za zaštitu od požara, nadzor nad agencijama za zaštitu ljudi i imovine i unutrašnjim zaštitarskim službama i nadzor nad matičnim knjigama i civilnim registrom.

Menadžment Ministarstva unutrašnjih poslova Kantona Sarajevo može se podijeliti na rukovodeću - upravljačku i izvršnu funkciju.

Obzirom da menadžment kao proces ostvaruju pojedinci i organi u svim segmentima organizacije, kako bi pokretali organizacione dijelove i organizaciju kao cjelinu u pravcu efikasnog ostvarenja ciljeva, možemo reći da je menadžment i upravljačka djelatnost organizacije. U ostvarivanju menadžerske aktivnosti osnovni sadržaj rada pojedinca i menadžerskog organa jeste planiranje, odlučivanje, organizovanje, kadroviranje, upravljanje, kontrola i u posljednje vrijeme se kao aktivnost prepoznaje informisanje. Menadžerske aktivnosti kao pokazatelj odnosa u organizaciji i njenim dijelovima, kao i odnosa među pojedincima određuju i nivo menadžmenta, pa i u sigurnosnoj oblasti organizacije mogu imati tri prepoznatljiva nivoa menadžmenta: vrhovni (top management), srednji (middle management) i operativni odnosno osnovni izvršni (executive management).

Najviši nivo je nivo na kojem dolaze do izražaja konceptualne vještine, i čini ga relativno mali broj izvršilaca. Menadžeri na ovom nivou su kreatori ciljeva i strateških opredjeljenja organizacije, te donose odluke koje se tiču cijele organizacije, stoga moraju biti u mogućnosti da predvide značaj i posljedice svojih odluka. Također se na ovom nivou menadžmenta pojavljuje uloga koordinacije nižih nivoa menadžmenta kao značajna aktivnost. Konceptualne razlike u načinu upravljanja su jasno uočljive kada posmatramo načine upravljanja profitabilnih i neprofitabilnih organizacija, gdje menadžeri organizacija kojima je profit imperativ imaju potrebu i mogućnost da sami postavljaju ciljeve i razvijaju strategije za ostvarenje ciljeva, a menadžeri neprofitabilnih organizacija, javne uprave pa i sektora sigurnosti nemaju takvu vrstu potrebe jer su ciljevi ograničeni generalnom politikom okruženja u kom organizacija funkcioniše, jer se takve organizacije i osnivaju sa unaprijed postavljenim ciljevima. U takozvanom realnom sektoru se manifestacija menadžmenta vidi kao fleksibilna kategorija, jer se fleksibilnost aplicira i na način upravljanja, način organizovanja, bržu promjenu ciljeva, bržu promjenu strukture organizacije i veličinu organizacije, kao i samu njenu funkciju.

Srednji nivo menadžmenta je najveća grupa menadžera u organizaciji koji su implementatori politike i odluka vrhovnog menadžmenta. Vidljiva je funkcija srednjeg nivoa menadžmenta u sferi međuljudskih odnosa obzirom da se pojavljuju kao predstavnici izvršnog nivoa pred vrhovnim menadžmentom i kao predstavnici vrhovnog menadžmenta pred izvršnim kada treba da implementiraju ciljeve ili strategiju. U dijelu koji se odnosi na donošenje odluka ovaj nivo menadžmenta je u povoljnijoj poziciji obzirom da se odluke tiču procesa ostvarenja ciljeva organizacije, jer su bliže izvršenju odluke i praktično neposredno kontrolišu realizaciju zadataka, a istovremeno se od njih očekuje da vrhovnom menadžmentu daju prijedloge za poboljšanje efikasnosti same organizacije.

Operativni - izvršni nivo je onaj nivo menadžmenta koji neposredno nadzire provođenje aktivnosti izvršilaca, najčešće se operativni, odnosno izvršni menadžment odnosi na rukovodioce timova ili grupa. Za ovaj nivo menadžmenta su najvažnije tehničke vještine, a sa aspekta menadžmenta sigurnosti, najvažnije su operativne vještine jer je menadžer ovog nivoa najbliži svakodnevnim operativnim aktivnostima. Na slijedećem mjestu na skali važnosti su vještine međuljudskih odnosa, zbog svakodnevne interakcije sa izvršiocima, dok su konceptualne vještine gotovo nepotrebne, jer je ovaj nivo menadžmenta rijetko uključen u donošenje odluka koje su važne za organizaciju. Kompetentnost policijskih menadžera u Bosni i Hercegovini danas je ne samo predmet rasprave i raznih medijskih špekulacija, već manifestacijom i prostorom koji se koristi za politički uticaj u policijskim strukturama, što svakako treba da bude predmet rasprava u najvišim državnim instancama. Zbog toga ovo istraživanje pokušava da naučnim metodama ukaže na značaj i opasnost koju neadekvatno organizaciono strukturiranje i profiliranje kadrova u sigurnosnim strukturama ispoljava na cjelokupnu sigurnost državne zajednice i pojedinca.

Uzimajući u obzir teorije menadžmenta i samu organizaciju sektora sigurnosti u Bosni i Hercegovini, kroz prizmu policijskog organizovanja, posmatrat ćemo neke funkcije menadžmenta i način njihovog ostvarivanja i njihovu postavku u zakonskim okvirima.

Funkcije menadžmenta koje će biti obrađene u radu su sistematizovane u:

- Planiranje
- Odlučivanje
- Organizovanje i kadroviranje
- Upravljanje i kontrola
- Informisanje

5.2. Planiranje kao funkcija menadžmenta – zakonska rješenja

U radu će planiranje kao funkcija menadžmenta biti posmatrano kroz jednu od više naučnih definicija, analizu propisa i intervju sa rukovodiocima u Upravi policije MUP-a Kantona Sarajevo.

Planiranje kao funkcija menadžmenta se definiše kao funkcija čiji je cilj da analizira relevantne informacije iz prošlosti i sadašnjosti i procjeni mogući razvoj u budućnosti, kako bi se mogao odrediti tok akcija koje bi omogućile organizaciji ostvarivanje ciljeva. Ta funkcija menadžmenta odnosi se na sistemski razvoj akcionih programa sa svrhom da se postignu zadovoljavajući poslovni ciljevi kroz proces analize, procjene i selekcije između povoljnih prilika koje se mogu predvidjeti.⁹⁰

U važećem zakonu o unutrašnjim poslovima Kantona Sarajevo⁹¹ planiranje je propisano i prepoznato u nekoliko segmenata.

U odjeljku zakona kojim se propisuje unutrašnja organizacija ministarstva i uprave policije zakonodavac predviđa donošenje podzakonskih akata i generalno propisuje opću proceduru koju je potrebno zadovoljiti kako bi se donio dokument koji propisuje organizaciju i ministarstva i uprave policije.

Naime zakonom je propisano da se donosi Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji kojim se između ostalog utvrđuje i programiranje i planiranje poslova.

Ako uzmemo u obzir da je Pravilnik dokument koji se donosi za duži vremenski period onda u ovom dijelu zakona, o planiranju ne možemo govoriti kao o funkciji menadžmenta nego o planiranju kao formi opisa poslova i zadataka pojedinih radnih mjesta ili organizacionih jedinica.

Stoga ostaje dilema da li se u ovom segmentu treba definisati prostor za ostvarenje ove funkcije menadžmenta. Prema mišljenju većine uposlenika Uprave policije s kojima je obavljen intervju upravo, u ovom prostoru je potrebno stvoriti pretpostavke za ostvarenje većine funkcija menadžmenta, kao što je organizovanje, kadroviranje, upravljanje.

U dijelu zakona koji propisuje rukovođenje, ministar na prijedlog policijskog komesara usvaja plan policijskih poslova Uprave policije, što upućuje na zaključak da se ova funkcija propisuje imperativno za vrhovni menadžment.⁹²

Zakonodavac je planiranje predvidio u još dva odjeljka zakona o unutrašnjim poslovima i istakao značaj planiranja u izboru policijskog komesara na način da je predvidio iznošenje

⁹⁰ Prof. Dr Zvonko Sajfert, Prof.dr. Dejan Đorđević, Prof.dr. Cariša H.Bešić, *Leksikon menadžmenta*, Beograd 2006.

⁹¹ Zakon o unutrašnjim poslovima Kantona Sarajevo („Službene novine Kantona Sarajevo“ broj 1/16).

⁹² Osvrt autora

plana prilikom odabira kandidata za policijskog komesara i rangiranje kandidata, između ostalih kriterija, prema iznesenom planu.

Također se planiranju daje značaj u dijelu zakona koji propisuje međusobni odnos i saradnju unutar Federacije, gdje se ističe usaglašavanje planova kao potreba.

Poređenja radi zakon o unutrašnjim poslovima Federacije Bosne i Hercegovine, u dijelu koji se odnosi na poslove direktora policije planiranje definiše kao samostalnu aktivnosti direktora, a ne kao funkciju menadžmenta. Postavlja se pitanje da li ovakva zakonska postavka daje prostora da se može govoriti o planiranju kao funkciji menadžmenta ili planiranju kao samostalnom misaonom procesu menadžera, i u ovakvom zakonskom rješenju se teže ostvaruje djelomično delegiranje, nižim menadžerima, određenih prava i obaveza kada je u pitanju planiranje kako bi se mogao stvarati prostor za strukturalno uspostavljanje menadžmenta i ostvarenje funkcija menadžmenta.⁹³

Tokom intervjuja, analize propisa i osvrt autora je bio ograničen na raspoloživi normativni dio i na praktično ostvarivanje ove funkcije menadžmenta. Iako je u zakonskoj regulativi strukturalno postavljen vrhovni menadžment, zakonodavac je ostvarenje funkcija menadžmenta propisao kao djelatnost jedne osobe sa mogućnošću delegiranja pojedinih zadataka rukovodiocima organizacionih jedinica.

5.3. Odlučivanje kao proces donošenja odluka i kao funkcija menadžmenta

Odlučivanje je proces koji traje duže ili kraće vrijeme, a završava se donošenjem odluke. Odlučivanje je izbor smjera, odnosno načina djelovanja između više mogućnosti rješavanja problema. Za odlučivanje je bitno da je u suštini proces u kome se bira između najmanje dvije ili više mogućnosti, da bi se riješio problem zbog kojeg je pokrenut proces odlučivanja. Svako odlučivanje je izbor i predstavlja relativno lagan problem kada se zasniva na izboru jedne od mogućnosti, međutim znatno teži dio procesa odlučivanja je sadržan u činjenici izbora prave mogućnosti, odnosno donošenja prave odluke.

Sa aspekta sigurnosnog menadžmenta, kada je u pitanju odlučivanje, prihvaćena je podjela prema nivoima menadžmenta, na strateške, operativne i taktičke odluke.

Odlučivanje kao proces donošenja odluka i kao funkcija menadžmenta je u zakonu o unutrašnjim poslovima Kantona Sarajevo predviđeno u odjeljku kojim se propisuje nadležnost odnosno prinadležnost ministra, policijskog komesara, načelnika Sektora uniformisane policije, načelnika policijske uprave.

⁹³ Zakono unutrašnjim poslovima FBiH („Službene novine FBiH“ broj 81/14), (Član 43. Poslovi direktora policije : samostalno planira, upravlja, nadgleda i usmjerava cjelokupni rad Uprave policije...)

Analizirajući sadržaj zakonskih odredbi koje govore o odlučivanju uočavamo da je odlučivanje kao proces i kao funkcija menadžmenta, propisana za vrhovni menadžment ili bolje rečeno za vrhovnog menadžera, obzirom da policijski komesar odlučuje o upravnim stvarima u nadležnosti Uprave policije, odlučuje o zasnivanju radnog odnosa i prestanku radnog odnosa, kao i o pravima, obavezama i odgovornostima iz radnog odnosa policijskih službenika, državnih službenika i namještenika uposlenih u Upravi policije, odlučuje o obimu osiguranja odedenih ličnosti, odlučuje o korištenju materijalno tehničkih sredstava.

U provedbenim propisima koji se odnose na Upravu policije ističe se proces odlučivanja o ljudskim resursima, kao skup aktivnosti kojima se bira jedna od mogućnosti u vezi radne uloge i statusa policijskog službenika u Ministarstvu unutrašnjih poslova.

Zakonodavac je jedino u dijelu pružanja pomoći drugim organima i pravnim licima predvidio mogućnost donošenja odluka od strane načelnika policijske uprave, odnosno načelnika Sektora uniformisane policije, o obimu pružanja pomoći, a u slučaju kada se pomoć pruža na području nadležnosti više policijskih uprava odluku donosi načelnik Sektora uniformisane policije. U istoj odredbi je zakonodavac ograničio odluke načelnika, ukoliko se očekuje masovni otpor, ili upotreba oružja, potrebna je pismena saglasnost policijskog komesara za upotrebu policijskih jedinica.⁹⁴

Tokom intervju sa rukovodiocima organizacionih jedinica Uprave policije nismo mogli potvrditi postojanje jasno definisanih nivoa odlučivanja, odnosno mogućnost donošenja strateških ili krucijalnih odluka u organizacionoj jedinici kojom rukovode, intervjuisani rukovodioci su naveli da odluke donosi jedna osoba a da oni, iako su organizacijski pozicionirani u samom vrhu, ne pripadaju u praktičnom smislu vrhovnom menadžmentu, nego izvršnom menadžmentu.

Također se u kontrolnim mehanizmima procesa odlučivanja uočava smetnja potpuno transparentnom procesu odlučivanja, i u tom dijelu autor ostavlja mogućnost i predlaže zasebno istraživanje u svrhu definisana najefikasnijih mehanizama kontrole. Autor smatra mogućim neskladom dio regulative koji se odnosi na Policijski odbor koji, prema važećem Zakonu⁹⁵ čine tri policijska službenika i dva državna službenika iz Ministarstva, čiji je zadatak da u drugom stepenu donose upravne akte po žalbi na odluke policijskog organa. Ako se uzme u obzir da se u svim tijelima odluke donose većinom glasova, onda se može postaviti pitanje objektivnih mogućnosti rada jer se radi o preispitivanju odluka svog rukovodioca. Isto tako ne treba zanemariti činjenicu da se članovi odbora predlažu u sastav odbora od strane policijskog organa čije odluke će eventualno preispitivati.

⁹⁴ Intervju, Sarajevo 26.10.2017.godine.

⁹⁵ Zakon o policijskim službenicima Kantona Sarajevo („Službene novine Kantona Sarajevo 38/18“)

5.4. Organizovanje i kadrovanje

U savremenoj terminologiji, u zavisnosti od konteksta, organizacija podrazumjeva oblik i formu institucionalnog uređenja. Organizacija je prvenstveno radna cjelina, svrshodno povezan i usklađen rad ljudi i sredstava, čijim djelovanjem treba da se ostvare postavljeni ciljevi. Prema nekim autorima organizaciju čini sistem funkcija koje pojedinci obavljaju da bi postigli određene ciljeve. Za organizaciju poput policijske jednaku važnost ima i struktura i sastav, jer su za određen period funkcije konstantne dok se primjećuje veća fluktuacija ljudskih resursa. Sa aspekta vremenske distance, policijske organizacije možemo definisati kao trajne organizacije, čije se postojanje ne prekida kada se konkretni zadatak obavi, ali trajnost organizacije ne podrazumjeva nepromjenljivost strukture i funkcija organizacije. Struktura i funkcije organizacije se prilagođavaju eksternim promjenama kroz unaprijed planirane promjene koje nazivamo reorganizacijom.

Radi lakšeg shvatanja navest ćemo jednu od definicija organizacione jedinice obzirom da se ista spominje u zakonskim propisima ali je pozicionirana drugačije od naučnih gledišta. Organizaciona jedinica je dio u organizacionoj strukturi koji može da funkcioniše kao radna cjelina. Pojedine organizacione jedinice mogu imati i određen stepen autonomije u okviru organizacije. Osnovni atributi po kojima se može prepoznati organizaciona jedinica su: jedan rukovodilac, raspolaganje izvjesnim ograničenim resursima, povećana unutarnja integracija i interorganizacijska sinergija. U zakonskim rješenjima u MUP-u Kantona Sarajevo, propisuju se osnovne organizacione jedinice ali samo kao okvir ukupne organizacije jer se istima ne daju uloge sa bilo kakvim stepenom autonomije.

U dijelu koji se odnosi na planiranje, analizirali smo zakonske pretpostavke za ostvarenje pojedinih funkcija menadžmenta i iznijeli mišljenje da iste ne daju dovoljno širine i pretpostavki za razvoj i ostvarenje ovih funkcija menadžmenta. Kada je u pitanju organizovanje, naveli smo da policijski komesar daje prijedlog Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji⁹⁶ u dijelu koji se odnosi na upravu policije, a u dijelu koji se odnosi na odlučivanje, također policijski komesar odlučuje o zasnivanju radnog odnosa i prestanku radnog odnosa, kao i o pravima, obavezama i odgovornostima iz radnog odnosa policijskih službenika, državnih službenika i namještenika uposlenih u Upravi policije.

Obavljenim intervjuima sa uposlenicima Uprave policije, isti su iznijeli mišljenje da o svemu odlučuje jedna osoba, tako da to prema njihovom mišljenju predstavlja opterećenje, ali se isto kompenzira mogućnošću da menadžer formira radna tijela koja predlažu rješenja za pojedina pitanja.

⁹⁶ Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji Ministarstva unutrašnjih poslova Kantona Sarajevo broj 01-12-6/17.

U Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji je pomenuto pitanje kadroviranja na način da se rukovodioci organizacionih jedinica staraju o kadrovskoj popunjenosti jedinica kojima rukovode, s tim u vezi mogu i predlagati određena rješenja, ali donosilac odluka može i drugačije odlučiti. U organizacijama sa ovakvim normativnim rješenjima postoji opasnost da izvršioci postaju odani pojedincu a ne ciljevima i umisiji organizacije.

Obzirom da rad neće dati odgovore na pitanja modela organizacije, autor ostavlja mogućnost promišljanja i posebnog istraživanja o organizaciji Ministarstva i Uprave policije, kao i organizacionoj strukturi drugih policijskih agencija u Bosni i Hercegovini, koja bi na adekvatan način odgovorila zadatku. U eventualnom istraživanju o tipu i modelu organizovanja policijskih agencija neophodno je prvenstveno posmatrati ulogu i nadležnosti svake agencije, kako bi se u skladu sa nadležnostima i zadacima mogli ponuditi eventualni modeli organizacije. U eri savremenih društvenih kretanja i oblikovanja sektora sigurnosti potrebno je ponuditi organizaciju koja će na efikasan način ponuditi rješenja za sigurnosne izazove koji su prisutni u području nadležnosti, uvažavajući područja odgovornosti i zone nadležnosti drugih policijskih agencija, kako bi se eventualno eliminisao prostor nejasno i neprecizno definisane nadležnosti i kako bi se eliminisala mogućnost pojavljivanja sigurnosnog problema za koji nije definisana obaveza reakcije bilo koje agencije ili eventualne reakcije agencije koja nije nadležna. U dosadašnjoj praksi se organizacija policijske agencije definiše u skladu sa raspoloživim kadrom dok se osnovna funkcija organizacije stavlja na marginu ili se zanemaruje iako zakonodavac predviđa moguću preobrojnost policijskih službenika. Naravno promišljanje o organizaciji ne može dati rješenja samo za jednu funkciju menadžmenta. U eventualnom istraživanju na ovu temu treba imati na umu međusobni odnos i interakciju svih funkcija menadžmenta.⁹⁷

5.5. Upravljanje i kontrola

Upravljanje je funkcija usmjeravanja poslovnog djelovanja i razvoja donošenjem i provođenjem odluka, koja se bazira na pravu vlasništva. U realnom sektoru se to odnosi na vlasnika kapitala, dok u sektoru sigurnosti upravljanje pripada poslodavcu odnosno državi kada je u pitanju policija.

U raspoloživoj zakonskoj regulativi upravljanje je izostavljeno kao zaseban proces, kada je zakon o policijskim službenicima Kantona Sarajevo i zakon o unutrašnjim poslovima Kantona Sarajevo u pitanju, ali se primjera radi, u zakonu o unutrašnjim poslovima Federacije

⁹⁷ Intervju Sarajevo 20.01.2018.godine.

BiH, kako smo ranije naveli u dijelu koji definiše poslove direktora policije, propisuje da direktor samostalno, planira, upravlja, nadgleda i usmjerava cjelokupni rad Uprave policije. Prilikom analize propisa uočili smo da se u većini policijskih organizacija u Bosni i Hercegovini, vjerovatno zbog obimnosti poslova i zadataka datih u nadležnost direktoru/rukovodiocu, uspostavlja i zamjenik ili zamjenici, ali je u zakonskim rješenjima u fokusu aktivnosti zamjenika, pomaganje direktoru/rukovodiocu.⁹⁸

Takav primjer nalazimo u Federalnoj Upravi policije i u Direkciji za koordinaciju policijskih tijela BiH gdje su propisana dva zamjenika. Zamjenici direktora pomažu direktoru u obavljanju njegovih dužnosti, zamjenjuju direktora za vrijeme njegovog odsustva, ispunjavaju pojedine dužnosti koje im prenese direktor, te izvršavaju zaduženja koja im, prema potrebi, dodjeljuje direktor s ciljem efikasnog i pravilnog obavljanja poslova Direkcije.⁹⁹

U MUP-u Kantona Sarajevo, zakonsko rješenje nije ovako kada je u pitanju zamjena komesara, komesara mijenja načelnik sektora uniformisane policije i za period dok ga mijenja ima puni kapacitet donošenja odluka kao komesar.

Kontrola je funkcija menadžmenta kojom se povećava efikasnost i sposobnost prilagođavanja internim i eksternim promjenama. Za policijske organizacije je prisutnija menadžerska kontrola kao podproces menadžmenta u kojem se mjeri ostvarenje ciljeva i preduzimaju korektivne akcije, kada je to potrebno. Menadžerska kontrola osigurava informacije o procesima u organizaciji svim menadžerima.

U regulativi, koja se odnosi na policiju Kantona Sarajevo, upravljanje i kontrola se propisuju u više segmenata. Naime policijski komesar za svoj rad odgovara ministru i Vladi Kantona, dok je u zakonu također indirektna odgovornost prepoznata u dijelu koji se odnosi na rad Nezavisnog odbora, Skupštinskog tijela nadležnog za sigurnost. Ureda za pritužbe javnosti.

Kao mehanizam zaštite policijskih službenika uspostavljen je i policijski odbor (pojašnjeno u poglavlju 5.3). Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji se propisuju ovlaštenja i odgovornosti rukovodećih policijskih i državnih službenika, prilikom obavljanja poslova iz svoje nadležnosti.

Također je Pravilnikom ustanovljena i Jedinica za profesionalne standarde (unutrašnja kontrola) i Odjeljenje za unutrašnji nadzor, koordinaciju i usmjeravanje, kao jedinice za zaštitu zakonitosti. Dok rukovodioci osnovnih organizacionih jedinica Uprave policije za svoj rad odgovaraju policijskom komesaru.

U sažetku analize regulative i intervju sa uposlenicima nismo u mogućnosti potvrditi postojanje jasne linije horizontalne subordinacije niti disperzije prava na donošenje odluka,

⁹⁸ Zakon o unutrašnjim poslovima FBiH („Službene novine FBiH“ broj 81/14).

⁹⁹ Zakon o Direkciji za koordinaciju policijskih tijela i o agencijama za podršku policijskoj strukturi Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ broj 36/08).

jer je i kroz regulativu i kroz praksu izuzetno naglašena koordinacija. U ovakvoj sistemskoj postavci, prema mišljenju ispitanika, se prepoznaje nesklad između odgovornosti i nadležnosti, što pogoduje mogućnosti uspostavljanja neformalnih linija rukovođenja i da za posljedice pogrešno poduzetih mjera odgovara onaj koji nije donio odluku. Kroz normativni dio je neophodno razviti efikasnije mehanizme odgovornosti.

Autor predlaže i ostavlja mogućnost zasebnog istraživanja svake policijske organizacije, kako bi se ponudila adekvatna rješenja za ostvarenje svih funkcija menadžmenta, kao i ponudila adekvatna organizacija koja može efikasno odgovoriti na ugroze sigurnosti prisutne u području nadležnosti.

Za svaku posmatranu policijsku organizaciju je neophodno ponuditi programe izgradnje i jačanja integriteta, kako institucionalnog tako i personalnog.

Polje u kojem se organizacijski može postići značajan napredak je polje alokacije resursa, koje mora biti definisano kroz zadatak a ne kroz „potrebu službe“, kao što je prisutno u pojedinim policijskim agencijama.

Istraživanje koje je autor obavio uz pomoć EU projekata u polju jačanja institucionalnih kapaciteta u borbi protiv kriminaliteta je pomoglo u iniciranju donošenja plana integriteta.

Informisanje

U Upravi policije MUP-a Kantona Sarajevo je u skladu sa Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji sistematizovano Odjeljenje za odnose sa javnošću sa zadatkom da blagovremeno informiše javnost u vezi obavljanja funkcije Uprave policije i da realizuje princip javnosti rada Uprave policije.

Istim Pravilnikom je propisano da pomenuti princip ostvaruje putem organizovanja konferencija za štampu, obavljanja intervjua, putem izrade projekata, izrade i ažuriranja web stranice.

Tokom istraživanja nismo mogli utvrditi direktnu vezu između ostvarivanja principa javnosti rada i funkcije menadžmenta, tako da se ovaj princip može više posmatrati kroz prizmu novog pristupa u skladu sa zahtjevom društva u tranziciji, jer još uvijek ne nalazimo dovoljno razvijen institucionalni integritet da bi pomenuti princip mogao biti posmatran kao funkcija menadžmenta.

LISTA SKRAĆENICA

SFRJ – Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija

BiH – Bosna i Hercegovina

FBiH – Federacija Bosne i Hercegovine

MUP – Ministarstvo unutrašnjih poslova

CSS – Centar za sigurnosne studije

RS – Republika Srpska

IPTF – International Police Task Force (Misija međunarodnih policijskih snaga u Bosni i Hercegovini)

UN – Ujedinjene nacije

EUPM – European Union Police Mission (Policijska misija Evropske Unije u Bosni i Hercegovini)

NATO – North Atlantic Teritorial Organisation (Sjeverno Atlantski vojni savez)

EU – Evropska Unija

CIVBiH – Policijski kapacitet Bosne i Heregovine za podršku mirovnim operacijama u svijetu

UNAMET/UNTEAT – Misija Ujedinjenih Nacija za pomoć Istočnom Timoru/Misija Ujedinjenih Nacija za tranziciju upravljanja Istočnim Timorom

DGS – Državna granična služba u Bosni i Hercegovini

OHR – Office of High Representative (Kancelarija Visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu)

SIPA – Državna agencija za istrage i zaštitu Bosne i Hercegovine

ICMPD – International Centre for Migration Policy Development (Centar za razvoj migracionih politika)

AEPTM – Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova

FMUP – Federalno ministarstvo unutrašnjih poslova

FUP – Federalna Uprava policije

DNK – Deoksiribonukleinska kiselina

APIK – Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije

BD – Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine

GP – Granična policija

NCB – National Central Buerau (Nacionalni Centralni Biro, koristi se kao skraćena u Interpolu za državnu kontakt tačku)

INTERPOL – International police (od 1956. godine se koristi kao ime za međunarodnu kriminalističku organizaciju/ komisiju)

EUROPOL - European Police Office (Evropski policijski ured za razmjenu informacija)

UIO – Uprava za indirektno oporezivanje

ZKP – Zakon o krivičnom postupku

KZ – Krivični zakon

ZoPiUP – Zakon o policiji i unutrašnjim poslovima Republike Srpske

PU – policijske uprave

SAD – Sjedinjene Američke Države

OSA/OBA BiH – Obavještajno sigurnosna agencija Bosne i Hercegovine

ZDK – Zeničko Dobojski Kanton

TK – Tuzlanski Kanton

BPK – Bosansko Podrinjski Kanton

USK – Unsko Sanski Kanton

PK – Posavski Kanton

HNK – Hercegovačko Neretvanski Kanton

ZHK – Zapadno Hercegovački Kanton

KS – Kanton Sarajevo

ZAKLJUČAK

U ovom radu važno je istaknuti da smo tokom analize dokazali sve polazne hipoteze. Naime, reforma policije u svakoj zemlji tranzicije bila je veoma dugotrajan i zahtjevan proces. Opšti koncenzus autora i praktičara iz ove oblasti je da je ovaj proces, ustvari, učenje jezika demokratije. Osnovna funkcija demokratske policije u službi građana je da pruži sigurnost građanima u svim aspektima, uprkos težnjama vlasti da policija bude u službi države i vladajuće grupacije. Demokratski postulati na kojima se treba zasnivati policijski rad su legitimnost, profesionalizam i odgovornost. Iz predočenog istraživanja stiče se utisak da reforma policijskog sistema u Bosni i Hercegovini nije proizvela očekivane rezultate i da je mnogo toga još ostalo da se uradi kako bi ona dobila demokratsku formu kojoj težimo. Tako se i čitaoci mogu zapitati da li se mi nalazimo u početnom stadiju reforme policijskog sistema u BiH ili se on može smatrati dovršenim, kako se to može učiniti nekome ko sagleda društvenu i političku praksu u proteklim godinama.

Primjetan nedostatak demokratske rasprave o kontinuitetu policijske reforme u BiH ukazuje na činjenicu da relevantni zvaničnici smatraju ovaj proces završenim, te stoga pregledom stanja u ovoj oblasti nastojimo ukazati da postoji puno prostora za unaprijeđenje policijskog djelovanja, odnosno područja koje se i u Evropi svakodnevno suočava sa rapidnim promjenama.

Kroz analizu dostupne zakonske regulative i kroz intervju sa rukovodiocima u pojedinim policijskim organizacijama smtram da smo uspjeli dokazati glavnu hipotezu da je ostvarivanje funkcija menadžmenta ograničeno zakonskom regulativom i profiliranjem policijskih kadrova.

Prepoznavanje funkcija menadžmenta u zakonskoj regulativi i ostvarivanje istih u praksi nisu dovoljno transparentne da se može zaključiti da se provedbom zakona mogu upotpunosti ostvariti funkcije menadžmenta u policijskim agencijama, prvenstveno jer je pozicioniranje rukovodilaca u regulativi predimenzionirano u odnosu na strukturalnu uspostavu menadžmenta kao aparata koji može dati garanciju da se funkcije menadžmenta u dovoljnoj mjeri mogu ostvariti kako bi se modelirala i uspostavila takva policijska organizacija koja će biti u stanju definisati potreban policijski odgovor na prisutne ugroze sigurnosti.

U profiliranju kadrova moramo razlikovati obrazovno profiliranje i stručno usavršavanje tj. profiliranje kroz praksu. U Zakonu o policiji i unutrašnjim poslovima RS je pitanje obuke regulisano na način da Ministarstvo za svoje potrebe obučava policijske službenike na policijskoj akademiji a rukovodioce može obrazovati na univerzitetu u skladu sa ukazanom

potrebom kada se radi o visokom obrazovanju policijskih kadrova. U MUP-u Kantona Sarajevo ne možemo govoriti o obrazovanju policijskih kadrova. Obuka se provodi na policijskoj akademiji prema potpisanom ugovoru za oba nivoa pristupa policijskom organu.

Nadamo se da ćemo ovim istraživanjem pridonijeti generalnom razumijevanju i znanju o djelovanju policijske strukture u Bosni i Hercegovini, a na zvaničnicima je da opovrgnu komentar jednoga iskusnog policajca koji je izjavio 'Nikada više policijskih organizacija, a nikada manje sigurnost.

Međutim teško je jednim magstarskim radom ukazati na sve anomalije izostanka adekvatnog organizacionog strukturiranja i kadroviranja na svim nivoima menadžmenta u policijskim strukturama, ali može doprinijeti razvoju svijesti pojedinca i državnih struktura o potrebi profesionalizacije policijskih struktura radi pozitivne orijentacije takvog uticaja na sigurnost u Bosni i Hercegovini.

LITERATURA

Knjige

1. Beridan, Izet (2003). Konflikti, Fakultet političkih nauka, Sarajevo
2. Bajramović, Zlatan (2016) Upravljanje ljudskim resursima sigurnosnog sektora Bosne i Hercegovine, Sarajevo: Fakultet političkih nauka
3. Bakić-Tomić, Lj. (2003). Komunikološko-menadžerski profil rukovoditelja u hrvatskoj policiji. Doktorska disertacija. Zagreb: Filozofski fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
4. Balgač, I. (2014). Prikaz konferencije „Upravljanje policijom u 21. stoljeću“. Policija i sigurnost, 2/14.
5. Baum, D. (2000) Freischwebend oder bürgernah? – Die Bedeutung von Akzeptanz und Bürgerbeteiligung bei der kriminalpräventiven Arbeit vor Ort. Ministerstvo unutarnjih poslova i sporta Rheinland–Pfalz.
6. Bayley, D. H. (1996) What Do the Police Do?. W. Saulsbury, J. Mott, T. Newburn (eds.). Themes in Contemporary Policing. London: Independent Enquiry into the Roles and Responsibilities of the Police.
7. Bžežinski, Zbignjev, 2001: Velika šahovska tabla, CID, Podgorica
8. Beridan I./Tomić I./ Kreso M..., Leksikon sigurnosti, DES, Sarajevo, 2001,
9. Abazović D. Mirsad (2002): Državna bezbjednost, Uvod i temeljni pojmovi, Fakultet kriminalističkih nauka, Sarajevo
10. Blanchard, Ken (2010) Rukovođenje na višoj razini, Zagreb: MATE
11. Bojadžinski, O. (1995) Istraživačko novinarstvo, pomoć policiji u tranziciji k demokratskom društvu. Policija i sigurnost. 3:207.–217.
12. Dujović, Jagoš, 2006: Rukovođenje i upravljanje sistemima sigurnosti, Fakultet političkih nauka, Sarajevo
13. Borovec, K., Balgač, I. & Karlović, R. (2011a). Interna komunikacija u Ministarstvu unutarnjih poslova: Procjena zadovoljstva poslom i zadovoljstva internom komunikacijom. Zagreb: MUP, Policijska akademija.
14. Brodeur, J. P. (ed.) (1998) How to Recognize Good Policing. Problems and Issues. Thousand Oaks. CA: SAGE Publications.
15. Brosius, H. B., Esser F. (1995) Eskalation durch Berichterstattung? Massenmedien und fremdenfeindliche Gewalt. Opladen: Westdeutscher Verlag.
16. Grizold, A./Tatalović, S./ Cvrtila, V., 1999: Suvremeni sistemi nacionalne sigurnosti, Fakultet političkih znanosti, Zagreb
17. Bürgernahe Polizeiarbeit in Berlin (2002) Policijska uprava Berlin.

18. Bursik, R. J., Grasmick, H. G. (1993) *Neighborhoods and crime: The dimensions of effective community control*. New York: Lexington Books.
19. Cajner Mraović, I. (2001) Neke teorijske i praktične pretpostavke mijenjanja uloge policije u lokalnoj zajednici tijekom 20. st. – lekcije za 21. st. *Policija i sigurnost*. 1–6:98.–110.
20. Cajner Mraović, I. (2001). Neke teorijske i praktične pretpostavke mijenjanja uloge policije u lokalnoj zajednici tijekom 20. stoljeća - lekcije za 21. stoljeće. *Policija i sigurnost*, 10(1-6).
21. Cajner Mraović, I., Faber, V., Volarević, G. (2003). *Strategija djelovanja Policija u zajednici*. Zagreb: MUP, Policijska akademija.
22. Chalom, M. (1994) *Organizacija policije u bliskoj budućnosti*.
23. Champion, D. J., Rush, G. E. (1997). *Policing in the Community*. New Jersey: Prentice Hal.
24. Chatterton, M., Rogers, M. (1989) *Focused Policing*. R. Morgan and D. Smith (eds.). *Coming to Terms with Policing*. London: Routledge.
25. Chicago Community Policing Evaluation Consortium. (1995) *Community policing in Chicago, year two*. Chicago: Illinois Criminal Justice Information Authority.
26. Ciocoiu, C. (2007). Uvođenje koncepta Policije u zajednici u Rumunjskoj. U: SDC Swiss Agency for Development and Cooperation (ur.). *Policija u zajednici 2007/2010*, 2. regionalni forum. Bern: Swiss Agency for Development.
27. Cordner G. W. (1988) *A Problem–Oriented Approach to Community–Oriented Policing*. *Community Policing: Rhetoric or Reality?* J. R. Greene, S. D.
28. Dujović, Jagoš (2006) *Rukovođenje i upravljanje sistemima sigurnosti*, Sarajevo: Fakultet političkih nauka
29. Feltes, T. (2002). *Community-oriented policing in Germany: Training and education*. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 25/1, 48-59.
30. Fritzhelmer, H., (2007). *Organizacijske i rukovoditeljske strukture vezane za Policiju u zajednici*. U: SDC Swiss Agency for Development and Cooperation (ur.). *Policija u zajednici 2007-2010*, 2. regionalni forum. Bern: Swiss Agency for Development (163-167).
31. Holmberg, L. (2004). *Policing and the Feeling of Safety: the Rise (and Fall?) of Community Policing in the Nordic Countries*. *Journal of Scandinavian Studies of Criminology and Crime Prevention*.
32. Huseinbašić Ć. (2007): *Civilna zaštita u sistemu sigurnosti*, FPN, Sarajevo.
33. Huseinbašić, Ćamil (2006) *Rukovođenje i upravljanje u katastrofama*, Sarajevo: Sejtarija

34. Kim, S. (2009). A Content Analysis of Community-Oriented Policing Researches in Korea. *Journal of Korean Police Police Studies*, 8/4.
35. Kutnjak Ivković, S. (2000). Challenges of Policing Democracies: The Croatian Experience. In D. Das, & O. Marenin (Eds.). *Challenges of Policing Democracies: A World Perspective* (pp. 45-85). Newark, NJ: Gordon and Breach Publishers.
36. Kyed, Helen M. (2009). Community policing in post-war Mozambique. *Police & Society*, 19/4.
37. Maslow, A. (1970). *Motivation and Personality*. New York: Harper&Row.
38. Musil, J. (1993). Forderungen der Öffentlichkeit in der Tschechischen Republik an die Rolle und Funktion der Polizei. *Die Polizei*.
39. Normandeau, A. (1993). Community Policing in Canada: A Review of Some Recent Studies. *American Journal of Police*.
40. Paskell, C. (2007). Plastic Police or Community Support?: The Role of Police Community Support Officers Within Low-Income Neighbourhoods. *European Urban and Regional Studies*.
41. Petrović, Z. (2007). Pretpostavke i okoliš neophodni za uspješnu Policiju u zajednici. U: SDC Swiss Agency for Development and Cooperation (ur.). *Policija u zajednici 2007-2010*, 2. regionalni forum. Bern: Swiss Agency for Development (167-169).
42. Philip, P., V. (1996). The Friends of Police movement in India. *The police Journal*.
43. Robbins, P. Stephen and Coulter, Mary (2009) *Management*, tenth edition, New Jersey: Pearsons Prentice Hall
44. Rogers L. S. (2000). Policija 21. stoljeća – Program Community policing – Vodič za policajce i građane. Izbor članaka iz stranih časopisa.
45. Sikavica, Pere (2011) *Organizacija*, Zagreb: Školska knjiga
46. Sikavica, Pere; Bahtijarević-Šiber, Fikreta i Pološki Vokić, Nina (2008) *Temelji menadžmenta*, Zagreb: Školska knjiga
47. Skolnick, J., H., Bayley, D., H. (1988). Theme and Variation in Community policing. *Crime and Justice*, 10, 1-37.
48. Ustav BiH, Sigurnosna politika BiH i zakoni o institucijama, direkcijama i agencijama od značaja za sigurnost u BiH.
49. Veić, P. (2001). *Zakon o policiji s komentarom i stvarnim kazalom*. 2 izd. Zagreb, Croatia: Ministarstvo unutarnjih poslova.
50. Virginia Deptment of Criminal Justice Service (2013). *Review of the Intelligence-Led Policing Model*. www.dcjs.virginia.gov. Pristupljeno 12. novembar 2017.
51. Wong, K., C. (2000). Philosophy of Community Policing in China. *Police Quarterly*.

52. Zmijarević, N. (2007). *Policija u Hrvatskoj od 1941. do 2001.* Zagreb, Croatia: Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Policijska akademija.

Internet izvori

Comunity.org. (n.d.). *comunity.org.* [online] Available at: http://comunity.org/cooperation/The_Thin_Blue_Line [Pristupljeno 5 Dec. 2017].

css.ba. (n.d.). *Centar za sigurnosne studije.* [online] Available at: http://css.ba/wp-content/uploads/2011/06/images_docs2_pregled%20stanja%20policije%20u%20bih.pdf [Pristupljeno 5 Dec. 2017].

Eu-monitoring.ba. (n.d.). *Europeizacija policije u Bosni i Hercegovini | EU-Monitoring.ba.* [online] Available at: <http://eu-monitoring.ba/europeizacija-policije-u-bosni-i-hercegovini/> [Pristupljeno 12 Dec. 2017].

Fucz.gov.ba. (n.d.). *Federalna uprava civilne zaštite.* [online] Available at: <http://www.fucz.gov.ba/> [Pristupljeno 5 Dec. 2017].

Iptf.org. (n.d.). *International police task force.* [online] Available at: <http://www.iptf.org> [Pristupljeno 5 Dec. 2017].

Kucz.ks.gov.ba. (n.d.). *Kantonalna uprava civilne zaštite.* [online] Available at: <http://www.kucz.ks.gov.ba/> [Pristupljeno 5 Dec. 2017].

Msb.gov.ba. (n.d.). *Ministarstvo Sigurnosti/Bezbjednosti BiH.* [online] Available at: <http://www.msb.gov.ba/> [Pristupljeno 5 Dec. 2017].

Mup.hr. (n.d.). *Strategija.pdf.* [online] Available at: <https://www.mup.hr/UserDocsImages/Strategija.pdf> [Pristupljeno 5 Dec. 2017].

Mup.ks.gov.ba. (n.d.). *Izdvojene vijesti i obavještenja | MUP.* [online] Available at: <http://mup.ks.gov.ba> [Pristupljeno 5 Dec. 2017].

Quality.unze.ba. (n.d.). *Quality.* [online] Available at: <http://www.quality.unze.ba/> [Pristupljeno 15 Dec. 2017].

www.platvorma.net.co. (n.d.). *Platvorma.* [online] Available at: <http://www.platvorma.net.co> [Pristupljeno 5 Dec. 2017].

BIOGRAFIJA KANDIDATA

Džafer Hrvat

Adresa: Salke Lagumdžije 2, Sarajevo

Tel: +387 33 286741

+387 61 132288

E-mail: hrvatdzafer@hotmail.com

Datum Rođenja: 09. Maj 1968.godine

Mjesto rođenja: Vareš-Majdan, Bosna i Hercegovina

Bračni status: Oženjen,(supruga, Nihada Hrvat i sin Faris Hrvat)

Radno iskustvo:

- od 2017. godine i dalje
Ministarstvo unutrašnjih poslova Kantona Sarajevo, načelnik Sektora uniformisane policije.
- od 2011. godine do 2017.godine
Ministarstvo unutrašnjih poslova Kantona Sarajevo, načelnik Sektora kriminalističke policije.
- od 2003. godine do 2011.godine
Ministarstvo unutrašnjih poslova Kantona Sarajevo, načelnik III policijske uprave.
Treća policijska uprava je teritorijalno nadležna na području općine Novi grad Sarajevo.
- od 2002. godine do 2003.godine
Ministarstvo unutrašnjih poslova Kantona Sarajevo, načelnik policijske uprave Ilidža.
- od 2001. godine do 2002.godine
Ministarstvo unutrašnjih poslova Kantona Sarajevo, načelnik Sektora kriminalističke policije.
- od 1999. godine do 2001.godine
Ministarstvo unutrašnjih poslova Kantona Sarajevo, komandir policijske stanice Novi grad Sarajevo.

Obrazovanje:

- Vojna akademija kopnene vojske, Beograd, 1987 - 1991
- Kairo, Policijska Akademija - Arapska Republika Egipat
Kairo, Januar 1997 - Februar 1997
Rukovođenje u kriznim situacijama
Uspješno
- Louisiana State University - Baton Rouge - USA
Baton Rouge, Oktobar 1998
Rukovođenje u kriznim situacijama
Uspješno
- Virginia State University – Quantico – USA

FBI Academy Quantico, Mart 2001 – Juni 2001

Menadžment u agencijama za provođenje zakona

Uspješno

Poznavanje stranog jezika:

- Engleski

Poznavanje rada na računaru:

- MS Office, Word, Excel, Access, Power Point, MS Outlook

ZAHVALNICA

Zahvaljujem se svom uvaženom mentor, Prof. dr. Mirza Smajić, bez čijih smjernica ovaj rad ne bi imao smisla. Takođe, zahvaljujem se svima onima koji su doprinijeli da ovaj rad bude završen i da u njemu bude što više kvalitetnih informacija i činjenica o ovako zanimljivoj temi sa kojom se bavimo. Nadam se da će budući čitatelji pronaći u ovome radu mnoge zanimljivosti i olakšati sebi buduća istraživanja.

IZJAVA O PLAGIJARIZMU

Kao student magistarskog studija na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Sarajevu potpisujem izjavu da sam upoznat sa Zakonom o visokom obrazovanju Kantona Sarajevo i Etičkom kodeksu Univerziteta u Sarajevu. Ovom izjavom potvrđujem da sam magistarski rad napisao samostalno i koristeći se isključivo navedenom bibliografijom, te da ovaj rad nije korišten pri bilo kakvom drugom ocjenjivanju.

Saglasan sam da jedan primjerak mog rada bude javno dostupan preko biblioteke Fakulteta političkih nauka.

Mjesto/datum

Sarajevo/ Oktobar, 2018.godine

Potpis _____