



UNIVERZITET U SARAJEVU  
FAKULTET POLITIČKIH NAUKA  
ODSJEK SIGURNOSNE I MIROVNE STUDIJE

**STRATEŠKO PLANIRANJE U SISTEMU UNUTRAŠNJE SIGURNOSTI**  
**-magistarski rad-**

**Kandidat:**

**Marko Komšić**

**Broj indexa: 802/II-SPS**

**Mentor:**

**Prof.dr. Zlatan Bajramović**

Sarajevo, septembar 2024. godine

STRATEŠKO PLANIRANJE U  
SISTEMU UNUTRAŠNJE SIGURNOSTI

KOMŠIĆ MARKO

2024

## SADRŽAJ:

|       |  |     |
|-------|--|-----|
| 1     | UVOD.....  | 1   |
| 2     | TEORIJSKO-METODOLOŠKI OKVIR RADA .....                     | 3   |
| 2.1   | Predmet rada.....  | 3   |
| 2.2   | Problem rada .....   | 3   |
| 2.3   | Pojmovnik istraživanja.....                                | 4   |
| 2.4   | Ciljevi istraživanja.....                                  | 5   |
| 2.5   | Generalna hipoteza.....                                    | 5   |
| 2.6   | Izvedbene hipoteze .....                                   | 6   |
| 2.7   | Metode rada.....   | 6   |
| 2.8   | Vremenski i prostorni okvir ispraživanja .....             | 6   |
| 3     | ODREĐENJE POJMA SIGURNOSTI I KONCEPATA SIGURNOSTI .....    | 7   |
| 3.1   | Etimologija termina sigurnost (jezički pojam).....         | 7   |
| 3.2   | Opšti i pravni pojam sigurnosti .....                      | 9   |
| 3.3   | Sadržajna analiza pojma bezjednosti.....                   | 12  |
| 3.4   | Koncepti sigurnosti .....                                  | 15  |
| 3.4.1 | Sigurnost čovjeka.....                                     | 16  |
| 3.4.2 | Sigurnost države.....                                      | 18  |
| 4     | UNUTRAŠNJA/NACIONALNA SIGURNOST .....                      | 25  |
| 5     | STRATEŠKO PLANIRANJE .....                                 | 259 |
| 5.1   | Procesno orijentirani pristup u strateškom planiranju..... | 31  |
| 5.2   | Strateška analiza.....                                     | 32  |
| 5.3   | Izrada strategije .....                                    | 33  |

|       |  |      |
|-------|--|------|
| 6     | PLANIRANJE U SEKTORU UNUTRAŠNJE SIGURNOSTI BOSNE I HERCEGOVINE .....                                 | 36   |
| 6.1   | Formalno pravni okvir.....   | 36   |
| 6.2   | Planiranje u oblasti zaštite i spasavanja .....  | 40   |
| 6.2.1 | Metodologija za izradu procjene ugroženosti Bosne i Hercegovine od prirodnih ili drugih nesreća..... | 47   |
| 6.2.2 | Procjena ugroženosti Bosne i Hercegovine od prirodnih ili drugih nesreća.....                        | 47   |
| 6.2.3 | Programiranje i planiranje u oblasti zaštite i spasavanja .....                                      | 514  |
| 6.3   | Planiranje u oblasti unutrašnjih poslova u Bosni i Hercegovini .....                                 | 55   |
| 6.3.1 | Strateško planiranje u oblasti unutrašnje sigurnosti.....  | 55   |
| 6.3.2 | Policija u Bosni i Hercegovini .....   | 59   |
| 6.3.3 | Strategija Bosne i Hercegovine za prevenciju i borbu protiv terorizma 2015-2020                      | 65   |
| 6.3.4 | Strategija za borbu protiv organiziranog kriminala u Bosni i Hercegovini 2017.-2020.                 | 68   |
| 6.3.5 | Strategija za borbu protiv korupcije 2015.-2019 .....  | 69   |
| 7     | ZAKLJUČAK.....   | 6970 |
| 8     | LITERATURA .....   | 733  |

## 1 UVOD

*Unutrašnja sigurnost* se sastoji od individualne, socijetalne i nacionalne sigurnosti od kojih su svaka za sebe posebne vrijednosti koje se štite kako sistemom sigurnosti tako i drugim društvenim mjerama. *Individualna sigurnost* je mjera stabilnosti, zaštićenosti i demokratičnosti jednog društva bez čega nema ni individualne sigurnosti. Određena je i ograničena pravom date države. Kao takva mjera individualne bezbjednosti različita je od države do države. Najčešće se opisuje odnosom između pojedinaca i grupa sa različitim potrebama i interesima kao i vladavini prava i poštovanju ljudskih i građanskih sloboda. U uzročno-posljedičnoj je vezi sa socijetalnom i nacionalnom sigurnošću. *Socijetalna sigurnost* je sposobnost društva da istraje u svom suštinskom karakteru bez obzira na moguće i stvarne prijetnje. To je sposobnost države da opstane u teškim trenucima po njen teritorijalni integritet i suverenitet održavajući svoje tradicionalne obrasce, jezik, kulturu, religijski i nacionalni identitet i običaje.

*Nacionalna sigurnost* je pojam koji se češće nego drugi objašnjava u našoj literaturi. Pod njim se podrazumjeva željeno stanje zaštićenosti države koje se postiže eliminisanjem prijetnji i rizika po vitalne vrednosti države. Iz toga proističe da je to višeznačajan pojam koji u najopštijem smislu predstavlja stanje u kome država smatra da joj ne prijete vojni napad, politički pritisak ili ekonomsko ugrožavanje spolja kao ni ekstremni politički, ekonomski, ideološki, vjerski ili kulturni atak iznutra tako da država može normalno da se razvija samostalno ili u zajednici sa drugim državama.

Unutarnja sigurnost štiti vitalne vrijednosti i interese unutar granica države, prvenstveno od prijetnji koje dolaze iznutra ili su kombinirane (potpomognute izvana). Funkcije unutarnje sigurnosti su zaštita ustavnog poretka, političkog, gospodarskog i društvenog sustava, ljudskih prava i sloboda, okoliša i dr. (Mijalković, 2010: 59). Sukladno tome, sustav unutarnje sigurnosti je sustav subjekata koji se brinu o zaštiti državnog sustava, unutarnjeg javnog reda i sigurnosti ljudi od raznih oblika oružanih i neoružanih ugroza koje nastaju unutar države (oružana pobuna, terorizam, elementarne nepogode, tehničko-tehnološke nesreće i dr.), ali i od nevojnih ugroza koje dolaze izvana (prekogranični kriminal, zarazne bolesti itd.). Sastoji se od nekoliko podsustava: Sektor unutarnjih poslova, pravosuđe, sigurnosno-obavještajni sustav, inspekcije, carina i subjekti privatne zaštite (Stajić i Gaćinović, 2007: 178).

Suvremeni sigurnosni problemi zahtijevaju od država promjenu i ažuriranje sadržaja svoje politike nacionalne sigurnosti. Danas to prije svega podrazumijeva privrženost jednom od koncepata sigurnosti, u kojem se prednost daje nevojnim (neoružanim) oblicima ugrožavanja vanjske i unutarnje sigurnosti. Ako politiku nacionalne sigurnosti shvatimo kao vještinu upravljanja ili kao djelatnost najviših nositelja političke vlasti, kojom se uređuju pitanja uspostave, očuvanja i unaprjeđenja nacionalne sigurnosti na svim razinama, možemo reći da je sustav nacionalne sigurnosti „politički institucionalni, normativni i operativni instrument u ostvarivanju sigurnosne politike“ (Mijalković i Keković, 2009).

Strateško planiranje i dalje je sve nužniji postupak u procesu upravljanja sigurnošću. U idealnom slučaju, strateški plan odnosi se na organizacijski, upravljački sustav koji korporacije koriste u postavljanju prioriteta, organizaciji resursa i jačanju operacija kako bi se osiguralo da svi dionici rade prema zajedničkom cilju. U osnovi, planiranje daje buduću smjer koji može biti potreban u komunikacijskom procesu i pojačanom nadzoru domovinske sigurnosti.

S obzirom na složeno ustrojstvo i podijeljene nadležnosti u Bosni i Hercegovini istraživanje u ovom radu ide smjerom analize postojećeg stanja u oblasti strateškog planiranja u sistemu unutrašnje sigurnosti, odnosno kako bi se to trebalo uraditi i kako se trenutno radi. U radu će biti analizirani svi dostupni elementi i izvještaji, strategije i zakonski okviri. Prema svemu izloženom ovaj rad će tretirati problem strateškog planiranja u sistemu unutrašnje sigurnosti sa najvećim fokusom na policiju. U tom smislu najviše će biti tretirani modeli i načini kreiranja strategija, strateškog planiranja, važnosti strateškog planiranja, načinu strateškog planiranja, uključenosti različitih subjekata, njihovo obrazloženje i sl.

## 2 TEORIJSKO-METODOLOŠKI OKVIR RADA

### 2.1 Predmet rada

Planiranje je predviđanje promjena u budućnosti, ali i procjena postojećih i predviđanje budućih uvjeta u kojima se te promjene trebaju desiti. Sikavica i Novak o tome navode: „Planiranjem se premošćava jaz između onoga što jekompanija sada i onoga što ona želi biti u budućnosti. To znači da planiranjem organizaciju zapravo usmjeravamo prema budućnosti. Zbog toga se planovi i javljaju kao putokaz, kako za rukovodioce, tako isto i za sve zaposlene u poduzeću“ (1999: 396). U procesu planiranja rukovodioci postavljaju ciljeve i određuju pravce djelovanja radi ostvarivanja vizije i misije6 organizacije kojom rukovode. Postavljanje ciljeva i određivanje ciljeva nije ništa drugo nego proces donošenja odluka o promjenama u budućnosti. Planiranje ima dvije temeljne svrhe: (1) preventivna svrha koja podrazumijeva da se planiranjem žele minimizirati rizici prije svega mjerama za smanjenje nesigurnosti i predviđanjem posljedica koje mogu izazvati odluke rukovodstva; (2) pozitivna svrha čiji je cilj pozitivna promjena, poboljšanje stanja i povećanje stupnja organizacijskog uspjeha. Postoji prvenstvo planiranja u odnosu na druge funkcije upravljanja upravo zato što je planiranje primarna funkcija upravljanja koja prethodi drugim njegovim funkcijama. (Certo i Certo, 2008: 135). Ostale funkcije upravljanja - organiziranje, upravljanje ljudskim resursima, vođenje (rukovođenje), koordiniranje i usklađivanje, te nadziranje se temelje na planiranju (Lisica i Bajramović, 2021:38-40).

### 2.2 Problem rada

Činjenica da je sistem unutrašnje sigurnosti u Bosni i Hercegovini podijeljen u skladu sa administrativno- teritorijalnim ustrojem znatno doprinosi usložnjavanju procesa planiranja. U segmentu koji se odnosi na nivo države Bosne i Hercegovine, kada su u pitanju agencije za provođenje zakona, proces strateškog planiranja i akcionih planova za provođenje znatno je efikasniji u odnosu na segment zaštite i spašavanja. Razloge za ovu konstataciju nalazimo u činjenici da na nivou države Bosne i Hercegovine postoje agencije za provođenje zakona (Granična policija BiH, Direkcija za koordinaciju policijskih tijela i Državna agencija za istrage i zaštitu) dok u segmentu zaštite i spašavanja ne postoje operativne snage za

provođenje mjera i aktivnosti već se operativne snage nalaze tek na nivou entiteta i Brčko Distrikta BiH. Ovako postavljen sistem unutrašnje sigurnosti u Bosni i Hercegovini ima priličan problem u radu i djelovanju a najviše zbog toga trpe građani ove države. U takvom okruženju strateško planiranje ne može u potpunosti ostvariti benefite koje ima u državama u okruženju a postavlja se i pitanje da li je moguće provesti reformu sistema unutrašnje sigurnosti kako bi se olakšao rad njegovim pripadnicima. Pored ovog važnog pitanja u aktuelnom uređenju sistema unutrašnje sigurnosti možemo postaviti slijedeća pitanja: Šta nedostaje u planiranju zaštite i spašavanja u Bosni i Hercegovini? Koje su glavne prepreke za provođenje strategija u agencijama za provođenje zakona? Da li je moguće prevazići administrativno- politički ustroj i na rješenjima struke uspostaviti strateško planiranje u sistemu unutrašnje sigurnosti?

### 2.3 Pojmovnik istraživanja

Za istraživanje su važni slijedeći pojmovi:

**Planiranje-** „Planiranje u suvremenom upravljanju organizacijom predstavlja uvjet bez kojeg nije moguć njen rad pa ni opstanak. Izravan utjecaj planiranja na njeno organiziranje, usmjeravanje, djelovanje, koordinaciju i kontrolu upućuje na izuzetan značaj ove funkcije upravljanja na sve naredne korake i procese u uspješnom funkcioniranju organizacije i ostvarivanju njezinih postavljenih ciljeva i rezultata“ (Lisica i Bajramović,2021: 9).

**Strateško planiranje-** „discipliniran napor, koji ima za cilj donošenje temeljnih odluka i poduzimanje temeljnih aktivnosti koje oblikuju i vode to što organizacija jeste, te ono čime se ona bavi i razloge zbog kojih se bavi time čime se bavi, koncentrirajući se pri tome na budućnost.“ Strateškim planiranjem se postavlja dugoročni pravac djelovanja organizacije, putem definiranja njezinih strateških i operativnih ciljeva, rezultata koji trebaju biti dostignuti i resursa koji se trebaju upotrijebiti (Wren i Voich, 2001: 87).

**Sigurnost-** „Pojam vrlo širokoga značenja. Podrazumijeva 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 vidova njenoga ugrožavanja, a naposljetku sigurnost podrazumijeva stepen zaštite od ugrožavanja na planetarnom i kosmičkom nivou života općenito i ljudskoga roda u cijelosti.



Svi nivoi sigurnosti: planetarni, državni i sigurnost čovjeka-pojedinca, te materijalnih i kulturnih dobara predstavljaju neraskidivu cjelinu” (Beridan,2001:348).

**Unutrašnja sigurnost-** „Unutrašnja sigurnost odnosi se na opasnosti koje iznutra djeluju na društvo ili državu“ (Nohlen,2001:388).

**Zaštita i spašavanje-**Zaštita i spašavanje ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća je vrlo stara aktivnost, ali se njeno proučavanje javlja kasnije. To je multidisciplinarna oblast za koju je potrebno konsultirati brojne naučne oblasti i discipline, koje u predmetu svoga proučavanja imaju određene pojave u prirodi ili tehnička dostignuća u privredi (Huseinbašić,2009:5).

**Civilna zaštita-** „kao dio sistema zaštite i spašavanja ljudi, materijalnih, kulturnih i drugih dobara vrlo je dinamična aktivnost. Državne strukture je oblikuju u duhu međunarodno-pravnih normi kako bi svojim građanima pružile minimum sigurnosti od prirodnih i drugih nesreća.“ (Huseinbašić,2007:9). Civilna odbrana i civilna zaštita nisu sinonimi, civilna odbrana je širi pojam od civilne zaštite (Huseinbašić,2007:35).

## 2.4 Ciljevi istraživanja

Ciljeve u istraživanju dijelimo na naučne i društvene. *Naučni cilj* istraživanja je kroz primjenu adekvatnog metodološkog pristupa i primjenom naučnih metoda istraživanja ukazati na ulogu, mjesto i značaj planiranja u sistemu unutrašnje sigurnosti. S ovim u vezi strateško planiranje predstavlja poseban dio u sistemu unutrašnje sigurnosti. *Društveni cilj* istraživanja je pokazati rukovodiocima u oblasti unutrašnje sigurnosti, organima uprave ali i građanima da je strateško planiranje od najvećeg značaja za djelovanje u prirodnim i drugim nesrećama ali u borbi protiv terorizma, organiziranoga kriminala i korupcije.

## 2.5 Generalna hipoteza

Strateško planiranje predstavlja važan čimbenik u ostvarivanju ciljeva u agencijama za provođenje zakona i civilnoj zaštiti koje čine okosnicu sistema unutrašnje sigurnosti

## 2.6 Izvedbene hipoteze

Planiranjem u civilnoj zaštiti se povezuje preventivno i operativno djelovanje na zaštiti ljudi, materijalnih dobara i okoliša od prirodnih i drugih nesreća.

Strategije i akcijski planovi za provedbu strategija čine okosnicu za operativno djelovanje i rad agencija za provođenje zakona.

## 2.7 Metode rada

1. Deskriptivna metoda
2. Komparativna metoda
3. Analitičko- sintetički metod

## 2.8 Vremenski i prostorni okvir istraživanja

Vremenski okvir polazi od perioda nakon potpisivanja Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini pa sve do 2024. godine.

Prostorni okvir istraživanja u širem smislu je Bosna i Hercegovina a u užem smislu Federacija Bosne i Hercegovine.

### 3 ODREĐENJE POJMA SIGURNOSTI I KONCEPATA SIGURNOSTI

#### 3.1 Etimologija termina sigurnost (jezički pojam)

Pozivajući se na Majkla Dilana (Michael Dillon) i domaći autori, koji se bave teorijom sigurnosti, navode da riječ sigurnost svoje korijene vuče od grčkog izraza *asphaleia* (ασφαλεια), koji je izveden iz riječi *sphallo* (Bajagić, 2007). Dilan riječ *sphallo* prevodi kao grešku, uzrok propasti, poraz, zbunjenost i razočaranje, a za *asphaleia* kaže da je to zapravo negacija ove riječi, koja bi značila izbjegavanje greške, laži, propasti, poraza i razočaranja. Ovaj izraz se koristi da istakne nešto postojano, da učini nešto stabilnim, osiguranim od opasnosti, da bude sigurno ili uvjerenost (Dillon, 2003: 124).

Međutim, u većini savremenih jezika oblici riječi sigurnost vode porijeklo od latinske riječi *securitas*, „na primjer, *sécurité* i *sûreté* u francuskom, *security* i *safety* u engleskom, *sicurezza* i *sicurezza* u italijanskom, *sicher* i *sicherheit* u nemačkom“ (Milosavljević, 2014: 97), kao i *securitate* u rumunskom, *seguridad* u španskom jeziku, *bezopasnost* i *sigurnost* u ruskom i bugarskom, *sigurnost* u hrvatskom jeziku.

Pri tome, izraz *securitas* znači bezbrižnost, sigurnost, bezopasnost, odnosno stanje bez brige, bez straha, bez zabrinutosti, pouzdanost, stalnost, u kojem je nekosiguran (Avis, 2005: 895). S tim u vezi, Ema Rotšild (Emma Rothschild) navodi „da se u svom osnovnom klasičnom smislu *securitas* odnosi na stanje pojedinca, naročito na njegov unutrašnji mir, a označava staloženost, mir duha, slobodu od brige“ (Rothschild, 1995: 61).

U srpskom jeziku u upotrebi su dva izraza: sigurnost i sigurnost. Dugo vremena je bilo otvoreno pitanje o tome da li su ovi izrazi sinonimi ili ne (Ilić, 2011). Jedan od prvih autora koji je ukazao na ovaj diskurs jeste Vojin Dimitrijević koji je sedamdesetih godina prošlog vijeka istakao da izrazi sigurnost i sigurnosti jesu i nisu sinonimi. Dimitrijević zaključuje da se može pretpostaviti da oba izraza znače isto, mada riječ „sigurnost“ vjerovatno ima širi smisao, jer ne podrazumijeva samo odsustvo opasnosti nego i izvjesnost, samopouzdanje pa i lakomislenost (Dimitrijević, 1973: 7). On određuje sigurnost uopšte kao odsustvo opasnosti po fundamentalne vrijednosti.

Savremeno srpsko krivično zakonodavstvo, takođe, koristi izraze sigurnost i sigurnost kao sinonime. Na jednoj strani se u Krivičnom zakonu koriste izrazi „ugrožavanje sigurnosti lica“

i „opšta sigurnost ljudi i imovine“, a na drugoj strani izrazi „sigurnost Republike“, „sigurnost javnog saobraćaja“, „sigurnost računarskih podataka“ i sl. (Pavlović, 2015).

Vršeći teorijskopravnu analizu pojma sigurnosti, profesor Bogoljub Milosavljević rješava ovu dilemu ističući da ovi termini nisu sinonimi. Kao potvrdu svog stava, Milosavljević navodi činjenicu da u modernom srpskom jeziku riječ sigurnost ima samostalna značenja, poput socijalne sigurnosti<sup>1</sup> ili pravne<sup>2</sup> sigurnosti (Milosavljević, 2014).

S tim u vezi, Milosavljević ističe „iz ugla ovih značenja, moglo bi se zaključiti da „sigurnost“ pripada kategoriji posebnih potreba, jer se odnosi na one koji su u stanju neke od posebnih socijalnih potreba (stari, nesposobni za rad, siroti, bolesni, nezaposleni itd.). Za razliku od toga, pojam „sigurnost“ bi pripadao kategoriji opštih potreba, kao što su, na primjer, pravda, dobrobit, sloboda ili zdrava hrana i voda, opšte obrazovanje ili zdrava životna sredina“ (Milosavljević, 2014: 98).

Takođe, Milosavljević navodi i značenje riječi sigurnost te ističe da „u srpskom jeziku sigurnost znači odsustvo opasnosti, bezopasnost, stanje u kome se ne osjeća nikakva opasnost. Bezbjedan je onaj koji je osiguran od opasnosti, zaštićen, pouzdan, siguran, obezbjeđen; pa bi sigurnost bila stanje onoga koji je bezbjedan ili onoga što je obezbjeđeno. Iz ugla pojedinca, moglo bi se reći da sigurnost znači odsustvo straha za sebe, svoje bližnje i svoja dobra, a iz ugla neke društvene grupe ili čitavog društva – odsustvo prijetnji opstanku te grupe, odnosno društva i njihovih vrijednosti („poretka stvari“) koje smatraju bitnim za održanje i napredak i koje kao takve treba posebno štititi od ugrožavanja“. (Milosavljević, 2014: 97).

---

<sup>1</sup>U smislu obezbjeđenja pojedinca za slučaj bolesti, invalidnosti, nezaposlenosti i drugih rizika putem mjera socijalnog osiguranja i zaštite (Vuković, 1998).

<sup>2</sup>U smislu stanja društva u kome se pravo unaprijed zna i tačno primjenjuje, u kome postoji izvjesnost u pogledu sadržine prava i pouzdanost u pogledu njegovog ostvarivanja (Milosavljević, 2014: 98). Takođe, Pusić naglašava da „pravna sigurnost ima tri dimenzije koje odgovaraju dimenzijama svake normativne institucije: vremensku dimenziju tj. stabilnost pravnih propisa u vremenu, sadržajnu dimenziju tj. stabilnost njezine sadržajne usmjerenosti bez obzira na različite situacije u kojima se takav sadržaj pojavljuje i društvenu dimenziju, tj. protegnutost regulacije na sve istovrsne odnose unutar zajednice“ (Pusić, 1989: 208).

### 3.2 Opšti i pravni pojam sigurnosti

Postoji veliki broj definicija i različitih pokušaja određivanja pojma sigurnosti, ali za sada nema jedne opšte definicije sigurnosti oko koje bi vladala saglasnost. Dejvid Boldvin (David Baldwin) ističe da je pojam sigurnosti u svojoj suštini sporan i složen koncept (Baldwin, 1997). Na višedimenzionalnost i složenost pojma sigurnosti upozorio je, sredinom prošloga vijeka, Arnold Vulfers (Arnold Wolfers), određivši ga kao „neodređeni simbol“ (ambiguous simbol), koji može ali ne mora imati neko značenje (Wolfers, 1952).

U pokušaju da odrede pojam sigurnosti, autori najčešće ističu da se „sigurnost može shvatiti kao stanje stabilnosti vitalnih vrijednosti društva (...)“ ( Radulović, 1994: 14); odnosno kao „stanje odsustva opasnosti po osnovne vrijednosti i interese pojedinaca, društva i države u odnosu na složene međunarodne odnose“ (Grizold, 1998: 27), ili kao „stanje u kojem je obezbjeđenjen uravnotežen fizički, duhovni i materijalni opstanak pojedinca i društvene zajednice u odnosu prema drugim pojedincima, društvima i prirodi“ (Grizold, 1992: 65).

Pojedini autori zastupaju stav „da je sigurnost relativna kategorija, zbog toga što ima fizičku i psihološku dimenziju, odnosno nije dovoljno samo odsustvo opasnosti, već je potrebno i prisustvo osjećaja sigurnosti“ (Snow, 2008: 166). Otuda se sigurnost definiše i kao „odsustvo prijetnji usvojenim vrijednostima (objektivni smisao) i odsustvo straha (tj. sloboda od straha) da će te vrijednosti biti ugrožene (subjektivni smisao)“ (Wolfers, 1952: 485).

S tim u vezi, Siniša Tatalović ističe da „jednostavno shvatanje sigurnosti kao subjektivne kategorije, odnosno kao osjećaja sigurnosti, jeste vrlo problematično s obzirom na to da neuočavanje opasnosti ne znači da opasnosti nema. Dok, s druge strane, pretjerano uočavanje opasnosti može dovesti u svojevrsnu paranoju koja opet može rezultovati kako fizičkom, tako i psihičkom destrukcijom pojedinca, grupe ili društva. Takođe, shvatanje sigurnosti isključivo kao objektivne kategorije (na primjer očuvanje postojećeg stanja) može zavarati, odnosno može biti izgovor za izbjegavanje suočavanja sa savremenim problemima koje okružuju čovjeka, društvenu zajednicu, državu, pa čak i međunarodnu zajednicu“ (Tatalović, 2006: 65). Zbog toga Slobodan Miletić navodi da „pored uslova za sigurnost u objektivnom smislu, koji prevashodno spadaju u nadležnost organa sigurnosti (policije), stalno treba stvarati i dograđivati uslove za sigurnost u subjektivnom smislu, što uglavnom spada u djelatnost drugih organa, ustanova i organizacija, i to onih koji se bave obrazovanjem, socijalnim radom, zdravstvom, javnim informisanjem, kao i drugim čovjekovim potrebama“ (Miletić,

1997: 2). Prema ovim shvatanjima sigurnost ima i subjektivno i objektivno značenje, čime se u stvari želi naglasiti da je lično osjećanje spokojsva značajno koliko i stvarno odsustvo prijetnji usvojenim vrijednostima (Pavlović, 2015).

Pored ovih, postoji i tzv. intersubjektivno razumijevanje i definisanje sigurnosti, prema kojem je sigurnost diskurzivna konstrukcija, odnosno, sigurnost je „govorni čin kojim predstavnici državnih ili nekih drugih vlasti proglašavaju stanje ugroženosti i na osnovu toga dobijaju legitimitet za preduzimanje mera koje inače ne bi bile legitimne“ (Ejdus, 2012: 34). U objašnjavanju ovakvog shvatanja sigurnosti najdalje su otišli predstavnici tzv. teorije sekuritizacije<sup>3</sup> koja opisuje proces na osnovu kojeg neko pitanje postaje sigurnosno. Prema ovoj teoriji, ovaj proces nastaje ne zbog postojanja neke stvarne, objektivne prijetnje, već zbog toga što je uspješno predstavljen i imenovan i/ili označen od strane relevantnog aktera kao sigurnosno pitanje (Buzan, Wæver, de Wilde, 1998).

Upravo zbog toga što je pojam sigurnosti nedovoljno određen, elastičan, neobjašnjen i vrijednosno opterećen, pojedini autori ističu da je nemoguće postići konsenzus oko jedinstvenog značenja koje bi bilo opšteprihvaćeno. Tako Baldwin, umjesto pokušaja definisanja i određenja pojma sigurnosti, nudi listu od sedam pitanja na koja moramo dati odgovor kako bismo odredili opšti pojam sigurnosti. Ta pitanja su sljedeća: Sigurnost za koga; Sigurnost za koje vrijednosti; Koliko sigurnosti; Od kojih prijetnji; Kojim sredstvima; Po koju cijenu; Za koji vremenski period? (Baldwin, 1997: 13–17).

Prvo pitanje se odnosi na referentni objekat sigurnosti koji se želi zaštititi. Referentni objekat može biti pojedinac, država ili međunarodni sistem. Drugim pitanjem se naglašava da je potrebno identifikovati vrijednosti koje će se štititi sistemom sigurnosti. Te vrijednosti mogu biti različite, a zavise upravo od referentnog objekta sigurnosti. Kada je u pitanju pojedinac, te vrijednosti su život, integritet, imovina i dr., a kada je u pitanju država - u pitanju su suverenitet, politička nezavisnost, teritorijalni integritet i dr. Trećim pitanjem se želi dati odgovor koliko je sigurnosti potrebno za normalno funkcionisanje društvenog i političkog sistema u državi. U tom smislu, ističe se da apsolutna sigurnost ne postoji, te da se jedino može težiti određenom nivou sigurnosti. Odgovor na naredno pitanje podrazumijeva da se identifikuju izvori, nosioci i oblici ugrožavanja zaštićenih vrijednosti, odnosno opasnosti koje

---

<sup>3</sup>Teorija sekuritizacije naglašava upravo subjektivni i kontekstualni sadržaj bezbjednosti i time pravi jasnu razliku ove teorije prema tradicionalnoj koja bezbjednost shvata kao objektivnu i nezavisnu od subjektivne percepcije (Dulić, 2011).

prijete usvojenim vrijednostima. Izvori ugrožavanja mogu da budu prirodnog, ljudskog i tehničko-tehnološkog karaktera. Takođe, neophodno je pri tome identifikovati metode, sredstva i djelatnosti za zaštitu ugroženih vrijednosti, a što ujedno predstavlja i odgovor na peto pitanje. Sigurnost može biti dostizana različitim sredstvima kao što su vojna, diplomatska, ekonomska, obavještajna, policijska i druga sredstva. Odgovorom na šesto pitanje se želi naglasiti da svaka sigurnosna politika uvijek ima svoju ekonomsku, ali i društven ucjenu. U vezi s tim se može postaviti i dodatno pitanje: Koliko su ljudi spremni žrtvovati slobodu (svoja prava) radi dostizanja adekvatnog nivoa sigurnosti? Konačno, odgovorom na sedmo pitanje se želi naglasiti da je sigurnost promjenljiva kategorija, odnosno da se vremenom mijenjaju vrijednosti koje se štite, kao i opasnosti koje im prijete. Sredstva kojima se dostiže dugoročna sigurnost, kratkoročno mogu imati negativne sigurnosne posljedice i obratno (Pavlović, 2015: 16–17).

U vezi sa opštim određenjem pojma sigurnosti, profesor Milosavljević naglašava da postoje najmanje četiri grupe problema koji otežavaju njegovo jedinstveno određenje. Ti problemi vezani su za višeznačnost pojma, listu vrijednosti koje su njime obuhvaćene, stalnu evoluciju i ideološku osnovu pojma sigurnosti. Na osnovu detaljne analize navedenih grupa problema Milosavljević daje sljedeće određenje opšteg pojma sigurnosti: „sigurnost je stanje u kome ne postoje izražene opasnosti za usvojene sigurnosne vrijednosti jednog društva“ (Milosavljević, 2014: 113).

Imajući u vidu značaj sigurnosti, ona se pravnim propisima države uređuje i obezbjeđuje se njeno ostvarivanje. Normativno se sigurnost uređuje ustavom i zakonima, a ostvaruje se njihovim izvršavanjem. Sigurnost države i njenih građana ostvaruju se uz pomoć sigurnosnih organa koji se s tim ciljem organizuju i snadbijevaju ovlašćenjima.

U vezi s tim je i pravna definicija Slobodana Miletića koji sigurnost definiše kao: „pravno uređivanim i obezbjeđivanim društvenim odnosima uspostavljeno, održavano i unapređivano stanje u državi koje omogućava efektivnu zaštićenost države i građana koji u njoj žive od svih (spoljašnjih i unutrašnjih) protivpravnih akata (aktivnosti) kojima se ugrožava ustavni poredak, suverenost, nezavisnost i teritorijalna celokupnost države, rad državnih organa, obavljanje privrednih i društvenih djelatnosti i ostvarivanje sloboda, prava i dužnosti čovjeka i građanina“ (Miletić, 1997: 13).

Definiciju sigurnosti sa pravnog stanovišta dao je i profesor Milosavljević koji ističe da je sigurnost „ono stanje odsustva opasnosti koje se projektuje pravom i koje obezbjeđuje država pravno uređenim djelovanjem svojih organa i drugih subjekata“ (Milosavljević, 2014: 115).

Iz prethodno elaboriranih različitih definicija sigurnosti, može se zaključiti da se isključivo donošenjem ustava, zakona i drugih propisa koji tretiraju sigurnost stvaraju neophodne pravne pretpostavke kojima se svim članovima društva obezbjeđuje siguran okvir za odvijanje svih životnih tokova. Navedenim propisima se uređuje i obezbjeđuje rad organa sigurnosti koji mogu i moraju djelovati isključivo prema pravilima koja su građanima unaprijed poznata. Samo na taj način se garantuje zakonitost njihovog postupanja.

### 3.3 Sadržajna analiza pojma bezbjednosti

Analizom predstavljenih definicija i pojma sigurnosti uočavaju se dva bitna elementa kao neizbježna prilikom određenja sigurnosti. Ti elementi su: usvojene sigurnosne vrijednosti<sup>4</sup> i opasnosti po te vrijednosti.

Kako pojedini autori navode, „bez obzira da li je riječ o sigurnosti pojedinca, države, grupe država ili međunarodne zajednice, uvijek se radi o nastojanju da se osiguraju određene vrijednosti i stanje za koje se smatra da su od vitalnog značaja“ (Tatalović i Bilandžić, 2005: 4).

Upravo zbog značaja koje vrijednosti imaju za čovjeka, mnogi autori dovode u blisku vezu vrijednost sa sigurnošću.<sup>5</sup> Usvojene sigurnosne vrijednosti<sup>6</sup>, prema Milosavljeviću,

---

<sup>4</sup>„Vrijednosti uopšte imaju dva osnovna značenja, i to: političko-ekonomsko i filozofsko. Prema prvom značenju, vrijednost je svojstvo koje se jednom dobru pripisuje s obzirom na njegovu sposobnost da zadovolji određene potrebe. Dok u drugom, vrijednost je oznaka za ona svojstva lica, stvari, događaja, stanja i shvatanja, koja zbog svojih podobnosti da zadovolje izvjesne svrhe, postaju predmeti ljudskih želja“ (Baruh, 1966: 1315–1316).

<sup>5</sup>Takođe, postoje shvatanja prema kojima je bezbjednost osnovna ljudska potreba. Jedna od najpoznatijih i najšire prihvaćenih teorija koja ovo tvrdi jeste psihološka teorija hijerarhije ljudskih potreba Abrahama Maslova (Abraham Maslow). Maslov je smatrao da se sve ljudske potrebe mogu razvrstati u grupe, te da postoji jasna hijerarhija između tih grupa potreba. Niži nivoi potreba se moraju zadovoljiti prije nego što se aktiviraju potrebe viših nivoa. Maslovljeva hijerarhija ljudskih potreba se sastoji od pet grupa potreba, a to su, gledano od najniže do najviše: fiziološke potrebe, potrebe za bezbjednošću, potrebe za pripadnošću, potreba za uvažavanjem i



„predstavljaju skup kvalitativnih iskaza o sadržini pojma sigurnosti. One nam govore šta se to štiti od opasnosti, šta je krajnji cilj i razlog (*ratio*) sigurnosnog djelovanja i merilo za ocenu stanja sigurnosti (...). Referentni objekat sigurnosti (onaj ko se štiti) može biti pojedinac, društvo, država, međunarodni sistem ili neki drugi objekat. Vrijednosti koje se štite pripadaju otud referentnom objektu“ (Milosavljević, 2014: 114–115).

Takođe, D. Boldvin naglašava da je poslije Drugog svjetskog rata naročito bilo izraženo određenje sigurnosti kao jedne od vitalnih vrijednosti države. Sigurnost nije shvatana kao primarni cilj svih država u svako doba, nego kao jedna od nekoliko državnih vrijednosti, čiji je značaj zavisio od državne politike. Međutim, kasnije je sigurnost tumačena kao vrijednost koja proističe i ima smisla samo dok je u funkciji drugih vrijednosti koje je važno očuvati i zaštititi od prijetnji (Baldwin, D., 1996). Entoni Burke navodi (*Anthony Burke*) da je „sigurnost i primarna i krajnja ljudska vrijednost, te osnovni uslov za život i slobodu“ (Burke, 2002: 3).

Kada govorimo o pojedincu, ističe se da su te vrijednosti život, fizički i psihički integritet, lična sloboda, privatni život, brak i porodica, dom i druge komponente njegove slobode, kao i njegova imovina. S druge strane, kada govorimo o državi, vrijednosti koje se štite su nezavisnost, suverenitet, teritorijalni integritet i druge. Sve navedene vrijednosti ulaze u okvire pojma sigurnosti u zavisnosti od nivoa analize.

S druge strane, „opasnost kao mogućnost izloženosti povredi i šteti jeste pretpostavka ili preduslov (*conditio sine qua non*) za svaku raspravu o sigurnosti (sigurnost znači isto što i bezopasnost). Saznavanjem za opasnost, njenom procenom i sprečavanjem njenog materijalizovanja (pretvaranja u „opasni događaj“) postiže se sigurnost“ (Milosavljević, 2014: 113). Opasnosti imaju svoj manifestni oblik, te se u savremenoj literaturi razvrstavaju na sigurnosne izazove, rizike i prijetnje. Takođe, opasnosti moraju biti podobne da prouzrokuju ugrožavanje sigurnosti. Zbog toga se često naglašava da one moraju biti izražene. S obzirom na to da apsolutna sigurnost (kao odsustvo bilo kakvih opasnosti) realno nije moguća, moguće je samo neutralisati one opasnosti koje su u datom trenutku izraženije.

---

potreba za samoostvarenjem. U grupu potreba za bezbjednošću spadaju: neugroženost života, stalan posao, bezbjednost porodice, zdravlja i imovine (Maslov, 2004: 24).

<sup>6</sup>Učenje o vrijednostima, odnosno teorija o vrijednostima je aksiologija, riječ potiče od grčkih riječi: aksios – vrijedan i logos – učenje.

U pogledu nivoā opštosti oblika ispoljavanja opasnosti, oni se predstavljaju sljedećim redoslijedom: izazovi, rizici i prijetnje (Bajagić, 2007: 127 i d.). U pogledu sadržajne analize manifestnih oblika opasnosti F. Ejodus ističe da je „izazov situacija koja može dovesti do ugrožavanja sigurnosti, ali ne mora, odnosno, situacija koja nekoga ili nešto stavlja na probu i može imati pozitivan ili negativan ishod (na primjer globalizacija i njeni procesi). Drugi tip opasnosti jeste rizik, koji se može definisati kao mogućnost gubitka, povrede, stvaranja neugodne situacije ili uništenja. Za razliku od izazova, rizik uglavnom ima negativno značenje, te dok izazovi i prijetnje ili postoje ili ne postoje, rizik je samo manje ili više vjerovatna mogućnost ugrožavanja sigurnosti (na primjer, rizik od izbijanja prirodnih ili tehnoloških nesreća, udesa i katastrofa). Treći vid opasnosti jeste prijetnja koja može biti definisana kao izrazita namera da se povredi, uništi ili kazni, odnosno prijetnja se ogleda u verbalno ili djelatno ispoljenoj nameri ugrožavanja sigurnosti (na primjer, prijetnja da će se upotrebiti sila ili naneti šteta)“ (Ejdus, 2012: 36–37).

Postoje brojne klasifikacije izazova, rizika i prijetnji sigurnosti. Profesor Milosavljević daje sljedeću klasifikaciju: „prema usmjerenosti se dijele na: vojne i nevojne, političke, ekonomske, ekološke itd.; prema porijeklu na: unutrašnje i spoljne (tj. potiču sa domaće teritorije ili su inostranog porijekla); prema izvoru na: ljudske i prirodne; prema nosiocu: na one koje potiču od pojedinca, grupe, države ili iz procesa; prema vremenu nastanka na: stare i nove; prema trajnosti na: kratkoročne, srednjoročne i dugoročne; prema intenzitetu na: one koje su niskog, srednjeg i visokog intenziteta; itd.“ (Milosavljević, 2014: 113–114).

### 3.4 Koncepti sigurnosti

Nastojanja da se sigurnost definiše univerzalno kao „odsustvo prijetnji po stečene vrijednosti, odnosno odsustvo straha da te vrijednosti mogu da budu napadnute“, nameću izvjesne dileme: čije vrijednosti mogu da budu ugrožene; koje su to vrijednosti; kubi ih mogao napasti; čiji bi strah trebalo računati; kako napraviti razliku između iskrenog (iako možda neutemeljenog) i lažnog straha i da li odsustvo prijetnji i/ili straha treba razumjeti u apsolutnom ili u relativnom smislu (Møller, 2003: 37)?

Istovremeno, sigurnost je dinamična, pa se mijenjaju i konceptijska opredjeljenja upogledu vrijednosti, opasnosti koje im prijete, kao i subjekata, načina i sredstva njihove zaštite. Zbog toga su razvijeni *koncepti (nivoi analize) sigurnosti* – teorijski i praktični modeli zaštite pojedinih kategorija referentnih vrijednosti i interesa.

Pitanje „tačne“ definicije i izgradnje jednog „suštinski potvrđenog koncepta“ sigurnosti je uzaludno. Prije bi se moglo govoriti o teorijskim konstrukcijama koje su manje ili više korisne ili relevantne, ali koje ne mogu da budu ni potpuno tačne ni potpuno netačne. Istovremeno, uzaludno je i nemoguće posmatrati pojedine nivoe sigurnosti nezavisno od ostalih, jer su međuticajni i međuzavisni. Generalno, pojam sigurnosti može da se definiše i širi duž različitih „osa“, davanjem odgovora na navedena pitanja i njihovim koncentrisanjem u određene logički zaokružene i skladne misaone cjeline – koncepte. Prije svega, riječ je o pitanjima:<sup>7</sup>

- *čija sigurnost*, kojim se identifikuju tzv. referentni objekti sigurnosti (pojedinaac, društvene grupe, država, međunarodni sistem i čovječanstvo sa planetom);
- *sigurnost čega*, kojim se ukazuje na vrijednosti i interese referentnih objekata koji su predmet zaštite zbog njihove potencijalne ili realne ugroženosti;
- *sigurnost od koga/od čega*, kojim se identifikuju izvori, nosioci i oblici ugrožavanja vrijednosti referentnih objekata, koji mogu da budu prirodnog, ljudskog i tehničko-tehnološkog porijekla. Načelno, iste vrijednosti mogu da budu ugrožene različitim

---

<sup>7</sup>Prilagođeno iz: (Møller, 2003: 39, 41–42). Dakle, koncepti bezbjednosti su zapravo zbirno tumačenje bezbjednosti kao funkcije (na koji način se pruža/ostvaruje bezbjednost), organizacije i sistema (ko pruža bezbjednost), fokusiranih oko stanja ostvarivosti i zaštićenosti vrijednosti pojedinih objekata bezbjednosti (čija bezbjednost, bezbjednost čega i bezbjednost od koga/od čega).

pojavama, i obrnuto: jedan tip pojava najčešće ugrožava više različitih vrijednosti jednog ili više referentnih objekata;

- *ko pruža sigurnost?*, kojim se ukazuje na subjekte sigurnosti koji štite vrijednosti i interese referentnih objekata i
- *na koji način se pruža/ostvaruje sigurnost*, kojim se identifikuju načelne metodologije (metodi, sredstva, djelatnosti) zaštite referentnih vrijednosti i interesa.

Logično je da u središtu sigurnosti budu čovjek kao pojedinac i kolektiv, država, međunarodna zajednica i čovječanstvo sa planetom Zemljom, sa svojim vrijednostima i interesima. Stoga i možemo da govorimo o sigurnosti ljudi, države, međunarodnoj i globalnoj sigurnosti. U ovom dijelu, radi potreba rada biće obrađeni samo sigurnost čovjeka i sigurnost države.

### 3.4.1 Sigurnost čovjeka

Sigurnost čovjeka može da se analizira na nivoima pojedinca, društvenih kolektiva i društva. Fokus koncepta *sigurnosti pojedinca* (tzv. *individualne, pojedinačne sigurnosti – individual security*) je čovjek – pojedinac. Sigurnost pojedinca je izvjesnost zadovoljenja njegovih potreba, ostvarivanja i zaštite ličnih, ali i referentnih vrijednosti ostalih nivoa analize, te osjećaj lične sigurnosti. Ukratko, to je stanje *ličnog* (fizičkog, mentalnog i zdravstvenog) *integriteta* i *materijalno-egzistencijalnog* (imovinskog, ekonomskog i socijalnog) *statusa* pojedinca i njegove porodice, odnosno zaštićenost „*identiteta i suvereniteta pojedinca*“.

Koncept sigurnosti pojedinca je očigledno determinisan ljudskim slobodama i pravima, i to kako *osnovnim građanskim i političkim pravima, osnovnim ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima* i *pravima solidarnosti*, tako i *međunarodnim ratnim i humanitarnim pravom*.

Sljedeći nivo sigurnosti čovjeka poznatiji je kao koncept *ljudske – humane sigurnosti (human security)*. U njegovom fokusu su pojedinci i kolektivi koji su izloženi (prevashodno nevojnim) direktnim i indirektnim prijetnjama koje potiču od državnih i nedržavnih aktera (Hampson, 2003: 12-13).

Konkretnije, ljudska sigurnost je „opstanak i dignitet čovjeka kroz *slobodu od straha (nasilja)* i *slobodu od uskraćenosti (siromaštva)*“, odnosno kao „sigurnost ljudi od svih mogućih oblika ugrožavanja, prvenstveno od prijetnji životu, zdravlju, zarađivanju, ličnoj sigurnosti i ljudskom dostojanstvu“.

Bitne sfere ljudske sigurnosti su (Đorđević, 2003: 55):

- *ekonomska sigurnost*, tj. dovoljan i predvidiv dohodak, predvidivo zaposlenje, sigurnost i zdravlje na radu, socijalno osiguranje, zadovoljstvo nivoom dohotka, disparitet dohotka i kompetitivnost;
- *sigurnost životne sredine*, odnosno njena zaštita od zagađenosti i degradacije, kao i nesmetan pristup sanitarno ispravnoj vodi, čist vazduh i nezagađen zemljišni ekosistem;
- *zdravstvena sigurnost*, tj. zaštićenost ljudi od bolesti i infekcija, dostupnost i kvalitet zdravstvene zaštite, zdravstveni status ljudi, razvijenost sistema zdravstvene zaštite;
- *prehrambena sigurnost*, kroz fizičku i ekonomsku dostupnost hrane, odnosno dostupnost i kvalitet prehrambenih artikala i kupovnu moć;
- *obrazovanje*, odnosno mogućnost ljudi da se obrazuju, nivo obrazovanosti, veza obrazovanosti i mogućnosti zaposlenja, razvijenost nacionalnog obrazovnog sistema, inovacije i aktuelnost *curriculum*a;
- *socijalna sigurnost*, tj. stabilnost porodice, kvalitet stanovanja, kvalitet života u lokalnoj zajednici, sigurnost kulturnog identiteta, efekti etičkog kodeksa zajednica, razvijenost i sloboda medija i komunikacija, sloboda i efekti sindikalnog organizovanja;
- *politička i institucionalna sigurnost*, koje obuhvataju razvijenost i zaštićenost ljudskih prava, uticaj politike na kvalitet života građana i uticaj organa formalne socijalne kontrole (prije svega, vojnih i policijskih snaga, obavještajnih službi i pravosudnog sistema) na sigurnost ljudi i
- *lična i kolektivna sigurnost*, odnosno odsustvo nasilja i zlostavljanja, zaštićenost ljudi od kriminala i autodestruktivnih pojava, sigurnost učestvovanja u saobraćaju itd.

Najzad, koncept *društvene*, odnosno tzv. *socijetalne sigurnosti* (*societal security*) za objekte zaštite ima društvene grupe, tj. ljudske kolektive koje karakterišu zajednički identitet, vrijednosti i interesi.<sup>8</sup> Kriterijum identiteta nije samo nacionalna pripadnost, već i vjerska,

---

<sup>8</sup>Sigurnost država neodvojivo je vezana za suverenitet, a bezbjednost društva za njegov identitet. Kad izgubi suverenitet, država je nestala, a kad izgubi identitet, društvo nije preživjelo (Weaver, 2000: 29-55).

etnička, rasna pripadnost, pripadnost socijalnim grupama i slojevima, politička orijentisanost, geografski kriterijumi (porijeklo, mjesto življenja) itd., seksualna orijentacija rodne i polne uloge (Kennedy-Pipe, 2010: 97-113).<sup>9</sup>

Dakle, „*socijetalna sigurnost je mogućnost društva da opstane i zadrži svoj suštinski karakter pod promjenljivim uslovima i mogućim ili postojećim prijetnjama. Riječ je o održivosti tradicionalnih vidova jezika, kulture, oblika udruživanja, vjerskih i nacionalnih identiteta i običaja, a sve to u okviru prihvatljivih uslova za razvoj*“ (Møller, 2003: 52).

Istovremeno, *ugrožavanje socijetalne sigurnosti je ugrožavanje identiteta* (npr. uskraćivanje prava na slobodu vjeroispovesti), *ugrožavanje manifestacije identiteta* (npr., rušenje vjerskih i kulturnih objekata i istorijskih spomenika), *odnosno ugrožavanje pojedinaca i kolektiva zbog njihovog identiteta* (npr., diskriminacija, fizičko nasilje, terorizam ili rat protiv pripadnika druge etničke ili vjerske grupe).

Iako je najniži „nivo“ analize sigurnosti, čovjek je i u fokusu svih koncepata sigurnosti jer egzistira u izvjesnom socijalnom, državnom, međunarodnom i globalnom okruženju.

### 3.4.2 Sigurnost države

Sigurnost države (*state security*), odnosno koncept nacionalne sigurnosti (*national security*) spada u tzv. *tradicionalne pristupe sigurnosti*. U njegovom središtu je „opstanak“ suverene države, tj. njena teritorija i nezavisnost koje se štite vojnim kapacitetima i sposobnošću da se odvrati vojna agresija ili da joj se uspješno odgovori (Mijalković, 2009: 55).

U formalnom smislu, koncept nacionalne sigurnosti nastao je s prvom državom, odnosno s društveno-ekonomskom tranzicijom iz prvobitne ljudske zajednice u robovlasničko društvo. U materijalnom smislu, ovaj koncept se sprovodio sa prvim teritorijalno organizovanim društvom koje je imalo primitivne (ali postojeane) mehanizme društvene regulacije i izvjesan vojno-lovački (izvršni i odbrambeni) aparat. Ovim aparatom štićeni su pripadnici prvobitnih zajednica, njihova teritorija, imovina i izvori hrane. Tada su mehanizmi sigurnosti bili

---

<sup>9</sup>Identitet je svjesni ili nesvjesni doživljaj suštinske samoistovetnosti i nepromjenljivosti kontinuiteta vlastitog ja tokom dužeg vremena, bez obzira na njegove mene u različitim periodima i okolnostima.. Razvija se, podložan je promjenama i odgovor je na pitanje – ko sam ja? Različiti subjekti mogu da budu identični ukoliko imaju jednake određujuće osobine (Trebjašanin, 2001: 226–227).

normirani običajnim pravom, što je bila široko razvijena praksa sve do kraja srednjeg vijeka. Ovakav koncept nacionalne sigurnosti može se nazvati prvobitnim, primitivnim, nerazvijenim (*predvestfalskim*) konceptom (Mijalković i Blagojević, 2014: 49-51).

Značajno osavremenjavanje koncepta nacionalne sigurnosti nastupilo je sa usvajanjem *Doktrine o nepovredivosti suvereniteta* koja datira od Augsburškog mira iz 1555. godine kojim je vladar dobio pravo da odlučuje o religiji svoje zemlje (*cuius regio, eius religio* – čija je oblast, njegova je i religija). Ovo pravo je potvrđeno i revidirano Praškim mirom 1635. godine i Vestfalskim mirom 24. oktobra 1648. godine kojim je okončan *Tridesetogodišnji vjerski rat* u Evropi između katolika i protestanata.<sup>10</sup>

Vestfalskim sporazumom su određeni novi principi međunarodnog poretka: princip suvereniteta nacija–država i fundamentalno pravo samoopredeljenja; princip pravne jednakosti među nacijama–državama; princip obavezujućih međunarodnih ugovora među državama i princip nemješanja jedne države u unutrašnja pitanja druge države. Posle toga, evropski vladari su odbijali da priznaju sekularnu vlast Rimokatoličke crkve, zamjenjujući sistem papske vlasti iz srednjeg vijeka geografski i politički odvojenim državama koje nisu priznavale nikakvu višu vlast. Svjetovne vođe katoličkih država mogli su da ignorišu papski poziv na vojnu kontra-reformatorsku politiku. Koncept državnog suvereniteta po kome niko nije iznad države, podrazumijeva politički autoritet zasnovan na teritoriji i autonomiji. *Teritorijalnost* je pravo isključivog političkog autoriteta nad određenim geografskim prostorom (unutrašnja suverenost), a *autonomnost* znači da nijedan spoljni faktor – kao što je druga država – nema autoritet unutar granica definisane države (spoljna suverenost) (Holsti, 2006: 17-23).

Ovaj koncept sigurnosti je dominirajući od Vestfalskog mira, od kada su suverene države ekskluzivni akteri i „provajderi“ sigurnosti na državnom i međunarodnom nivou. Stoga se naziva još i *vestfalskim*, tj. *državocentričnim* i *ortodoksnim*.

---

<sup>10</sup>Sukob oko religije i prevlasti Svetog (Zapadnog) Rimskog Carstva, i pape kao vrhovnog suverena koji vlada na osnovu božanskog prava, kao i želja njemačkih feudalaca i Češke da (uz pomoć Engleska, Danska i Holandija) ograničavanje apsolutizma njemačkog cara izazvalo je građanski rat u Češkoj 1618. koji se proširio po cijeloj Evropi. Njemačka je iz rata izašla podijeljena i razorena; Švedska je dobila Pomeraniju, Vizmar i Bremen; Španija je ostala bez Portugala i Holandije, koje su stekle nezavisnost, a Francuska je postala dominantna sila u Evropi. To je posljednji feudalni rat i prvi rat jedne suverene države (Naj, 1999: 207).

).

Savremene demokratske države sprovode tzv. *postvestfalski model nacionalne sigurnosti* koji u zaštiti nacionalnih vrijednosti i interesa uvažava i druge subjekte koji djeluju na unutrašnjoj, ali i na međunarodnoj sceni. Riječ je o pojedincima, društvenim i privatnim kolektivima, nevladinim i međunarodnim organizacijama itd. (tzv. *nedržavni, subnacionalni i transnacionalni akteri*).

U fokusu tradicionalnog koncepta nacionalne sigurnosti su vitalne *državne vrijednosti* (suverenitet, teritorijalni integritet, politička nezavisnost, opstanak države i nacionalno jedinstvo) i *državni interesi* u anarhičnoj (nestabilnoj i konfliktnoj) spoljnoj politici koji su najčešće suprotni interesima drugih država, i koje je trebalo štititi od direktnih vojnih i subverzivnih, pa i nuklearnih prijetnji (tzv. *koncept nacionalnih vrijednosti i spoljnopolitičkih interesa*). Primarno sredstvo zaštite država je njena moć. Ona se generalno svodila na vojnu i obavještajnu, a potom i na ekonomsku moć, kao i na pristupanje države određenim savezima čime bi stečena moć prevazišla veličinu i destruktivnost potencijalnih i aktivnih prijetnji njoj (*strategija odvrćanja*) ili njenim saveznicama (*strategija proširenog odvrćanja*).

Za sigurnost države tradicionalno se koristi sintagma „nacionalna sigurnost“, bez obzira na distinkciju pojmova država i nacija.<sup>11</sup> Njena upotreba nije bila potpuno ispravna, s obzirom na to da se njome obilježavala sigurnost države. Stoga je i naziv *državna sigurnost*, koji se manje koristio, zapravo bio korektniji jer se njime obilježava sigurnost državnih vrijednosti i interesa, prije svega suvereniteta, opstanka države i društva, ustavnog uređenja i poretka vlasti. Ovo zbog toga što je fenomen nacije najčešće šireg (geografskog) obima od države i što države i ne moraju da budu nacionalne, odnosno da se teritorijalno podudaraju sa prostiranjem nacija.

Briga za svakodnevnu sigurnost ljudi stavljena je u drugi plan, bila je zanemarivana ili se o nekim njenim aspektima „stidljivo polemizalo“. Najveće prijetnje i opasnosti po nacionalnu sigurnost su oružani napad spolja i različiti oblici „subverzija iznutra, potpomognuti spolja“ (i obrnuto), a ne ekonomski, socijalni, ekološki, obrazovni, zdravstveni, prehrambeni, problemi fizičke sigurnosti i drugi problemi ljudi. U tom smislu, sigurnost je poistovjećivana sa tzv.

---

<sup>11</sup>Smatra se da je nju prvi upotrijebio Walter Lippman 1943. godine u svojoj knjizi *Američka spoljna politika*, što je poslije Drugog svjetskog rata postao standardni naziv ovog koncepta bezbjednosti (Tatalović, 2006: 143). Interesantno je pomenuti da je u sastavu obaveštajno-bezbjednosnog sistema Kraljevine Jugoslavije djelovala Direkcija nacionalne bezbjednosti, u sklopu Ministarstva unutrašnjih dijela, što opovrgava ovu tvrdnju!



*spoljnom sigurnošću zemlje*, a građani su bili instrument u funkciji sigurnosti, odnosno odbrane zemlje.

Diplomatija, obavještajna i vojno-odbrambena djelatnost bile su primarne funkcije nacionalne sigurnosti. Zato je i najveći deo nacionalnih organizacionih, kadrovskih, tehničkih i materijalnih resursa bio u funkciji obavještajnih službi i oružanih snaga. Društvene vrijednosti štićene su agresivnom obavještajnom, odlučnom kontraobavještajnom i perfidnom subverzivnom djelatnošću, odnosno spremnošću da se upotriebi, prijetnjom upotrebe i upotrebom vojske i specijalizovanih vojnih snaga. Ovo naročito u periodu hladnog rata, kada su SAD, SSSR i njihove koalicije nastojali da vojno nadmaše suparnika, promovišu i nametnu svijetu sopstveno društveno-ekonomsko uređenje i vrijednosti.

Sigurnost je poistovjećivana sa „dovoljnom vojnom sposobnošću i borbenom gotovošću“ kojim bi država pobijedila u eventualnom ratu za zaštitu svojih vrijednosti i interesa. Uvećanje vojne moći i realizacija nacionalnih interesa suparničke države smatrani su neposrednom prijetnjom po sopstvene vrijednosti, interese i sigurnost. Stanje koje se ukratko može opisati starom maksimom: „najbolji mir je priprema za vođenje rata“, izrodilo je tzv. *sigurnosnu i odbrambenu dilemu*.

*Sigurnosna dilema* je pitanje svrsishodnosti trke u naoružavanju: uvećanje moći jedne države s ciljem osiguranja od napada, dominacije ili razaranja koje bi poduzeli drugi, nužno uzrokuje da i druge države uvećavaju svoju moć. To, zbog međusobnog nepovjerenja i straha, dovodi u pitanje opravdanost kontinuiranog nadmetanja u naoružavanju država radi odvratanja od mogućeg napada, i stvara osjećaj nesigurnosti. Uz to, dilemu nameću i pitanja: da li su vojne pripreme usmjerene ka defanzivnim (uvećanje sigurnosti države u neizvjesnom svijetu) ili ka ofanzivnim ciljevima (promjena postojećeg stanja s ciljem ostvarenja određene prednosti u međunarodnoj zajednici). Trka u naoružavanju je najočiglednija manifestacija spirale međunarodne nesigurnosti koja, uz to, sigurnost čini veoma skupom. Najopasnija je tzv. *nuklearna sigurnosna dilema* i opasnost od „nuklearnog holokausta“. Sigurnosna dilema prevazilazna je, prije svega, konceptom kolektivne sigurnosti, ali i ravnotežom snaga koji je, zbog nuklearne sigurnosne dileme, nazivan *ravnotežom straha* (Tatalović, 2006: 232–233).

*Odbrambena dilema* proističe iz oružane sile koja se razvija radi obezbjeđenja i odbrane teritorijalnog integriteta i suvereniteta države. To je strah od rata, što se izjednačuje sa strahom od poraza u ratu koji potiče iz karaktera savremenih (velikodometnih i masovnodestruktivnih) vojnih sredstava čije dejstvo nije ograničeno na vojne kapacitete, već

pogađa cjelokupno društvo i civilnu infrastrukturu duboko iza linije fronta (Tatalović, 2006: 232-234).

Pored vojne, *ekonomska moć* je bila jednaka garancija nacionalnoj sigurnosti: prvo, ekonomska moć je u znatnoj mjeri „promjenljiva“ i lako se transformiše u vojnu moć – novcem se kupuje oružje, a radna snaga može da se preusmjeri iz civilne sfere ka vojnoj industriji i vojnoj službi, pa se bogatstvo izjednačuje sa potencijalom za vojnu mobilizaciju; drugo, ekonomska moć je funkcionalna zamjena za vojnu moć i može da se koristi u svrhu vojnih napada i odbrane. Ekonomski ratovi, blokade i sankcije vode se s ciljem onesposobljavanja privrede protivničke zemlje, a posredno i njenog vojnog potencijala; ekonomska moć u slučaju ekonomskog rata državu čini nepovredivom. Zbog toga je „ekonomska samodovoljnost“ (dovoljnost sopstvenih sirovinskih i proizvodnih kapaciteta i dovoljno sopstveno tržište) sredstvo uspješne odbrane, tj. nacionalne sigurnosti (Møller, 2003: 45-46).

U nekim socijalističkim zemljama, panika od „spoljnog“ i „unutrašnjeg neprijatelja“ uslovlila je razvoj „totalnog špijuniranja“, totalitarnih – diktatorskih režima, razračunavanja sa političkim neistomišljenicima, nepovjerenje u međunarodne organizacije i sigurnosne mehanizme međunarodne zajednice, stvaranje vojnih saveza i blokova. Ideja i pojam nacionalne sigurnosti nerijetko su poistovjećivani sa sigurnošću vladajuće političke oligarhije, odnosno režima. U takvim situacijama, pored vojnih snaga, stub nacionalne sigurnosti bila je *politička policija*, a produkt njenog djelovanja – *državna represija* i *nacionalna depresija*.

Istovremeno, primjetno je slabljenje mehanizama javne sigurnosti, odnosno zaštite sigurnosti građana. Pažnja policijskih i pravosudnih sistema često je generalno bila usmjerena ka sprečavanju i suzbijanju političkog kriminala i ja tzv. unutrašnjeg neprijatelja države. To je svakako uslovlilo razvoj kriminala svih vrsta, prvenstveno ekonomskog i organizovanog, što se itekako odrazilo na sigurnost države, ali i pojedinca. Ljudske slobode i prava u mnogim zemljama ne samo da su zanemarivani nego su bili objekt *strukturnog nasilja* (sistematskog i bezobzirnog ugrožavanja i kršenja). Tako je sigurnost države jačala na račun sigurnosti ljudi.

Dok su mnoge države jačale svoju „spoljnu sigurnost“, urušile su se iznutra usljed akumulacije krize u svim sferama društvenog života. Ispostavilo se da su najveće prijetnje po nacionalnu sigurnost zapravo etnički i vjerski nacionalizam, politička previranja, povećanje obima (organizovanog) kriminala, društveno nejedinstvo, ekspanzija ekoloških prijetnji,

ekonomske i socijalne protivrječnosti i krize koje su, nažalost, često prerastale i u surove oružane konflikte.<sup>12</sup>

U zemljama Balkana, nacionalna sigurnost je do početka trećeg milenijuma poistovjećivana sa tzv. spoljnom sigurnošću države koju je trebalo štititi vojnim i nevojnim sredstvima od oružanih napada spolja. Sigurnost je, prije svega, sagledavana iz ugla države kao subjekta haotičnih međunarodnih odnosa koja se bori za svoj fizički opstanak. Prevažodno je korištena sintagma „državna sigurnost“, pod čim se podrazumjevala sigurnost ustavnog poretka od političkog kriminala, sigurnost države od spoljne agresije i subverzivnog djelovanja, odnosno sigurnost režima i poretka vlasti, a nerijetko i sigurnost vladajuće klase. Stoga je i svaki pokušaj napada ili napad na režim na vlasti i njihove interese smatran ugrožavanjem sigurnosti države. U tom smislu, pojam državne sigurnosti imao je uži obim i sadržaj od savremenog poimanja nacionalne sigurnosti, jer nije obuhvatao kategorije sigurnosti pojedinca i društvenih grupa, njihovih sloboda i ljudskih prava, života i imovine, demokratskih institucija, ali ni nedržavni sektor sigurnosti, koji su smatrani sferom tzv. *javne sigurnosti*. Po tom kriterijumu je i u ministarstvima (sekretarijatima) unutrašnjih poslova postojala bipartidna organizaciona podjela na tzv. sektore (službe, resore) javne i državne sigurnosti.

*Javna sigurnost* je stanje zaštićenosti javnog poretka, odnosno interesa i vrijednosti ljudi u državi. Javni poredak je ukupnost javnih interesa zajemčenih i zaštićenih pravnim sistemom, bez obzira na to da li je riječ o opštim interesima (javni red i mir i sl.) ili pojedinačnim pravima (lične slobode, prava, imovina i sl.). U prvom redu, riječ je o sigurnosti građana i stranaca na državnoj teritoriji, tj. o zaštiti života, lične i imovinske sigurnosti ljudi, javnog reda i mira, poretka društvenih, socijalnih i ekonomskih institucija i ljudskih sloboda i prava čije se povrede krivično, privrednoprestupno ili prekršajno sankcionišu.

Sintagma „državna sigurnost“ danas je često predmet političkih malverzacija. Naime, oni koji je zloupotrebljavaju nastoje da, kao u prošlosti, državu identifikuju s „garniturom na vlasti“. Istovremeno, iako je podrazumjevala i stanje zaštićenosti od tzv. političkog kriminala koji je usmjeren ka podrivanju ustavnog poretka, mnogi ovu sintagmu neodvojivo vezuju za

---

<sup>12</sup>Takvu su sudbinu doživjele mahom države realsocijalizma čiji nacionalni sistemi bezbjednosti nisu bili sposobni i spremni da odgovore novim izazovima i prijetnjama. Rezultat toga su građanski ratovi, građanske revolucije, nasilne promjene političke vlasti i raspadi država. Primjeri koji argumentuju ovu tezu su sveži: SSSR, Čehoslovačka, Rumunija, Albanija, „druga i treća Jugoslavija“, Srbija.

obavještajnu službu. Ona je, osim zaštite nacionalnih vrijednosti i interesa, u prošlosti imala i izvjesne atribute političke policije, odnosno štitila je interese političke oligarhije i kršila slobode i prava građana i političkih neistomišljenika. Stoga se i mnogi zgražavaju pri samom pomenu državne sigurnosti. Danas se nacionalna sigurnost generalno doživljava kao sigurnost građana i države, ali i svih sfera državnog i društvenog života.

U eri globalizacije i međunarodnih integracija, države postepeno gube neka ontološka obilježja i funkcije. Time se dovode u pitanje i svrha njihovog postojanja i opravdanost tradicionalnog koncepta nacionalne sigurnosti.<sup>13</sup> Međutim, i pored toga, države će vjerovatno još dugo ostati primarni vidovi organizovanja društava i ključni faktori međunarodne sigurnosti. Činjenica je da su opstanak države, nacionalni opstanak, teritorija, politička nezavisnost i fizičko samoodržanje krunske vrijednosti kojih se nijedna država i nacija neće svojevrijem u potpunosti odreći. Stoga je realno očekivati da će ovaj koncept, u svom proširenom i izmjenjenom obliku, i dalje opstajati, a da će države svoje vrijednosti, interese i sigurnost primarno definisati u nacionalnim okvirima.

---

<sup>13</sup>Pored porasta neprijateljstava, konflikata i evroskepticizma na „trećemilenijumskoj“ međunarodnoj sceni, svjedoci smo „ukidanja granica“ u Evropi, stvaranja jedinstvenog tržišta proizvodnje, kapitala, robe i usluga, sve homogenije regionalne politike, prenošenja nekih tradicionalnih ekskluzivno-državnih nadležnosti na nadnacionalne i nevladine entitete, stvaranja zajedničkih oružanih snaga, unaprijeđenja policijske saradnje, sve veće saradnje na polju bezbjednosti i početka razvoja jedinstvenih nadnacionalnih sistema bezbjednosti.

#### 4 UNUTRAŠNJA/NACIONALNA SIGURNOST

Unutrašnju sigurnost čine individualna, socijetalna i nacionalna sigurnost. Svaka od njih je za sebe posebna vrijednost koja se štiti kako sistemom sigurnosti tako i drugim društvenim mjerama.

Individualna sigurnost je mjera stabilnosti, zaštićenosti i demokratičnosti društva. Ona je određena i ograničena pravom države. Kao takva, mjera individualne sigurnosti se razlikuje od države do države, a najčešće se opisuje odnosom između pojedinaca i grupa sa različitim potrebama i interesima, kao i vladavinom prava i poštovanju ljudskih i građanskih sloboda. Vezana je sa socijetalnom i nacionalnom sigurnošću (Dangubić, 2014: 17).

Socijetalna sigurnost je sposobnost društva da istraje u svom suštinskom karkteru bez obzira na moguće i stvarne prijetnje. To je sposobnost države da opstane u teškim trenucima po njen teritorijalni integritet i suverenitet održavajući svoje tradicionalne obrasce, jezik, kulturu, religijski i nacionalni identitet i običaje (Dangubić, 2014: 17-18).

Neki teoretičari definišu nacionalnu sigurnost kao odsutnost bilo kakvog straha od napada, ugrožavanja interesa ili pretnje druge države ili drugih država (Bourquin, 1998: 159). U Međunarodnoj enciklopediji društvenih nauka (1968) nacionalna sigurnost je definisana kao sposobnost države (nacije) da svoje unutrašnje vrijednosti zaštiti od spoljnih opasnosti. Hewedy (1989: 16) tumači nacionalnu sigurnost kao funkciju nacionalnih država, pomoću koje, u skladu sa sopstvenim mogućnostima sada i u budućnosti, poštujući globalne promjene i razvoj u svijetu, štite sopstveni identitet, opstanak i interese, dok hrvatski profesor Božidar Javorović (1997: 6) nacionalnu sigurnost posmatra kao globalnu sigurnost jedne političke zajednice i kao posebnu sigurnost i okviru međunarodne zajednice.

Pod *nacionalnom sigurnošću* on podrazumijeva unutrašnju i spoljnu sigurnost države, odnosno sigurnost države u odnosu na spoljne i unutrašnje ugroženosti. Radi se o globalnoj sigurnosti koja osigurava opstanak i normalno funkcionisanje države (Javorović, 1997: 6-7). Termin nacionalna sigurnost danas se koristi za označavanje mnogo šireg pojma od izvornog značenja, jer se pod njim podrazumijeva željeno stanje sigurnosti jedne države, koje se postiže eliminisanjem pretnji i rizika koji dolaze iznutra i izvan nje.

Dakle, nacionalna sigurnost je pojam sa višestrukim značenjem. U najopštijem smislu podrazumijeva slobodu od straha, prijetnji i fizičkog nasilja nad stanovništvom, odnosno

građanima jedne države. Međutim, nacionalna sigurnost uključuje i političke, ekonomske, moralne, socijalne, kulturne, ideološke i normativne elemente, što je oduvijek otežavalo njenu preciznu definiciju. U pitanju je društveno konstruisan koncept sigurnosti jedne države, koji stiče specifično značenje samo unutar socijalnog konteksta u kojem država egzistira (Stajić i Gaćinović, 2007: 47).

Paradigme i institucionalni modeli nacionalne sigurnosti mijenjali su se kroz povijest. Povijesno posmatrana, nacionalna sigurnost nerazdvojno je bila povezana sa državom i njenim sigurnosnim sektorom. Međutim, nacionalna sigurnost je postepeno zahvatala političku, ekonomsku, socijalnu i kulturnu sferu. Iako odbrana od spoljnog napada ostaje centralni problem nacionalne sigurnosti, praksa je nedvosmisleno potvrdila da država može biti ugrožena unutrašnjim potresima, ekonomskim i društvenim poremećajima, naročito u zajednicama kojima nedostaje osjećaj identiteta i socijalne kohezije (Avramov, 2001: 423).

Otuda je u naučnim razmatranjima ovog pojma neophodno razlikovati pojam sigurnosti države od pojma sigurnosti društva, pri čemu treba naglasiti da osnovni kriterijum sigurnosti države predstavlja njen suverenitet, a sigurnosti društva identitet, tj. svijest o pripadnosti zajednici. Kroz oba termina prožima se, u osnovi, egzistencija ili preživljavanje države i društva. Ovo razdvajanje državne od društvene sigurnosti treba shvatiti uslovno kao dva normativna pojma sigurnosti koji se, u suštini, objedinjavaju u jedan integralni pojam označen terminom nacionalna sigurnost. I u jednom i u drugom terminu, u epicentru sigurnosne dileme, nalazi se država koja pruža legitimitet i zaštitu društva. Odsustvo rata i vojnih konflikata samo po sebi ne osigurava mir, stabilnost i sigurnost u društvu. Nevojni izvori, naročito nestabilnost u ekonomiji, socijalnoj, humanitarnoj i ekološkoj sferi, postali su veća opasnost po mir, stabilnost i sigurnost mnogih država.

U konkretnom slučaju, termin nacionalna sigurnost koristi se za označavanje pojma koji obuhvata zaštitu države i stanovništva od svih oblika oružanog i neoružanog ugrožavanja, kao i stvaranje povoljnih društvenih uslova za realizovanje nacionalnih interesa. Da bi se bolje razumjelo značenje ove sintagme, potrebno je analizirati definicije poznatih eksperata iz oblasti sigurnosti – one koje se koriste u teorijskim radovima i strategijsko-doktrinarnim dokumentima u svijetu. U većini ovih radova polazi se od činjenice da je sistemski pristup najbitniji u definisanju pojma nacionalna sigurnost i pri tome se koristi argumentacija da se razvoj ljudskog društva odvija u potrebnim sigurnosnim uslovima koje determinišu politički, ekonomski, socijalni, moralni, kulturni i drugi faktori (Gaćinović, 2009: 197).

Sam pojam nacionalna bezbjednost nalazi se u upotrebi od 1943. godine, kada je Valter Lipman (Walter Lipman), u svom djelu „U.S. Foreign Policy”, prvi put upotrijebio ovaj termin. Poslije Drugog svjetskog rata ovaj pojam je našao široku primjenu u političkom rječniku savremenih država. U tom kontekstu on je korišten da označi unutrašnju i spoljnu sigurnost države, odnosno sigurnost države u odnosu na spoljne i unutrašnje izvore ugroženosti. Radi se, dakle, o nacionalnoj sigurnosti jedne države koja obezbjeđuje opstanak i normalno djelovanje države sa svim elementima njene nezavisnosti, teritorijalne cjelovitosti i ustavnog poretka (Jovanović, 1997: 6).

Po drugim autorima, nacionalna sigurnost se definiše kao „nastojanje nacionalne države da obezbjedi svim članovima društva sigurnost od ugrožavanja izvan (intervencije, napadi, okupacije, blokade...) i unutar društva (ugrožavanje reda i mira, kriminal i dr.)” (Grizold, 1998: 23).

Prema trećoj grupi autora, pod nacionalnom sigurnošću podrazumijeva se zaštita i omogućavanje nesmetanog funkcionisanja osnovnih vrijednosti određenog društva. Po ovoj grupi autora, nacionalna sigurnost ima svoju unutrašnju i međunarodnu dimenziju. Unutrašnja dimenzija sigurnosti označava nesmetano funkcionisanje društvenog, ekonomskog i političkog sistema, kao i očuvanje javnog reda i mira, a međunarodna dimenzija sigurnosti podrazumijeva zaštitu teritorijalnog integriteta i suvereniteta države (Đorđević, 1985: 29).

Prema hrvatskom autoru Radovanu Vukadinoviću, pod „nacionalnom sigurnošću (sigurnošću) podrazumijeva se fizički opstanak jedne države i njenog stanovništva zajedno sa osnovnim atributima nezavisnosti i stalnim materijalnim prosperitetom države” (Masleša, 2001: 27)

Dakle, nacionalna sigurnost, prema Miletiću (1997: 48), jeste „stanje u kome se nalaze pravni subjekti, tj. stanje relativnog prisustva ili odsustva ugrožavanja i/ili povrjeđivanja pravnih subjekata za koje je odgovorna država.” Otuda, Miletić na veoma prihvatljiv način definiše nacionalnu sigurnost kao „uspostavljeno, održavano i unapređivano stanje u državi, koje omogućava efektivnu zaštićenost države i građana koji u njoj žive”, zatim ekonomije, odbrane, obrazovanja, naučnoistraživačkog rada, kulture i drugih oblasti društvenog života.

Polazeći od ovakvog teorijskog određenja, nacionalna sigurnost države zavisi od njenog vojno-političkog i geostrategijskog položaja, karaktera države i njenih društveno-političkih i ekonomskih odnosa, kao i od karaktera međunarodnih odnosa u njenom bližem i daljem

okruženju. Neki autori međunarodnih odnosa nacionalnu sigurnost definišu kao „odsustvo bilo kakvog straha od napada, ugrožavanja interesa, ili pretnje druge države ili drugih država” (Bourquin, 1934: 473).

Prema Arnoldu Volfeu (Arnold Wolfe), sigurnost predstavlja odsustvo prijetnji usvojenim vrijednostima, a u objektivnom pogledu znači odsustvo straha da će te vrijednosti biti napadnute (Smith i Baylis, 2001: 255).

Prema brojnim savremenim autorima, nacionalna sigurnosna politika države zavisi od vrste i rasprostranjenosti državnih i nacionalnih interesa, te aktuelnih i potencijalnih prijetnji koje te interese ugrožavaju ili ih mogu ugroziti. Prijetnje mogu biti: političke, ekonomske od svih (spoljnih i unutrašnjih) protivpravnih akata (aktivnosti) kojima se ugrožava ustavni poredak, suverenitet, nezavisnost i teritorijalna cjelokupnost države, rad državnih organa, obavljanje privrednih i društvenih djelatnosti i ostvarivanje slobode, prava i dužnosti čovjeka i građanina“ (Miletić, 1997: 53).

Međutim, pod nacionalnom sigurnošću može se podrazumijevati i objektivno stanje nacije i države u kojem njeni legitimni organi i institucije poduzimaju dozvoljene mjere i aktivnosti radi zaštite osnovnih nacionalnih interesa u oblasti spoljne i unutrašnje politike, vojne, demografske, socijalne, konfesionalne, edukativne, ekološke i prijetnje izazvane dugoročnim prikrivenim djelovanjem retrogradnih snaga u svim oblastima društvenog života. Problemi definisanja pojma „nacionalna sigurnost” dolaze do punog izražaja kada treba identifikovati vrijednosti koje mogu biti ugrožene i kada treba definisati vitalne državne i nacionalne interese koje treba da štite elementi sistema nacionalne sigurnosti. Većina savremenih autora koji se bave istraživanjima nacionalne sigurnosti smatra da vitalni društveni, državni i nacionalni interesi, u stvari, čine opšte potrebe države i njenih građana, i da proizilaze iz opštih vrijednosti i ciljeva sadržanih u ustavima nacionalnih država, i iz realnih mogućnosti i stvarne pozicije svake države u međunarodnim odnosima (Gaćinović, 2009: 198).

Za najčešće vrijednosti i opšte interese koje treba da štite elementi sistema sigurnosti obično se navode: odbrana države i njenih građana; očuvanje i intenzivan razvoj demokratije, demokratskih institucija, prosperitetnog i slobodnog društva; vladavina prava; poštovanje ljudskih i građanskih prava uključujući i manjinska prava; puna integracija nacionalne države u međunarodnu zajednicu država na regionalnom i globalnom planu; osiguraju socijalne i svake druge sigurnosti stanovništva; očuvanje kulturnog i historijskog identiteta domicilnog



naroda u dijaspori, zaštita prirodne sredine i osiguranja zdravog ekološkog okruženja (Gaćinović, 2012: 38).

Ovako definisani opšti interesi nacionalnih država ostvaruju se prema opšteprihvaćenim međunarodnim standardima i kodeksima. Stoga sve države izražavaju odlučnost da svim raspoloživim i dozvoljenim sredstvima štite svoje interese i aktivno učestvuju u izgradnji i zaštiti univerzalnih vrijednosti međunarodne zajednice. Različita viđenja pojma nacionalna sigurnost ukazuju na divergentna gledišta teorijskog određenja ovog pojma, ali, u isto vrijeme, pružaju izbor i pregled zajedničkih elemenata na osnovu kojih se može opšteprihvatljivo definisati nacionalna sigurnost. U tom smislu, pod nacionalnom sigurnošću možemo podrazumijevati sposobnost države da samostalno ili u saradnji sa drugim državama ili organizacijama zaštiti vitalne vrijednosti i interese društva od spoljnih i unutrašnjih oblika ugrožavanja i ugroženosti, i da time osiguraju opšte uslove za nesmetan politički, ekonomski, socijalni i kulturni razvoj društva i blagostanje svojih građana (Stajić i Gaćinović, 2007: 57).

## 5 STRATEŠKO PLANIRANJE

Strateškoplaniranje predstavlja utvrđivanje planova da bi se realizovali opšticiljevi organizacije koji će se ostvariti u budućnosti. Koncept strateškog planiranja se pojavio početkom sedamdesetih godina prošlog vijeka. Pojava koncepta koincidira sa pojavom imperativa promjena. Promjene su neophodan uslov opstanka i razvoja organizacija u savremenim uslovima. Postojanje strategije je neophodno da bi se planski išlo u susret promjenama. Strateško planiranje potiče od državnih organizacija koje su vjekovima donosile strategije koje su se odnosile uglavnom na vođenje ratova.

U javnom sigurnosnom menadžmentu strateškim planiranjem se bave najviši organi državne vlasti. Strategije nacionalne sigurnosti su najopštiji strateški dokumenti koji određuju okvir svim ostalim strateškim i doktrinarnim dokumentima u oblasti nacionalne sigurnosti kao što su strategije odbrane, strategije za borbu protiv kriminala, terorizma, vojne doktrine i drugi dokumenti koji se donose u različitim državama. Strateške dokumente iz oblasti sigurnosti mogu da donose i međunarodne organizacije i vojnopolički savezi. O njima se izjašnjavaju istovrsni organi kao i o nacionalnim strategijama, ali je potrebno da se o tom dokumentu izjasne sve članice međunarodne organizacije ili saveza.

Strateško planiranje je proces gdje se definišu strateški ciljevi i biraju glavni načini za njihovo ostvarenje“ (Todorović, Đuričin i Janošević, 2003: 62). Strategija je osnovna odluka strateškog planiranja. Postoje dva različita gledišta o prirodi strategije (Todorović, Đuričin i Janošević, 2003: 62):

- iz ugla šta organizacija ima namjeru da uradi;
- iz ugla šta je organizacija uradila.

Prema prvom pristupu „strategija je opšti program formulisanja i ostvarenja ciljeva kako bi se ostvarila misija“ (Todorović, Đuričin i Janošević, 2003: 63). Prema drugom pristupu, svaka organizacija uspostavlja veze sa okruženjem. Takav pogled podrazumijeva da svaka organizacija ima strategiju i takva strategija je plod reakcije organizacije na okruženje. Prvi pristup zahtijeva proaktivnu ulogu menadžera, a drugi reaktivnu. Dobro definisana strategija podrazumijeva da budu obuhvaćena oba aspekta. Gari Desler pod strateškim menadžmentom podrazumijeva „*Proces identifikovanja misije organizacije u skladu sa unutrašnjim kapacitetima organizacije i zahtjevima koji organizaciji dolaze iz okruženja*“ (Dessler, 2004: 158). Strateško planiranje se posmatra kroz sljedeće korake koji su ključni za definisanje strategije. Prvi korak je definisanje ciljeva. U određivanju ciljeva pored ekonomskih aspekata, moraju se imati u vidu i pozicija i moć interesnih grupa. Drugo, okruženje se ne može kontrolisati, ali se na njega može uticati. Mora se predvidjeti okruženje da bi se na vrijeme pripremili i reagovali. Slijedi formulisanje strategije. Strategiju treba preformulisati u svjetlu svih prednosti i prijetnji po jednu organizaciju i kvaliteta i slabosti koje organizacija poseduje. Tek onda može dovesti do ostvarenja strateških ciljeva. Naredni korak je primjena strategije. To podrazumijeva da se strategija prevede u akciju, a onda akcija u rezultat. Poslednji korak je kontrola. U procesu kontrole uvijek postoji interval greške i preduzimaju se korektivne akcije ukoliko su potrebne.

U svim organizacijama, menadžeri sigurnosti učestvuju u definisanju strategija i potrebno je da usmjeravaju organizaciju da bi se ostvarila misija organizacije.

Strategije su planovi najvišeg nivoa srednjoročnog ili dugoročnog karaktera o tome kako dostići postavljene ciljeve i željene rezultate sa raspoloživim sredstvima. Milanović (2010: 8, prema: Lisica i Bajramović, 2021: 136) navodi da je „Strateško planiranje: discipliniran napor, koji ima za cilj donošenje temeljnih odluka i poduzimanje temeljnih aktivnosti koje oblikuju i vode to što organizacija jeste, te ono čime se ona bavi i razloge zbog kojih se bavi time čime se bavi, koncentrirajući se pri tome na budućnost.“ Strateškim planiranjem se

postavlja dugoročni pravac djelovanja organizacije, putem definisanja njezinih strateških i operativnih ciljeva, rezultata koji trebaju biti dostignuti i resursa koji se trebaju upotrijebiti (Wren i Voich, 2001: 87, prema: Lisica i Bajramović, 2021: 136).

## 5.1 Procesno orijentirani pristup u strateškom planiranju

Strateško planiranje je proces ustanovljavanja strateškog plana, definisanja strateških i operativnih ciljeva. Određuje se način na koji će rezultati biti dostignuti, kako se raspodjeljuju resursi i odgovornosti (GICHHD, 2014: 12). Strategije su originalni dokumenti, jedinstveni po svojem sadržaju i postupku donošenja. Upravo zato, rad na strategiji zahtijeva ozbiljnu stručnu i metodološku pripremu za strateško planiranje koja obuhvata: donošenje odluke o izradi strategije i formiranje tijela za izradu strategije; odabir tehnika za procjenu i planiranje; i modeliranje originalnog procesa strateškog planiranja.

Odluku o izradi Strategije donosi državno tijelo ili organizacija koja će biti posjednik strategije. U odluci se treba regulirati način ustanovljavanja tijela za izradu strategije i kriteriji za odabir članova tih tijela. Sudionici u izradi strategije trebaju posjedovati znanja, vještine i kompetencije u strateškom planiranju što je preduslov za objektivno i svestrano rasuđivanje o problemu kojim se strategija treba baviti. Nema pravila koja strateška tijela treba ustanoviti. Uobičajeno je da se ustanovljavaju dva tijela: (1) tijelo koje se bavi operativnim radom na izradi strategije; (2) tijelo koje donosi odluke tijekom procesa strateškog planiranja i usvaja strategiju, odnosno konačni nacrt strategije onda kada je formalna potvrda strategije u nadležnosti neke više razine vlasti ili korporativnog nivoa upravljanja (Lisica i Bajramović, 2021: 136).

Odabir tehnika za procjenu i planiranje, te modeliranje originalnog procesa strateškog planiranja je u rukama strateških tijela. Sastavni je dio prvog procesnog koraka - definiranje problema i konteksta (Lisica i Bajramović, 2021: 136).

Naime, originalnost metodologije strateškog planiranja je determinisana problemom kojim se strategija treba baviti i njegovim kontekstom. Problem i strateški kontekst se ustanovljuje putem desk studije na početku procesa strateškog planiranja, a zatim razrađuju kroz naredne procesne korake koristeći niz međusobno povezanih tehnika za: procjenu situacije, analizu vanjskog i unutrašnjeg okruženja, analizu raspoloživih resursa i predviđanje budućih

rezultata. Uspješnost u oblikovanju i opisu procesa strateškog planiranja, uključujući izbor adekvatnih tehnika za procjenu, planiranje i donošenje odluka osigurava početne pretpostavke da će strategija biti objektivna i ostvariva u postojećim ili nekim budućim uslovima u kojima se bude provodila (Lisica i Bajramović, 2021: 136).

## 5.2 Strateška analiza

Strateška analiza predstavlja prvi dio ili prvi potproces strateškog planiranja čiji je cilj sveobuhvatni pregled stanja o problemu koji se rješava. Rezultat strateške analize su zaključci proizašli iz primjene odabranih analitičkih tehnika kao što su: desk studija, PESTLE analiza, analiza sudionika, SWOT analiza i druge tehnike za rješavanje problema, procjenu i donošenje odluka. Postoji čitav niz drugih tehnika koje se mogu koristiti podjednako uspješno u svrhu strateškog planiranja (Lisica i Bajramović, 2021: 138).

Procjena sposobnosti organizacije da uspješno provede i ostvari strategiju počiva na analizi njezinih dotadašnjih rezultata. Putem ove analize treba utvrditi u kojoj mjeri je neka organizacija pokazala učinkovitost, djelotvornost i kvalitetu u provođenju svojih dotadašnjih aktivnosti (intervencija) i svojih prethodnih strategija. Njena učinkovitost (efikasnost, eng. *efficiency*) je „mjera kako ekonomično se resursi/ulazi (sredstva, stručnost, vrijeme, itd.) pretvaraju u rezultate (izlazi i ishodi)“. Njena djelotvornost (efektivnost, eng. *efecitiveness*) je „omjer u kojem su ciljevi intervencijepostignuti ili se očekuje da će se postići, uzimajući u obzir njihovu relativnu važnost“. Učinkovitost podrazumijeva uspoređivanje ulaza neke aktivnosti sa rezultatima postignutih neposredno nakon završetka aktivnosti ili sa određenom vremenskom distancom. Djelotvornost podrazumijeva uspoređivanje postavljenih ciljeva, sa stupnjem njihovog dostizanja, uzimajući u obzir njihovu međusobnu interakciju i hijerarhiju. Pojednostavljeno, učinkovitost propituje da je nešto bilo dobro učinjeno (treba činiti prave stvari), a djelotvornost propituje da li je nešto bilo korisno (činiti stvari ispravno). U praksi se može desiti da djelovanje jedne organizacije bude iznimno učinkovito, ali postignuti rezultati nemaju bitnog uticaja na ispunjavanje postavljenih ciljeva, pa njeno djelovanje nije bilo djelotvorno (Lisica i Bajramović, 2021: 139).

Trebaju se analizirati slabosti ili nedostaci uočeni tokom analize dotadašnjih rezultata koji bitno utiču na sposobnosti organizacije da uspješno provede strategiju. Putem mapiranja i analize potreba identifikuju se mjere i aktivnosti koje bi trebale osigurati kontinuitet i

uspješnost rada organizacije. Ovdje se, također, može primijeniti Paretovo načelo 80/20 s ciljem da se među identificiranim mjerama i aktivnostima odabere ograničen broj onih (oko 20%) za koje se očekuje da će bitno uticati (80%) na poboljšanje sposobnosti organizacije za suočavanje sa budućim izazovima. Njihovo provođenje treba biti dio strateškog plana. Rezultati mapiranja i analize potreba su u interakciji i sa drugim analitičkim tehnikama, posebno sa analizom sudionika i SWOT analizom. U tom smislu, analitičari se mogu „vratiti“ na mapiranje i analizu potreba u svakoj fazi procesnog planiranja i dopuniti njene rezultate (Lisica i Bajramović, 2021: 139).

Zaključci strateške analize se mogu dati u obliku strateških pretpostavki. Strateške pretpostavke su uvjerenja ili polazišta koja su formulirana na temelju iskustva i analiza o rizicima, uticajima, vanjskim faktorima ili uslovima koji mogu djelovati na napredak ili uspjeh u realizaciji strategije. U praksi, strateške pretpostavke proizlaze iz primijenjenih analitičkih tehnika zasebno ili u njihovoj međusobnoj interakciji. One služe kao kriteriji u evaluaciji strateških opcija. Pomoću njih se propituje utemeljenost strateških opcija i pomažu kod odabira najpovoljnije strateške opcije. Uobičajeno je da se strateške opcije definišu kao pozitivne izjave kojima se upućuje na potrebe ili uslove koje treba ispuniti da bi se strategija uspješno realizovala (Lisica i Bajramović, 2021: 139).

### 5.3 Izrada strategije

Izrada strategije predstavlja drugi dio ili drugi potproces strateškog planiranja čiji je cilj da se rezultati strateške analize primjene u oblikovanju strategije.

Proces izrade strategije počinje definiranjem vizije, misije i strateških ciljeva. Vizija i misija su sastavni su dio strategije i daju se u obliku izjave organizacije ili tijela koje donosi strategiju. DCAF Ženevski centar za upravljanje sektorom sigurnosti je dao jednostavnu usporedbu u čemu se razlikuju vizija i misija. Vizija izražava ono što organizacija želi postati, kako će izgledati budućnost onda kada ostvari svoju misiju. Misija predstavlja ono što organizacija znači, kakva je njezina opća svrha, što organizacija radi i kakva je korist od toga, U najkraćem, misija je pravac kojim organizacija ide prema svojoj viziji (Lisica i Bajramović, 2021: 141).

Nerijetko, već postoje vizija i misija jedne organizacije (državnog tijela, sektora sigurnosti i dr.) koja oblikuje svoju strategiju. U procesu izrade nove strategije takvu viziju i misiju treba podvrgnuti preispitivanju i eventualno je prilagoditi promjenama koje su se desile u organizaciji i njezinom okruženju (Lisica i Bajramović, 2021: 131).

Iz vizije i misije, te prethodne strateške analize problema proizlaze strateški i operativni ciljevi. Između strateških i operativnih ciljeva postoji hijerarhijski odnos. Jedan strateški cilj ima dva ili više operativnih ciljeva čije ispunjavanje je preduvjet za dostizanje strateškog cilja. Prilikom oblikovanja strateških i njihovih operativnih ciljeva treba voditi računa o zadovoljavanju određenih kriterija. U nastavku su SMARTER kriteriji prilagođeni sigurnosnim ciljevima prema kojima oni trebaju biti (International Peace Institute, 2012: 56-57, prema: Lisica i Bajramović, 2021: 141-142):

- (1) specifični (eng. *Specific*) – ciljevi trebaju biti oblikovani na način da su usmjereni prema rješavanju konkretnog sigurnosnog problema, prema određenoj grupi, pojavi, objektu, sigurnosnom riziku i dr.;
- (2) mjerljivi (eng. *Measurable*) – treba odrediti način mjerenja napretka u ostvarenju ciljeva pomoću rezultata sigurnosnih intervencija (izlaza i ishoda) i njihovih mjerljivih indikatora;
- (3) dostižni i dodjeljivi (eng. *Achievable, Assignable*) – ciljevi trebaju biti ostvarivi, odnosno trebaju biti određeni nosioci odgovorni za provedbu ciljeva;
- (4) realistični i relevantni (eng. *Realistic, Relevant*) – treba uzeti u obzir realne uvjete u kojima se ciljevi mogu ostvariti, a njihova provedba treba imati bitan utjecaj na rješavanje nekog pitanja;
- (5) vremenski ograničeni (eng. *Time-bound*) – u oblikovanju ciljeva treba jasno naznačiti kada je njihov početak i kraj;
- (6) etički (eng. *Ethical*) – sigurnosni ciljevi se trebaju temeljiti se na moralnim načelima, društvenim vrijednostima i poštivanju prava i interesa drugih sudionika;
- (7) zabilježeni (eng. *Recorded*) – rezultati i napredak u ostvarenju sigurnosnih ciljeva trebaju biti dokumentirani i dostupni drugim sudionicima, te u određenoj mjeri podvrgnuti sudu javnosti.

Razvoj strateških opcija podrazumijeva utvrđivanje niza alternativnih rješenja kojima se mogu ispuniti postavljene strateški ciljevi. Razmatraju se samo one strateške opcije koje su

realne i ostvarive. Među njima se bira najpovoljnija strateška opcija, polazeći od definisanih strateških pretpostavki kao kriterija za odabir.

Odabrana strateška opcija se podvrgava operacionalizaciji – njezinom detaljnom planiranju - gdje se mogu koristiti tehnike opisane u ovoj knjizi: LFA planiranje, RBF planiranje i teorija promjene, te neke druge tehnike pomoću kojih za razrađuju aktivnosti koje vode ispunjavanju strateških i operativnih ciljeva, njihovi resursi/ulazi (sredstva, stručnost, vrijeme itd.) i rezultati (izlazi, ishodi i utjecaji). Rezultati operacionalizacije strateške opcije dati u obliku tablica, dijagrama teorije promjene i njihovog opisa su podloga za izradu dokumenta strategije. Oni ne trebaju nužno biti sastavni dio strategije, nego mogu biti komplet pratećih dokumenata kojima se podržava provedba strategije i služe kao podloga za izradu operativnih planova. Operacionalizacijom strategije se, također, provjerava utemeljenost i ostvarivost postavljenih strateških i operativnih ciljeva. Nesuglasje između rezultata strateških i operativnih ciljeva i njihove operacionalizacije se razrješava prilagođavanjem ciljeva ili promjenom strateške opcije (Lisica i Bajramović, 2021: 142).

## 6 PLANIRANJE U SEKTORU UNUTRAŠNJE SIGURNOSTI BOSNE I HERCEGOVINE

### 6.1 Formalno pravni okvir

Potpisivanjem Dejtonskog mirovnog sporazuma 21.11.1995. godine (punog naziva: Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini) stvoreni su temelji društveno-pravnog, administrativnog i političkog života Bosne i Hercegovine. Ustav Bosne i Hercegovine u tom sporazumu čini zapravo Aneks 4. Kako to pravilno primjećuje Beridan (2001: 394) da je ustav najviši pravni akt jedne države i s tim u vezi on čini osnovu planiranja i korijen svih zakona, pa tako i onih vezanih uz zakonodavni okvir sigurnosti i odbrane, a posljedično tome on je i kamen temeljac sistema unutrašnje i svake druge sigurnosti. Uređenost Bosne i Hercegovine značajno usporava njeno adekvatno postavljanje na stabilne noge, a Ustav BiH dodatno doprinosi tome obzirom da ne postoji trajno rješenje svih pitanja odbrane i sigurnosti, pa se pristupalo velikom broju reformi koje su okončane 2005. godine kroz osnivanje cijelog niza agencija koje će se baviti sigurnosnim pitanjima na različitom nivou. Posljedično tome došlo je i do usvajanja seta zakona kojima se uređuje njihovo djelovanje i ustrojavanje sistem sigurnosti. Na nivou Bosne i Hercegovine, u području sigurnosti i odbrane, usvojeni su slijedeći zakoni (Lisica i Bajramović, 2021: 170):

1. Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave BiH („Službeni glasnik BiH“ br. 5/03 i 42/03, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09, 103/09, 87/12, 6/13, 19/16 i 83/17),
2. Zakon o obavještajno-sigurnosnoj agenciji Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ br. 12/04, 20/04, 56/06 i 12/09),
3. Zakon o državnoj agenciji za istrage i zaštitu („Službeni glasnik BiH“, br. 27/04, 63/04, 35/05, 49/09 i 40/12),
4. Zakon o Graničnoj policiji Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br. 50/04, 27/07 i 59/09),
5. Zakon o Službi za poslove sa strancima („Službeni glasnik BiH“, br. 54/05 i 36/08),
6. Zakon o odbrani Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br. 88/05),
7. Zakon o direkciji za koordinaciju policijskih tijela i o agencijama za podršku policijskoj strukturi u Bosni i Hercegovini („Službeni glasnik BiH“ br. 36/08),
8. Sigurnosna politika Bosne i Hercegovine, Predsjedništvo BiH, Sarajevo, 08.02.2006. godine,



9. Okvirni zakon o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća u Bosni i Hercegovini („Službeni glasnik BiH“br. 50/08).

U *Zakonu o ministarstvima i drugim organima uprave BiH* definisano je osnivanje ministarstava i utvrđivanje pravne organizacije, te mogućnost osnivanja drugih institucija BiH. To sve je definisano članom 1. ZMDOU BiH i dodatno upotpunjeno da se kroz njega određuje njihov djelokrug rada, način rukovođenja i druga pitanja od značaja za njihovo funkcionisanje. U stavu 4. istog Zakona propisano je da su ministarstva direktno odgovorna za provođenje zakona i drugih propisa iz njihovog djelokruga rada. Pored toga što su dužni da ih provode, imaju mogućnost i da ih predlažu za usvajanje, izmjene i sl. Zakonom je takođe predviđeno i osnivanje upravnih organizacije kao samostalnih jedinica ili jedinica unutar ministarstava li za potrebe obavljanja stručnih poslova čija priroda i način izvršenja zahtijevaju posebnu organizovanost i samostalnost, upravljanje i rukovođenje ili nekih drugih razloga. Samostalne upravne organizacije odgovorne su Vijeću ministara BiH, a one koje se nalaze unutar određenog ministarstva odgovorne su pripadajućem ministarstvu. Zakon je predivio dva najznačajnija ministarstva za područje sigurnosti i to Ministarstvo odbrane BiH i Ministarstvo sigurnosti BiH (Lisica i Bajramović, 2021: 171-172).

*Zakon o obavještajno-sigurnosnoj agenciji* je osnivački zakon (akt) Obavještajno-sigurnosne agencije BiH i odmah u članu 1. propisuje da je to agencija na nivou Bosne i Hercegovine nadležna za prikupljanje, analiziranje i dostavljanje obavještajnih podataka u cilju zaštite sigurnosti sa aspekta suvereniteta, teritorijalnog integriteta i ustavnog poretka Bosne i Hercegovine. Zakon je podijeljen u 11 poglavlja. Za ovaj rad nisu sva bitna, šta više nisu bitni ni svi članovi, već samo nekolicina. Tako se u drugom članu ona definiše kao samostalna upravna jedinica koja pripada civilnom sektoru. Kao svaka savremena upravna institucija sigurnosnog karaktera ona podliježe unutrašnjem i vanjskom rukovođenju. Vanjsko se vrši preko najvišeg organa države – Predsjedništava BiH, potom najvišeg izvršnog državnog tijela to je Vijeće ministara BiH, a potom i Izvršnog obavještajnog-odbora i Zajedničke komisije za nadzor nad radom OBA BiH (Lisica i Bajramović, 2021: 172). S druge strane, unutrašnje rukovođenje je stanradno i obavlja se preko najviših rukovodnih pozicija unutar OBA. Kao i svaka upravna jedinica ona je sposobna da propisuje, donosi i mijenja pravilnike u pojedinim poljima rada radi optimizacije poslova i za to je nadležan generalni direktor agencije. Osnovu njenog rada čini Ustav BiH i svi ostali zakoni donešeni na nivou Bosne i Hercegovine, te drugi međunarodni akti kao što su Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih

sloboda i svi drugi međunarodni sporazumi koje je Bosna i Hercegovine preuzela kroz Ustav BiH.

***Zakon o državnoj agenciji za istrage i zaštitu*** je takođe osnivački zakon za ovu Agenciju. Ona je državna insitucija koja se finansira iz budžeta Bosne i Hercegovine i nalazi se u okviru Ministarstva sigurnosti BiH kao i OBA. Na njenom čelu je direktor i ona je upravna organizacija koja obavlja policijske poslove sa potpunom operativnom samostalnošću. Misija Državne agencije za istrage i zaštitu se može odrediti kao represivno-preventiva, prevashodno u suprotstavljanju najtežim oblicima krivičnih djela kao što su terorizam ,organizovani kriminal, korupcija, teški finansijski kriminal, otkrivanje i istraživanja krivičnih djela vezanih uz ratne zločine, i sl. Slično kao i OBA, njome rukovodi direktor sa njegovim zamjenicima i pomoćnicima. Strukturalno sačinjena je od sljedećih odjela (Lisica i Bajramović, 2021: 173):

- Kriminalističko-istražni odjel,
- Odjel za unutrašnju kontrolu,
- Finansijskoobavještajni odjel,
- Odjel za zaštitu svjedoka,
- Sektor za planiranje, analitiku, saradnju i informiranje,
- Sektor za administraciju i unutrašnju podršku,
- Sektor za materijalno-finansijske poslove; Sektor za operativnu podršku,
- Sektor za istraživanje ratnih zločina i krivičnih djela kažnjivih po Međunarodnom humanitarnom pravu;
- Jedinica interne revizije,
- Jedinica za specijalnu podršku i,
- četiri regionalna ureda u Sarajevu, Banja Luci, Mostaru i Tuzli

U svemu ostalom ona funkcioniše kao svaka upravna jedinica sa svim odgovornostima i naravno mogućnošću donošenja unutrašnjih propisa za vlastito djelovanje.

***Zakon o Graničnoj policiji BiH*** takođe, kao i u prethodna dva slučaja, osnivački zakon Granične policije BiH koji je definiše kao samostalnu upravnu jedinicu Ministarstva sigurnosti Bosne i Hercegovine koja posjeduje operativnu samostalnost i djeluje kroz propisan ovlaštenja obavljajući poslove vezane uz nadzor i kontrolu državne granice Bosne i Hercegovine. Kao i sve druge državne insitucije finansira se iz budžeta Bosne i Hercegovine i njome rukovodi direktor sa njegovim zamjenicima i pomoćnicima. Sve rukovodeće pozicije imenuje Vijeće ministara BiH. Nadležnosti Graničke policije BiH protežu se do 10km unutar

teritorije BiH, a izuzetno i u potpunosti na teritoriji BiH. Kao i svaka druga policijska agencija ima zadatak i potrebu saradnje sa drugim sigurnosnim agencijama na nivou BiH, ili entitetskim nivoima, te drugim međunarodnim organizacija, a sve u cilju postizanja potpune oprativnosti i ostvarenja dodijeljenih zadataka.

***Zakon o Službi za poslove sa strancima*** predstavlja takođe osnivački akt upravne, samostalne jedinice unutar Ministarstva sigurnosti BiH kojom rukovodi direktor sa svojim pomoćnicima i zamjenicima imenovan od strane Vijeća ministara BiH. Službom rukovodi. Služba je osnovana radiobavljanja administrativno-upravnih i inspeksijskih poslova propisanih Zakonom o kretanju i boravku stranaca i azilu. Zaposlenicima Službe za poslove sa strancima je dozvoljeno da utvrde i provjere identitet stranih osoba i legalnost njihovog boravka u BiH, pretraže ove osobe, njihov prtljag, vozilo i drugu imovinu a po potrebi zadrže lice, utvrde ispravnost njihovih dokumenata, privremeno oduzmu dokumente i drugu imovinu u skladu sa zakonom. Služba za poslove sa strancima ostvaruje saradnju i sa drugim agencijama za provođenje zakona u BiH ali i sa međunarodnim agencijama za provođenje zakona (Lisica i Bajramović, 2021: 174).

***Zakon o oružanim snagama*** je zakon kojim se definiše lanac komandovanja i i uloga svih elemenata u cilju postizanja punog kapaciteta BiH zaštititi suvereniteta i teritorijalnog integriteta BiH (član 1). Zakon je podijeljen u 10 poglavlja, a vrhovnu komandu nad i kontrolu nad OS BiH Zakon vidi u tročlanom Predsjedništvu BiH, dok se lanac komandovanja odvija preko ministarstva (ministra) odbrane, zatim Zajedničkog štaba OS BiH, Operativne komande i Komande za podršku pa sve do najnižih nivoa (Lisica i Bajramović, 2021: 175).

***Sigurnosna politika Bosne i Hercegovine*** je dokument koji je usvojen 2006. godine od strane Predsjedništva BiH. Cilj sigurnosne politike je uspostavljanje i razvoj intitucija sistema bezvjednosti u povećanju njihovog kapaciteta da odgovore na nastupajuće rizike i svemu što predstavlja prijetnju Bosni i Hercegovine i njenim vrijednostima i interesima. Pored toga njom je predviđeno i integracijsko kretanje prema međunarodnim sigurnostim konvencijama, evropskim i evroatlanskim sigurnosnim normama i sistemima i sl.

***Zakon o direkciji za koordinaciju policijskih tijela i o agencijama za podršku policijskoj strukturi u Bosni i Hercegovini*** je ujedno i osnivački zakon ove Direkcije, ali i agencije za forenzička ispitivanja i vještačenja, te Agencije za školovanje i stručno usavršavanje i Agencija za policijsku podršku. Sve ove agencije i Direkcija predstavljaju upravna tijela i

operativno su samostalno, a organizacijski su smještene u okviru Ministarstva sigurnosti BiH. Svim agencijama rukovode direktori sa svojim zamjenicima, a imenuje ih Vijeće ministara BiH (Lisica i Bajramović, 2021: 176).

***Okvirni zakon o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih ili drugih nesreća u Bosni i Hercegovini***, „Ovaj zakon okvirno uređuje zaštitu i spašavanje ljudi i materijalnih dobara od prirodnih ili drugih nesreća u BiH kroz: Realizaciju međunarodnih obaveza i saradnje u provođenju zaštite i spašavanja, odnosno civilne zaštite; Nadležnosti institucija i organa Bosne i Hercegovine u oblasti zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara od prirodnih ili drugih nesreća u BiH; Koordinacija djelovanja institucija i organa BiH, entitetskih uprava civilne zaštite i nadležnog organa za civilnu zaštitu Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine; Operativno – komunikacijski centar Bosne i Hercegovine – 112; Donošenje i usklađivanje planova i programa zaštite i spašavanja od prirodnih ili drugih nesreća; Javno informiranje i odnosi sa javnošću; Finansiranje; Sistem zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara od prirodnih ili drugih nesreća u entitetima i Brčko Distriktu BiH uređuje se entitetskim zakonima i zakonom Brčko Distrikta BiH“ (Lisica i Bajramović, 2021: 177).

Na poslijetku dolaze ***zakoni o unutrašnjim poslovima oba entiteta i Brčko Distrikta BiH***, kao ***zakoni koji se odnose na zaštitu i spasavanje u venrednim situacijama***. Svi ovi zakoni nose manje ili više iste odredbe.

## 6.2 Planiranje u oblasti zaštite i spasavanja

Sve veća pogođenost stanovništva prirodnim i drugim opasnostima kako u svijetu tako i u Bosni i Hercegovini (BiH), ukazuje na potrebu razvoja sistema zaštite i spasavanja. Postojeći sistem je zakonski definisan i uređen, ali njegova stvarna funkcionalnost na terenu a posebno proces obuke je upitan. Zaštita i spasavanje, kao jedna od osnovnih misija civilne odbrane, ima svoje posebno mjesto u sistemu unutrašnje sigurnosti Bosne i Hercegovine. Sprovodi se na osnovu donijetih zakonskih i podzakonskih akata kroz formirani sistem zaštite i spasavanja ljudi, zaštite i sklanjanja materijalnih i kulturnih dobara i očuvanja životne sredine. Sprovode je subjekti civilne odbrane, prije svega, kroz preventivno djelovanje i sprovođenje efikasnih mjera i aktivnosti radi očuvanja, zaštite i unaprjeđenja sigurnosti građana, društva i države (Jurišić, 2021: 49).

Okvirnim zakonom o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih ili drugih nesreća u BiH<sup>14</sup>, formulisana je civilna zaštita u članu 2. kao „*planski organiziran dio sistema zaštite od prirodnih ili drugih nesreća koja obuhvata organiziranje, pripremanje i učešće građana, preduzeća i drugih pravnih lica i profesionalnih službi, organizacija i udruženja na zaštiti i spašavanju ljudi, materijalnih dobara i okoliša od prirodnih ili drugih nesreća, te njihovih posljedica. Civilna zaštita je humanitarne i nevojne prirode.*“ Civilna zaštita organizuje se i sprovodi kao sistem zaštite i spasavanja u miru i ratu, putem planiranja, programiranja, obučavanja, osposobljavanja i finansiranja svih aktivnosti u smislu zaštite i spasavanja ljudi, materijalnih i drugih vrijednosti. Zaštita i spasavanje vrši se od svih oblika ugrožavanj, bilo da je u vanrednom, ratnom stanju ili elementarnim nepogodama, tehničko-tehnološkim nesrećama, terorističko-kriminalnih aktivnosti i ugroženosti životne sredine (Pejanović, Vejnović i Rakić, 2018: 118).

Civilna zaštita je dio sistema zaštite i spašavanja i dio sigurnosne strukture u sistemu nacionalne sigurnosti savremenih demokratskih država (Huseinbašić: 2009). U Bosni i Hercegovini sistem zaštite i spašavanja čine vladin sektor, pravni subjekti i nevladin sektor. Vladin sektor čini Ministarstvo sigurnosti Bosne i Hercegovine (sektor Zaštite i spašavanja i Operativno-komunikacijski centar BiH-112 imaju veliki značaj za ovu oblast), javne ustanove (zavodi za javno zdravstvo i druge javne ustanove) i druga ministarstva (Ministarstvo odbrane BiH i Ministarstvo finansija i trezora su od većeg značaja). Pravne subjekti su elektroprivreda, vodoprivreda, telekom operateri, farmaceutska industrija, hemijska industrija, rudnici i dr. Nevladin sektor čine brojna udruženja građana i humanitarne organizacije (Huseinbašić, 2009). U oblasti zaštite i spašavanja u Bosni i Hercegovini postoje četiri zakona (Lisica i Bajramović, 2021: 183):

1. Ranije pomenuti Okvirni zakon o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća u BiH, koji je na nivou države Bosne i Hercegovine,
2. Zakon o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća<sup>15</sup> koji je važeći zakon na nivou Federacije Bosne i Hercegovine,
3. Zakon o zaštiti i spašavanju u vanrednim situacijama<sup>16</sup> na nivou Republike Srpske, i na poslijetku

---

<sup>14</sup>Okvirni zakon o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih ili drugih nesreća u BiH („Službeni glasnik BiH“ br. 50/08).

<sup>15</sup>Zakon o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća („Službene novine Federacije BiH“, br. 39/03, 22/06 i 43/10).

4. Zakon o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća<sup>17</sup> na nivou Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

Analiza kapaciteta BiH za odgovor na vanredne situacije (UNDP, 2018) koju je sprovela kancelarija UNDP u BiH, jasno je istakla da strategije za izgradnju kapaciteta i djelovanje moraju uključivati i posebno prilagođenu tehničku i taktičku obuku i program vježbi simulacija, i apeluje na uspostavljanje centara za obuku snaga zaštite i spasavanja (Jurišić, 2021: 51). S obzirom na ovaj broj osnovnih zakona za oblast zaštite i spašavanja koji imaju i dosta sličnosti ali i razlika izuzetno je teško sve uskladiti da funkcioniра tačno i na vrijeme (Lisica i Bajramović, 2021: 184).

S obzirom na to da je sistem zaštite i spašavanja u BiH organizovan tako da su njegovi nosioci entiteti, a da državni nivo BiH ima ulogu koordinatora, aktivnosti iz domena obuke u oblasti zaštite i spašavanja imaju određene specifičnosti. Radi rukovođenja tom koordinacijom na nivou BiH, u sklopu Ministarstva sigurnosti BiH, formiran je Sektor za zaštitu i spasavanje. U skladu sa Okvirnim zakonom o zaštiti i spašavanju (Službeni glasnik BiH, 50/08), obuka snaga zaštite i spašavanja je isključivo u nadležnosti entiteta. U čl. 14 Zakona, Ministarstvo sigurnosti „u saradnji sa entitetskim upravama civilne zaštite”, a ne samostalno, organizuje, između ostalog, i vježbe međunarodnog značaja, odnosno, entiteti i Brčko distrikt BiH su samostalni po pitanju obuke i vježbi vlastitih snaga zaštite i spašavanja. Skladno članu 14. Zakona Ministarstvo sigurnosti BiH obavlja slijedeće stručne i druge poslove u oblasti zaštite i spašavanja iz nadležnosti Bosne i Hercegovine:

- 1 osigurava provođenje ovog zakona i drugih propisa iz oblasti zaštite i spašavanja koji se donose na osnovu ovog zakona;
- 2 u koordinaciji sa nadležnim institucijama i organima Bosne i Hercegovine, entitetskim upravama civilne zaštite i nadležnim organom za civilnu zaštitu Brčko Distrikta BiH, izrađuje i predlaže Vijeću ministara BiH Metodologiju za izradu procjene ugroženosti i Plana zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća Bosne i Hercegovine;
- 3 u koordinaciji sa nadležnim institucijama i organima Bosne i Hercegovine, entitetskim upravama civilne zaštite i nadležnim organom za civilnu zaštitu Brčko

---

<sup>16</sup>Zakon o zaštiti i spašavanju u vanrednim situacijama, („Službeni glasnik RS“, br. 121/12).

<sup>17</sup>Zakon o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, br. 29/16 i 33/16).

- Distrikta BiH, izrađuje i predlaže Procjenu ugroženosti i Plan zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća u Bosni i Hercegovini;
- 4 u koordinaciji sa entitetskim upravama civilne zaštite i nadležnim organom za civilnu zaštitu Brčko Distrikta BiH, prima i raspoređuje donacije namijenjene strukturama sistema zaštite i spašavanja Bosne i Hercegovine;
  - 5 izrađuje i predlaže Program razvoja sistema zaštite i spašavanja institucija i organa Bosne i Hercegovine;
  - 6 izrađuje i predlaže Vijeću ministara BiH propis o načinu prelaska državne granice prilikom primanja i/ili upućivanja međunarodne pomoći u zaštiti i spašavanju;
  - 7 donosi okvirne planove i programe obučavanja u oblasti zaštite i spašavanja u Bosni i Hercegovini u skladu sa međunarodnim standardima;
  - 8 donosi i realizuje Program i plan obučavanja i osposobljavanja državnih službenika i zaposlenika u institucijama i organima na nivou Bosne i Hercegovine iz oblasti zaštite i spašavanja;
  - 9 u saradnji i koordinaciji sa nadležnim institucijama i organima Bosne i Hercegovine, organima uprave entiteta i Brčko Distrikta BiH prati i analizira stanje u oblasti zaštite i spašavanja u Bosne i Hercegovine i Vijeću ministara BiH predlaže mjere u skladu sa Zakonom;
  - 10 predlaže akt o formiranju Koordinacionog tijela Bosne i Hercegovine za zaštitu i spašavanje;
  - 11 izrađuje i predlaže akt o formiranju Operativno-komunikacijskog centra Bosne i Hercegovine - 112;
  - 12 izrađuje i predlaže Vijeću ministara BiH organizaciju, opremanje, uslove i način funkcioniranja Operativno-komunikacijskog centra Bosne i Hercegovine - 112 i način dostavljanja i distribuciju podataka;
  - 13 u koordinaciji sa nadležnim institucijama i organima Bosne i Hercegovine, entitetskim upravama civilne zaštite i nadležnim organom za civilnu zaštitu Brčko Distrikta BiH, propisuje procedure komunikacije između institucija i organa Bosne i Hercegovine, te institucija i organa Bosne i Hercegovine s entitetima i Brčko Distrikatom BiH u slučaju prirodnih ili drugih nesreća, kao i procedure obavještanja javnosti;
  - 14 promovira i izdaje stručnu i drugu literaturu iz oblasti zaštite i spašavanja;
  - 15 razmjenjuje podataka iz oblasti zaštite i spašavanja sa drugim državama;
  - 16 ostvaruje međunarodnu saradnju u oblasti zaštite i spašavanja;

- 17 saraduje sa naučnim institucijama i privrednim društvima u razvoju tehnologije i opreme za zaštitu i spašavanje;
- 18 predlaže traženje međunarodne pomoći za zaštitu i spašavanje i koordinira provođenje standardnih operativnih procedura za njen prihvata;
- 19 koordinira provođenje standardnih operativnih procedura prilikom pružanja međunarodne pomoći;
- 20 koordinira provođenje mjera, poslova i zadataka u zaštiti i spašavanju u Bosni i Hercegovini;
- 21 u saradnji sa entitetskim upravama civilne zaštite i nadležnim organom za civilnu zaštitu Brčko Distrikta BiH, organizuje, koordinira i provodi, konferencije, seminare, kurseve, vježbe i druge aktivnosti od međunarodnog značaja iz oblasti zaštite i spašavanja u Bosni i Hercegovini;
- 22 koordinira aktivnosti sa entitetskim upravama za civilnu zaštitu i nadležnim organom za civilnu zaštitu Brčko Distrikta BiH na uspostavi standarda za opremu i sredstva koja se u Bosni i Hercegovini koriste u zaštiti i spašavanju;
- 23 usmjerava nadležne organe na vođenje baze podataka o rizicima od prirodnih i drugih nesreća, opasnim materijama, snagama, sredstvima i drugim podacima značajnim za zaštitu i spašavanje u Bosni i Hercegovini, u skladu sa međunarodnim konvencijama;
- 24 traži od Ministarstva odbrane Bosne i Hercegovine angažovanje Oružanih snaga Bosne i Hercegovine u slučaju prirodne ili druge nesreće, nakon što se iscrpe raspoloživi civilni resursi za odgovor na prirodnu ili drugu nesreću;
- 25 osigurava uslove za rad Koordinacionog tijela Bosne i Hercegovine za zaštitu i spašavanje i obavlja stručne i administrativne poslove za potrebe ovog tijela;
- 26 obavlja i druge poslove zaštite i spašavanja u skladu sa ovim zakonom i drugim propisima na nivou Bosne i Hercegovine.

Peto poglavlje Zakona koje nosi naziv „Donošenje i usklađivanje planova i programa zaštite i spašavanja od prirodnih ili drugih nesreća“ je jedno od vrlo važnih poglavlja Zakona i definiše termine kako slijedi:



### **Programi i planovi – član 19.**

(1) Organiziranju provođenju zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća na nivou institucija i organa Bosne i Hercegovine vrši se na osnovu Programa razvoja sistema zaštite i spašavanja i Plana zaštite i spašavanja na nivou institucija i organa Bosne i Hercegovine od prirodnih ili drugih nesreća.

(2) Program i Plan iz stava(1) ovog člana izrađuju se na osnovu Procjene ugroženosti od prirodnih i drugih nesreća.

(3) Program i Plan iz stava (1) ovog člana sadrže i smjernice za koncipiranje programa razvoja sistema zaštite i spašavanja i planova zaštite i spašavanja u entitetima i Brčko Distriktu BiH.

**Sadržaj programa – član 20.** Programom razvoja sistema zaštite i spašavanja institucija i organa Bosne i Hercegovine se određuje politika i strategija zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća, definišu razvojni programi i projekti i strateški pravci razvoja zaštite i spašavanja u Bosni i Hercegovini.

**Sadržaj planova – član 21.** Planovi zaštite i spašavanja donose se radi utvrđivanja organizacije, angažiranja i djelovanja sistema zaštite i spašavanja, zadataka i nadležnosti, ljudskih snaga i potrebnih materijalno-tehničkih sredstava te mjera i postupaka za provođenje zaštite i spašavanja u prirodnoj ili drugoj nesreći.

### **Dužnosti institucija i organa – član 22.**

(1) Institucije i organi na nivou Bosne i Hercegovine dužni su, na zahtjev Ministarstva sigurnosti BiH dostaviti podatke potrebne za izradu Procjene ugroženosti, Programai Plana zaštite i spašavanja Bosne i Hercegovine.

(2) Institucije i organi na nivou Bosne i Hercegovine, u skladu s ovim zakonom, izrađuju svoje operativne planove zaštite i spašavanja od prirodnih ili drugih nesreća i usklađuju ih sa Planom zaštite i spašavanja od prirodnih ili drugih nesreća Bosne i Hercegovine.

(3) Usklađivanje Plana zaštite i spašavanja Bosne i Hercegovine i planova entiteta i Brčko Distrikta BiH, vrši se u koordinaciji sa nadležnim organima entiteta i Brčko Distrikta BiH.

Na osnovu čl. 14 (dužnosti Ministarstva sigurnosti BiH) stav g, Okvirnog zakona o zaštiti i spasavanju, u julu 2014. godine Ministarstvo sigurnosti BiH je izradilo Okvirni program i plan obučavanja struktura za zaštitu i spasavanje u BiH, a, na osnovu toga, u avgustu iste

godine i Program i plan obučavanja i osposobljavanja državnih službenika i zaposlenika u institucijama i organima na nivou BiH iz oblasti zaštite i spasavanja. Okvirni program i plan obučavanja struktura za zaštitu i spasavanje u BiH nije usaglašen sa stavovima iz RS te je, kao takav, neprimjenjiv na entitete koji su, po pitanju zaštite i spasavanja, nezavisni od Ministarstva sigurnosti BiH.

U toku 2019. i 2020. godine na nivou BiH razvijan je Priručnik za civilne vježbe i to uz pomoć ambasade SAD u BiH. Svrha ovog priručnika je da definiše jedinstvenu metodologiju planiranja i realizacije vježbi, od nivoa lokalne zajednice do nivoa državnih institucija, kao i za vježbe sa različitim brojem učesnika. Zasnovan je na američkom aktu Homeland Security Exercise and Evaluation Program (Homeland Security, 2013) koji predstavlja osnov za planiranje vježbi zaštite i spašavanja u Americi i na aktu Evroatlantskog partnerskog savjeta (EAPC) pod nazivom Smjernice za planiranje, izvođenje i ocjenu međunarodnih EAPC vježbi (EAPC, 2009). Dokument nisu ratifikovale uprave civilnih zaštita entiteta, a u njegovoj su izradi učestvovali predstavnici uprava entitetskih civilnih zaštita, Ministarstva odbrane BiH, Ministarstva sigurnosti BiH i drugi. Ovo je dokument oko koga bi organizacije koje su učestvovala u njegovoj izradi trebalo da postignu konsenzus i da ga iste ratifikuju, bez prejudiciranja prenosa nadležnosti, što u sam dokument može biti i uneseno. Osnovni razlog za to je mogućnost lakše pripreme, organizacije, realizacije i analize vježbi kako na nivou entiteta tako i na nivou BiH i tokom međunarodnih vježbi, a u skladu sa standardima koji se primjenjuju u Hrvatskoj, Srbiji i Crnoj Gori, kao i u cijeloj EU.

Nakon poplava 2014. godine, analiza je pokazala da je u BiH potrebno u kontinuitetu dalje razvijati sisteme zaštite i spasavanja uz osiguranje kontinuiteta obuke i sertifikacije pojedinaca i organizacija za plansko i koordinisano djelovanje u danima prirodnih katastrofa (Suljić i sar. 2015: 122). Odnosno, potrebno je „razmotriti mogućnost da se normativno uredi oblast „obučavanja ljudi i timova” da djeluju u slučaju vanrednih situacija, kako bi se osigurao masovniji odziv na treninge i druge vrste obuke” (Suljić i sar. 2015: 123). U skladu sa tom analizom, ove aktivnosti se moraju naći u narednom periodu u prioritetima djelovanja vlasti na svim nivoima.

Isto tako, zaključci i preporuke Regionalne konferencije „Poplave u Jugoistočnoj Evropi – naučene lekcije i dalji koraci” (Ministarstvo sigurnosti BiH, OSCE, RACVIAC, UNDP, 2015), a vezane za poplave 2014. godine, govore o tome da „objekti za obučavanje po najvišim standardima ne postoje u BiH, a postojeći kapaciteti ne zadovoljavaju tražene

kriterije”. Entitetskim upravama civilne zaštite se sugerisalo da pruže dodatnu podršku u opremanju i obuci struktura zaštite i spasavanja lokalnih zajednica koje su izložene riziku od poplava.

#### 6.2.1 Metodologija za izradu procjene ugroženosti Bosne i Hercegovine od prirodnih ili drugih nesreća

Metodologija za izradu procjene ugroženosti Bosne i Hercegovine od prirodnih ili drugih nesreća<sup>18</sup> je dokument Ministarstva sigurnosti Bosne i Hercegovine koji već u svom prvom članu sebe određuje kao „polazni dokument u smjernice za izradu Procjene ugroženosti Bosne u Hercegovine od prirodnih i drugih nesreća“ (član 1, st. 2.). Ova metodologija podrazumjeva da će se Procjene kao dokument izrađivati za sve nivoe vlasti u Bosni i Hercegovini (Republiku Srpsku, Federaciju BiH, Brčko Distrikt BiH). Nadležne institucije su te koje su zadužene za izradu metodologije procjene ugroženosti, a s njima i organi uprave za civilnu zaštitu (član 2). Ovom Metodologijom utvrđuje se (Lisica i Bajramović, 2021: 190).

- 1 svrha, ciljevi, obim, principi i definicije pojmova relevantnih za izradu procjene ugroženosti;
- 2 način pripremanja, sadržaj i nosioci izrade procjene ugroženosti;
- 3 te daju zaključci preporuke za efektivnu redukciju rizika.“ (član 1.).

Svrha izrade Metodologije za izradu procjene ugroženosti Bosne i Hercegovine od prirodnih i drugih nesreća „je definisanje smjernica za izradu Procjene ugroženosti BiH radi identificiranja i analize hazarda, izloženih elemenata hazardima i mjera redukcije rizika radi izgradnje i jačanja sigurnosti i zaštite ljudi i materijalnih dobara od prirodnih ili drugih nesreća“ (član 4.).

#### 6.2.2 Procjena ugroženosti Bosne i Hercegovine od prirodnih ili drugih nesreća

---

<sup>18</sup>Metodologija za izradu procjene ugroženosti Bosne i Hercegovine od prirodnih ili drugih nesreća („Službeni glasnik BiH“, br. 86/09)

Ugroženost se definiše kao „karakteristike osobe ili grupe i njihove situacije koje utiču na njihovu sposobnost da predvide, nose se s njima, odole se i oporave od uticaja opasnog događaja“ (Blaikie i sar. 2004: 51). Ranjivost predstavlja podložnost date populacije štetnim efektima izloženosti opasnim događajima. Direktno utiče na pripremu za katastrofu, odgovor i oporavak (Testa i sar. 2014: 70). Opasni događaj može direktno ili indirektno uticati na zdravstveno stanje pojedinca ili populacije. Postoje dvije ključne komponente definicije opasnosti: opseg uticaja (šteta) uzrokovanog izloženošću katastrofi i „diferencijalna“ osjetljivost i sposobnost oporavka od katastrofe. Različite populacije imaju različite nivoe ranjivosti na opasan događaj koji zavise od više neizvjesnih faktora, uključujući intenzitet opasnosti, okoliš i karakteristike stanovništva (Tamerius, 2007: 604). Intenzitet opasnosti je povezan sa izloženošću, što je direktno povezano sa pojavom prirodnih katastrofa, kao što su obilne padavine koje mogu izazvati poplave i/ili klizišta. Karakteristike životne sredine i populacije su faktori otpora sistema koji se odnose na nivo ugroženosti stanovništva. Faktori okoline mogu pojačati ili ublažiti destruktivnu moć opasnog događaja. Na primjer, dobre sposobnosti očuvanja vode i tla mogu smanjiti efekte klizišta. Društvene ranjivosti se odnose na karakteristike životne sredine i stanovništva, na koje utiču izloženost, osjetljivost i otpornost. Izloženost je povezana s blizinom opasnosti i karakteristikama okoliša. Osjetljivost se odnosi na sposobnost pojedinca ili zajednice da se zaštiti od različitih vrsta potencijalne štete, dok otpornost ukazuje na sposobnost pojedinca ili zajednice da se nosi i prilagođava za vrijeme i nakon katastrofe (Runkle, 2012: 28). Ugrožene populacije obično uključuju one sa niskim prihodima; pojedinci koji mogu biti hronično ili neizlječivo bolesni, fizički ili mentalno onesposobljeni, beskućnici, neosigurani ili nedovoljno osigurani; i starije osobe, djeca i trudnice. Jedna stalna oblast ranjivosti je porast kapaciteta za događaje velikih razmjera. Tokom faze akutnog odgovora, koja je prvih 96 sati nakon što se katastrofa dogodi, psihološke posljedice u kombinaciji sa stresom mogu katapultirati neke preduslove u potpuno razvijene bolesti koje zahtijevaju hitne i specijalizirane medicinske usluge. Osim toga, zdravstveni utjecaj katastrofe može uzrokovati povećanu ili fluktuirajuću potražnju za zdravstvenim uslugama tokom dugotrajnog perioda oporavka, što je sekundarni skok kapaciteta (Runkle, 2012: 31). Osim fizičkih potreba ugroženog stanovništva, treba posvetiti dovoljno pažnje ozbiljnim i raširenim posljedicama katastrofa na mentalno zdravlje.

Analiza ugroženosti od opasnosti prirodnih ili drugih katastrofa je opširno proučavana i pokazala se efikasnom. Procjena ranjivosti je sistematski pristup za identifikaciju svih mogućih opasnosti koje mogu uticati na određenu populaciju, procjenu rizika povezanog sa

svakom opasnošću proučavanje nalaza da razviju prioritarno poređenje ranjivosti opasnosti. Posljedica, ili ranjivost, povezana je i s uticajem na populaciju i vjerovatnim zahtjevima za uslugama stvorenim utjecajem Procjena ugroženosti od prirodnih ili drugih katastrofa je ključni korak u hitnom odgovoru na katastrofu. Trebalo bi biti u stanju da metodološki procijeni stepen uticaja i pruži osnovne informacije za kreiranje ciljanog plana za ublažavanje katastrofe. Ova procjena se također može primijeniti kao odgovor na katastrofe koje je stvorio čovjek, kao što su teroristički napadi.

Procjena ugroženosti Bosne i Hercegovine od prirodnih ili drugih nesreća <sup>19</sup>, je dokument kojim se utvrđuju opasnosti i rizici svih vrsta koji ugrožavaju BiH (ljude, imovinu, kritičnu infrastrukturu i drugo) i mogu uzrokovati prirodne ili druge nesreće kako u Bosni i Hercegovini tako i one sa prekograničnim efektima i procjenjuju potreba i mogućnosti za sprječavanje, smanjenje i uklanjanje posljedica katastrofa i velikih nesreća“ (2011:12). Kritična infrastruktura nema jedinstvenu i opšteprihvaćenu definiciju u svijetu. Nejedinstvo u definisanju pojma kritične infrastrukture posljedica je različitog posmatranja sigurnosnih prijetnji i rizika, te razlika u geografskim, istorijskim i sociopolitičkim faktorima. To u izvjesnoj mjeri komplikuje donošenje normativno-pravnog okvira i mjera zaštite kritične infrastrukture.

Mikac, Cesarec i Larkin, (2018:15) pod kritičnom infrastrukturom podrazumjevaju „sisteme, mreže i objekte od nacionalne važnosti čiji prekid djelatnosti ili prekid isporuke roba ili usluga može imati ozbiljne posljedice na nacionalnu sigurnost, zdravlje i živote ljudi, imovinu i okoliš, sigurnost i ekonomsku stabilnost i neprekidno funkcioniranje vlasti“.

*Evropska Unija:* „Kritična infrastruktura predstavlja imovinu, sistem ili njegov dio koji se nalazi na teritoriji zemlje članice i koji je neophodan za održavanje ključnih društvenih funkcija, zdravstva, sigurnosti, ekonomskog ili socijalnog blagostanja, a čije bi ometanje ili uništenje imalo značajan uticaj na zemlju članicu“ (Direktiva Savjeta Evrope, 2008: 345).

*Sjedinjene Američke Države:* „Kritična infrastruktura i osnovni resursi je pojam koji se odnosi na širok opseg različitih sredstava i imovine koji su neophodni za svakodnevno funkcionisanje društvenih, ekonomskih, političkih i kulturnih sistema u Sjedinjenim Američkim Državama. Bilo kakav prekid u elementima kritične infrastrukture predstavlja ozbiljnu prijetnju za pravilno funkcionisanje ovih sistema i može dovesti do oštećenja imovine, ljudskih žrtava i značajnih ekonomskih gubitaka“ (Murray i Grubesić, 2012: 56).

---

<sup>19</sup>Vijeće ministara BiH, mart 2011. godine, ažurirano 2017. i 2019. godine.

Članom 13., tačke c) i d) Okvirnog zakona o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća u BiH navedeno je da Vijeće ministara BiH donosi Procjenu ugroženosti Bosne i Hercegovine od prirodnih i drugih nesreća, a članom 14. tačka c) je navedeno da Procjenu ugroženosti Bosne i Hercegovine od prirodnih ili drugih nesreća izrađuje i predlaže Ministarstvo sigurnosti BiH (2011:2). Procjena ugroženosti Bosne i Hercegovine od prirodnih ili drugih nesreća „je temeljni dokument koji će poslužiti za izradu Plana zaštite i spašavanja od prirodnih ili drugih nesreća institucija i organa Bosne i Hercegovine i Programa razvoja sistema zaštite i spašavanja institucija i organa Bosne i Hercegovine.“ (2011:2). Pored Metodologije za izradu procjene ugroženosti Bosne i Hercegovine od prirodnih ili drugih nesreća korištene su najbolje međunarodne prakse i principa Globalnog programa za identifikaciju rizika (GRIP) i Smjernice za procjenu rizika i identifikaciju za upravljanje u katastrofama Evropske komisije. U izradi Procjene ugroženosti Bosne i Hercegovine od prirodnih ili drugih nesreća pored Ministarstva sigurnosti BiH učestvovala su institucije, instituti, fakulteti i poduzeća sa nivoa države Bosne i Hercegovine, sa nivoa entiteta Federacije BiH i Republike Srpske i Brčko distrikta (2011:2) (Lisica i Bajramović, 2021: 193).

Sadržaj Procjene ugroženosti Bosne i Hercegovine od prirodnih ili drugih nesreća podijeljen je na četiri dijela: 1 Uvod, 2 Opći dio, 3. Posebni dio i 4. Prilozi. U uvodu su date opće napomene o dokumentu. U općem dijelu date su: a) karakteristike teritorije, b) o stanovništvu, c) o rasporedu i strukturi stambenih i drugih građevinskih objekata, d) o materijalnim, kulturnim dobrima i okolišu, i e) o transportnim i drugim objektima i instalacijama kritične infrastrukture. U posebnom dijelu dato je: 1) ukupna lista hidrometeoroloških rizika, 2) geološki hazardi, 3) biološki hazardi, 4) ukupna lista požara, 5) ukupna lista industrijskih hazarda, 6) ukupna lista rizika podgrupe za ostale hazarde (terorizam, proliferacija i upotreba oružja za masovno uništenje, oružani konflikti- produkti oružanih sukoba- SALW, NUS, DU municija, 7) ukupna lista hazarda u saobraćaju- željezničkom, cestovnom, pomorskom ili zračnom, i 8) ukupna lista nuklearnih i radioloških hazarda. Svaka od navedenih stavki u posebnom dijelu je razrađena. U prilogima su dati popisi karata, tabela, grafičkih prikaza i slika (2011:4-6). Procjena ugroženosti od prirodnih i drugih nesreća radi se i za niže nivoe (entiteti, kantoni, distrikt, opštine) u BiH (Lisica i Bajramović, 2021: 194).

### 6.2.3 Programiranje i planiranje u oblasti zaštite i spašavanja

Osnovne funkcije sistema civilne zaštite podrazumijevaju sljedeće obaveze kako države tako i svih drugih subjekata koji se obuhvaćaju zakonskim rješenjima, kao što su:

- planiranje i programiranje mjera, radnji i aktivnosti zaštite i spašavanja sveukupnih državnih i društvenih vrijednosti,
- u zaštiti i spašavanju podrazumijevaju se sve mjere prevencije i pomoći pri nastanku nesreća i svih drugih oblika ugrožavanja ljudi, materijalnih i drugih vrijednosti i čovjekove okoline,
- poduzimanje svih mjera i aktivnosti radi uspostavljanja neophodnih uvjeta za život građana na ugroženom prostoru,
- adekvatno organizovanje, opremanje i osposobljavanje organa i jedinica civilne zaštite na cjelokupnom prostoru Bosne i Hercegovine,
- organizovanje, opremanje i osposobljavanje građana u spašavanju i pružanju lične i uzajmne zaštite,
- organizovanje i osposobljavanje državnih organa i pravnih lica u sprovođenju zaštite i spasavanja od svih oblika ugrožavanja,

planiranje i organizovanje u traženju pomoći i suradnji sa drugim državama i svim humanitarnim nevladinim organizacijama, u slučaju prirodnih, tehnološko-tehničkih i drugih nesreća. Zaštita i spašavanje ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća, kao funkcija i dio sistema sigurnosti, „je vitalna funkcija državnih organa koja se realizira kroz procese programiranja i planiranja.“ (Huseinbašić,2007:291). Programiranje i planiranje u oblasti zaštite i spašavanja su vrlo kompleksne multidisciplinarne aktivnosti koje se zasnivaju na Procjeni ugroženosti od prirodnih i drugih nesreća, u zavisnosti od nivoa za koji se izrađuju (Huseinbašić,2007:292). Programiranje zaštite i spašavanja radi se kroz trodimenzionalnost dokumenta kojim se utvrđuju politika, strategija i stanje sistema zaštite i spašavanja. Vlada (odgovarajućeg nivoa) donosi program zaštite i spašavanja za određeni period (najmanje pet godina) a na osnovu programa se pokreće niz aktivnosti.

Planiranje i programiranje sistema zaštite i spašavanj vrši se u skladu sa zakonom i bližim propisima. U planiranju i programiranju opštinski nivoi izvršavaju sljedeće poslove: 1) izrađuje i donose Procjenu ugroženosti i Plan ZiS u VrSi; 2) donosi Plan i program razvoja sistema ZiS, na teritoriji općtina u skladu; 3) usklađuje svoje planove ZiS sa Planom ZiS u

VrSi Republike Srpske i Federacije BiH; 4) usklađuje Plan ZiS u VrS i sa susjednim jedinicama lokalne samouprave; 5) izrađuje poseban Plan funkcionisanja CZ, kao dio Plana odbrane opštine, po posebnim propisima; 6) sačinjava eksterni Plan zaštite od udesa na svojoj teritoriji, koji je sastavni dio Plana ZiS u VrSi, na osnovu izvještaja o sigurnosti i planova zaštite od udesa privrednih društava i drugih pravnih lica na teritoriji općtine, kao i podataka o udesima sa prekograničnim efektima.

U planiranju i programiranju sistema ZiS, opštine ostvaruju saradnju sa nadležnim organima državne uprave. Procjenom ugroženosti obuhvata se moguća ugroženost teritorije opštine za: elementarne nepogode (zemljotres, poplava, oluja, jake kiše, atmosferska pražnjenja, grad, suša, sniježni nanosi, ekstremne temperature vazduha, nagomilavanje leda na rijeci); epidemija zaraznih bolesti; epidemija stočnih zaraznih bolesti; pojava biljnih štetočina; tehničko-tehnološke nesreće – udese (požar, eksplozija, havarija, saobraćajni udes u drumskom, riječnom, željezničkom i avio saobraćaju, rušenje brana, rušenje mosta, havarija na elektroenergetskim, naftnim i gasnim postrojenjima); akcidenti pri rukovanju hemijskim, radioaktivnim i nuklearnim materijama.

Procjenom ugroženosti identifikuju se izvori mogućeg ugrožavanja, sagledavaju moguće posljedice, potrebe i mogućnosti sprovođenja mjera i zadataka zaštite i spasavanja od elementarnih nepogoda i drugih nesreća. Opštinsko vijeće, na osnovu procjene ugroženosti, utvrđuje za koje se vrste elementarnih nepogoda i tehničkotehnoloških nesreća-udesa i opasnosti izrađuju planovi zaštite i spasavanja na nivou opštine i određuje organe koji učestvuju u njihovoj izradi.

Plan civilne zaštite je niz interventnih operativnih procedura za suočavanje sa bilo kojom očekivanom nesrećom na određenoj teritoriji.

Programiranje i planiranje u oblasti zaštite i spasavanja asimilira plan predviđanja i prevencije i predstavlja instrument koji omogućava vlastima da pripreme i koordiniraju intervencije pomoći za zaštitu stanovništva i naslijeđa u rizičnom području. Ima za cilj da garantuje održavanje života, bačenog u previranje situacijom koja podrazumeva ozbiljnu fizičku i psihičku nelagodu, na „građanskom“ nivou na svaki mogući način. Plan se sastoji od tri osnovna dijela:

1. Opšti dio: obuhvata sve podatke o karakteristikama i strukturi teritorije.



2. Linije planiranja: utvrđuju ciljeve koje treba postići u cilju pružanja odgovarajućeg odgovora civilne zaštite na bilo koju vanrednu situaciju, kao i vještine različitih operatera.
3. Interventni model: dodjeljuje odgovornosti za donošenje odluka različitim nivoima komandovanja i kontrole, racionalno koristi resurse, definiše sistem komunikacije koji omogućava stalnu razmjenu informacija.

Programiranje i planiranje u sistemu zaštite i spasavanje je dokument koji:

1. dodjeljuje odgovornost organizacijama i pojedincima da izvrše određene akcije, planirane na vrijeme i na mjestu, u vanrednim situacijama koje prevazilaze kapacitet reagovanja ili nadležnost jedne organizacije;
2. opisuje kako su aktivnosti i odnosi između organizacija koordinirani;
3. opisuje kako zaštititi ljude i imovinu u vanrednim situacijama i katastrofama;
4. identifikuje osoblje, opremu, vještine, sredstva i druge resurse koji su na raspolaganju za korišćenje tokom operacija reagovanja;
5. identifikuje inicijative koje treba uspostaviti za poboljšanje uslova života svih ljudi koji su evakuisani iz svojih domova.

Dokument se stalno ažurira, jer mora uzeti u obzir evoluciju teritorijalnog rasporeda i varijacije u očekivanim scenarijima. Vežbe takođe doprinose ažuriranju plana jer potvrđuju sadržaj plana i procjenjuju operativni i upravljački kapacitet osoblja. Plan mora biti dovoljno fleksibilan da bi se mogao koristiti u svim hitnim situacijama, uključujući one neočekivane, i dovoljno jednostavan da se brzo implementira.

Polazišta za izradu plana zaštite i spašavanju su: procjena ugroženosti od prirodnih i drugih nesreća, program razvoja zaštite i spašavanja, stručne analize u vezi sa prirodnim i drugim nesrećama i izvoda iz planova zaštite i spašavanja viših nivoa vlasti. Planovi se rade na nivoima općine, kantona, entiteta, distrikta (Dujović,2009:70-71), a na nivou države se izrađuju planovi zaštite i spašavanja od prirodnih ili drugih nesreća institucija i organa Bosne i Hercegovine (Odluka o donošenju plana zaštite i spašavanja od prirodnih ili drugih nesreća institucija i organa Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH, br. 27/14)(Lisica i Bajramović, 2021: 196).

## 6.3 Planiranje u oblasti unutrašnjih poslova u Bosni i Hercegovini

### 6.3.1 Strateško planiranje u oblasti unutrašnje sigurnosti

Unutrašnja sigurnost obuhvata veliki broj institucija, a prevashodno policiju, pravosudne organe, obavještajne agencije, inspekcije službe, carinu i sl. (Grizold, Tatalović i Cvrtila, 1999:10) pa je važno napomenuti da se ovaj dio odnosi samo na policiju, odnosno unutrašnje poslove. Strateško planiranje je oblik kauzaliteta<sup>20</sup>, jer se planiranjem premošćuje jaz između onoga gdje smo sada i gdje želimo biti u bližoj i daljoj budućnosti. Dobro osmišljen plan minimizira mogućnost pojave kriznih situacija i omogućuje menadžerima da ih, i ako dođe do njih, brzo prepoznaju i što brže prevaziđu. Ovo zahtijeva proaktivan rad i razmišljanje, predviđanje budućih događaja, stvaranje odgovarajuće klime u organizaciji – koja će podržati sprovođenje očekivanih promjena, te odgovarajućeg radnog okruženja – koje će omogućiti da se očekivane promjene realizuju u željenom pravcu. Strateško planiranje nije supstitut za upravljanje, za strateško razmišljanje i djelovanje, niti za kreiranje strategije. Ono je dio strateškog upravljanja organizacijom, a zajedno sa implementacijom i kontrolom čitav sistem čini efikasnijim, vjerodostojnijim, funkcionalnijim i ostvarivim.

Planiranje ima izuzetno bitnu ulogu u procesu rukovođenja, gdje se rad na menadžerskim poslovima ne može ni zamisliti. Planiranje predstavlja misaoni i stvaralački proces čiji je smisao izbor cilja i najpovoljnije varijante rješenja, odnosno ostvarenja tog cilja. Planiranje u obavljanju unutrašnjih poslova je veoma značajno, jer ono bitno opredjeljuje uspješnost ostvarivanja svake konkretne akcije. Određeni zadatak se može izvršiti na više načina, ali neophodno je naći najoptimalniji. Uslov za to je pravilno predviđanje, donošenje odgovarajuće odluke i izrada plana (Talijan, 2004: 99).

Proces planiranja ne svodi se samo na fazu izrade plana, već kao misaono-stvaralački proces predstavlja u stvari konstruisanje neke akcije u mislima prije nego što se pristupi njenoj realizaciji, te precizno donošenje odluke: ko, šta, kada, kako i kojim metodama i radnjom treba u konkretnom zadatku da uradi.

---

<sup>20</sup>Kauzalitet (lat. Causalitas) ili uzročnost u užem smislu je uža veza uzroka i posljedice, koja podrazumijeva da kada god je prisutan uzrok, tada je nužno prisutna i posljedica (Popović, 1997: 50).

Planove organizacije izrađuje (utvrđuje) rukovodstvo organizacije, ali i rukovodstvo ima plan po kome ostvaruje svoju djelatnost. Plan organizacije je, u stvari, program (izvor zadataka) za plan rukovodstva organizacije, a plan rukovodstva je sastavni dio plana organizacije (Talijan, 2004: 99).

Planiranje je najosnovnija od svih menadžerskih funkcija, ona bitno opredjeljuje uspješnost ostvarivanja svake konkretne situacije. Ona uključuje izbor misija i ciljeva te akcija za njihovo ostvarenje, zatim iziskuje odlučivanje, to jest izbor između alternativnih načina djelovanja. Planiranje premošćuje jaz između onoga gdje smo sada i onoga gdje želimo ići. Ono čini mogućim ono što se inače ne bi dogodilo; ukoliko ne bismo planirali, prepustili bismo događaj slučaju. To je intelektualno zahtjevan proces, traži da svjesno odredimo smjerove djelovanja i temeljimo odluke na svrsi, znanju i brižljivim procjenama. Poznato je da je ispred svakog ljudskog rada unaprijed postavljeni cilj, odnosno plan, kao predstava očekivanih učinaka. Bez plana nema svrsishodnog i efektivnog djelovanja (Talijan, 2004: 99). Pretpostavlja se da je veći dio strateškog planiranja i njegove primjene u policijskim agencijama zasnovan na praktičnom iskustvu policijskih službenika sa prekršiocima zakona po metodi „pokušaja i pogrešaka“ (Zhao, Thurman i Ren, 2008: 8)

U današnjem svijetu, policijski rad u 21. vijeku više nije samo hvatanje izvršilaca krivičnih djela i održavanje reda i zakona. Radi se o tome da se bude proaktivan, inovativan i strateški orijentisan kako bi se efikasno služilo zaštiti društva i države. Jedan od ključnih aspekata ove promjene je razvoj i implementacija sveobuhvatnih strateških planova koji uzimaju u obzir jedinstvene izazove i mogućnosti savremenog svijeta. Kako svijet nastavlja da se razvija i mijenja, tako se mora i polje policije. Posljednjih godina, „policija 21. vijeka“ se pojavila kao način da se modernizuje i unaprijedi praksa provođenja zakona. U srcu ovog pokreta nalazi se šest stubova policijskog rada 21. vijeka: izgradnja povjerenja i legitimiteta, politika i nadzor, tehnologija i društveni mediji, policija u zajednici i smanjenje kriminala, obuka i obrazovanje, i zdravlje i sigurnost policajaca (Hart, 2022).

Jedna od ključnih prednosti strateškog plana fokusiranog na ove stubove je da može pomoći policijskim upravama da budu efikasnije i efikasnije u svom radu. Izgradnjom povjerenja i legitimiteta u zajednici, na primjer, policija može dobiti podršku i saradnju javnosti, što im može olakšati posao i pomoći da brže rješavaju krivična djela. Slično tome, korištenje tehnologije i društvenih medija može pomoći policiji u prikupljanju i analizi podataka, identifikovanju obrazaca i donošenju informiranih odluka o tome kako rasporediti svoje

resurse. Još jedna značajna prednost strateškog plana fokusiranog na šest stubova policijskog rada 21. vijeka je to što može pomoći da se osigura da je praksa provođenja zakona poštena i transparentna. Izgradnja povjerenja i legitimiteta, na primjer, uključuje (Hart, 2022):

- Sticanje poštovanja zajednice.
- Biti odgovoran za svoje postupke.
- Biti transparentan u vezi sa politikama i procedurama.

Ovo može pomoći da se spriječi korupcija i zloupotreba ovlasti, a također može pomoći u podsticanju većeg povjerenja u policiju u široj javnosti.

U policiji, procesom strateškog planiranja najčešće se upravlja na nivou institucije. U cilju adekvatnog obuhvatanja pojedinih dijelova mandata institucije, detaljno planiranje se odvija na nivou osnovnih organizacionih jedinica. U tom kontekstu je ključna uloga jedinice za strateško planiranje i analitiku, koja organizuje i objedinjava rezultate procesa planiranja u sektorima na nivo strateškog plana institucije. Time je obezbijeđena je horizontalna koordinacija procesa strateškog planiranja na nivou organizacije, kroz angažovanje tima sačinjenog od pripadnika policije posjeduju specifična znanja i radno iskustvo u vezi sa operativnim i drugim poslovima, kao i vještinu pisanja projekata i sposobnost dobre komunikacije (Danilović, Vračar i Šarić, 2012: 135).

Strateško planiranje omogućuje plansku i organizovanu aktivnost svih struktura policije, određuje pravce za uspješniji i brži razvoj, dostizanje npr. evropskih standarda iz oblasti sigurnosti, utvrđuje strateške smjernice i rokove u kojima će se na najbolji način obezbijediti, rasporediti i iskoristiti svi ljudski i materijalni resursi. Na taj način će se omogućiti da se, putem poboljšanja organizacije rada i upravljanja, efikasnije mobilišu unutrašnji resursi, čime će menadžment policije na svim nivoima imati tačniji uvid i bolje razumjeti buduće potrebe svih organizacionih jedinica i policije kao cjeline, što će doprinijeti boljem upravljanju i donošenju konačnih odluka bitnih za funkcionisanje i razvoj policije. Osnovne karakteristike strateškog planiranja u policiji jesu (Danilović, Vračar i Šarić, 2012: 135):

- oslanja se na rezultate analize okruženja organizacije, jer
- različiti faktori okruženja mogu presudno uticati na organizacione performanse,
- daje srednjoročni okvir rada organizacije (optimalan izbor vremenskog okvira za koji se donosi strateški plan jeste 3 do 5 godina),

- predstavlja dinamičan proces u kojem se plan mora prilagođavati periodično, jer je teško odrediti buduće događaje zbog stalnih promjena u okruženju,
- predstavlja osnov za alokaciju resursa.

Planovi koji se donose u okviru strategije moraju biti kratki, jednostavni, aktuelni, isticati vrijednosti Ministarstva, biti usmjereni ka budućnosti, obuhvatiti sve zaposlene i uključiti ih u implementaciju strategije, biti pozitivni i optimistični, te u skladu sa poslovnom kulturom i etikom. Kako bi proces strateškog planiranja u organizaciji bio uspješan, neophodno je prisustvo snažnog vođstva i vizije kod menadžmenta organizacije, te visok stepen učešća i saradnje sa svim zainteresovanim unutrašnjim i vanjskim učesnicima strateškog procesa. Zhao, Thurman i Ren (2008: 21; prema: Lisica i Bajramović, 2021: 202-203) navode 4 modela strateškom planiranja u policiji.

1. **Model 1** - In-Depth Plan Model With Limited Application (Model dubinskog planiranja sa ograničenom primjenom) Uključenost „činova“ visoka; Opseg primjene-nizak. Ovaj model se može primjeniti na početku promjena kada se strateško planiranje uključuje u jednu ili dvije (ogledne) policijske stanice. Ciljevi i mjerenja su podešeni za stanice u kojima se primjenjuje, a ostali nisu uključeni. S obzirom da su samo određene stanice uključene važno je istaći da svi učestvuju (od rukovodstva do izvršilaca) u donošenju plana i njegovoj primjeni.
2. **Model 2** - Top Leadership in Charge Model (Model vrha vodstva) Uključenost „činova“niska; Opseg primjene-nizak. U ovom modelu je ograničena uključenost u planiranje, samo rukovodioci iznad izvršnog nivoa. Najčešće su samo direktor i zamjenik direktora upoznati sa svim aspektima planiranja, uključujući i rezultate njegovog ostvarenja. Protok informacija od vrhu prema nižim nivoima je slab, zbog čega zaposleni imaju vrlo ograničeno poznavanje stavki plana. Smatra se da oni koji primjenjuju ovaj model nisu shvatili osnove strateškog planiranja: postizanje konsenzusa, učestvovanje svih zaposlenika, širenje/dijeljenje informacija.
3. **Model 3** - Management model (Menadžment model) Uključenost „činova“niska; Opseg primjene-visok. Agencije za provođenje zakona koje primjenjuju ovaj model razvijaju strateško planiranje koje je široko primjenjivo. Većina jedinica i odjela su uključeni a kao posljedica ovoga pojavljuje se da su specifični ciljevi i njihovo mjerenje prilagođeni njima. Nove informacije često pristižu a mjerenje uspješnosti postizanja ciljeva se mjeri u svakom odjelu. U ovom modelu horizontalna

rasprostranjenost je velika ali hijerarhijski su uključeni samo rukovodioci izvršnog nivoa.

4. **Model 4** - Total Implementation Model (Model potpune primjene) Uključenost „činova“ visoka; Opseg primjene-visok. Ovaj model uključuje fundamentalne promjene u načinu na koji agencije za provođenje zakona upravljaju osobljem i resursima. Provođenje strategijskog plana je u svim jedinicama i odjelima Ciljevi i njihovo mjerenje su formalno postavljeni za svaki nivo u organizaciji. Svi uposlenici od rukovodilaca do izvršilaca sesmatraju odgovornim prema strategijskom planu. Strategijski plan postaje nacrt za izvršavanje dnevnih obaveza Ovaj model zahtjeva potpunu promjenu u agencijama za provođenje zakona da od pristupa u kojem su reagovale pređu na proaktivni pristup u kojem će učestvovati svi zaposlenici. U ovom modelu se odražavaju svi principi strateškog planiranja.

### 6.3.2 Policija u Bosni i Hercegovini

Sistem sigurnosti Bosne i Hercegovine toliko je složen da nije pogrešno okarakterisati ga kao jedan od najstroženijih u svijetu. Razlog tome je što svaki državni entitet ima svoj sistem sigurnosti (Republika Srpska, Federacija Bosne i Hercegovine), što postoji zajednički – sistem sigurnosti države (Bosne i Hercegovine), pri čemu svaka od regionalnih jedinica (kantoni) ima svoje sisteme sigurnosti, računajući i sistem sigurnosti Distrikta Brčko. Istovremeno, nijedan od njih ne posjeduje sva obilježja, strukturu i funkciju savremenog nacionalnog sistema sigurnosti. Zbog toga se i ne može govoriti o jedinstvenom – nacionalnom sistemu sigurnosti Bosne i Hercegovine, jer on ne postoji. Riječ je, zapravo, o više sistema sigurnosti koji bi trebalo da čine cjelinu, a koji praktično funkcionišu nezavisno jedan od drugog (Amidžić, 2013: 53). Na svu isprepletenost sigurnosnih organizacija u BiH, koje čine njen sistem sigurnosti, prije desetak godina pojavio se i privatni sektor sigurnosti, prvo na lokalnom nivou, nakon čega je pravazišao lokalne okvire, te se konstituisao u entitetskim okvirima.

Osim toga, sistem sigurnosti Bosne i Hercegovine veoma je razuđen i ne proizlazi konkretno ni iz jednog dokumenta pravno-političke prirode. Sa pravno-političkog i praktičnog stanovišta, sistem je, takođe, manjkav i nedorečen. Stvarno, praktično stanje sistema ne proizlazi iz Ustava, tako da su neki subjekti sistema sigurnosti na nivou države stvoreni u postdejtonskom

periodu, pod potpunim nadzorom međunarodnog faktora i Kancelarije visokog predstavnika za BiH (OHR), dok je sam visoki predstavnik nametnuo najveći broj zakona koji se odnose na funkcionisanje institucija i službi sigurnosti. U ovom kontekstu, treba navesti da je Ustavom BiH predviđeno da će entiteti omogućiti sigurne i sigurne uslove za sva lica u njihovim nadležnostima tako što će imati organe za održavanje reda i mira koji će funkcionisati u skladu sa međunarodno priznatim standardima i poštovati međunarodno priznata ljudska prava i osnovne slobode. Na ovaj način, nadležnosti iz oblasti sigurnosti delegirane su entitetima.

Iako nema jasno uobličen nacionalni sistem sigurnosti, BiH ima određene elemente (subjekte) tog sistema i određenu legislativu u ovoj oblasti. Naime, sistem sigurnosti BiH, njegovo funkcionisanje i elementi djelimično su utvrđeni Ustavom BiH, ustavima entiteta, Dejtonskim mirovnim sporazumom i drugim pravnim aktima iz ove oblasti.<sup>21</sup> S tim u vezi, sistem sigurnosti BiH djeluje u dva pravca i na nekoliko nivoa. Nivoi organizovanja sistema sigurnosti BiH su višestruki i obuhvataju: državni nivo (državu BiH), entitetski nivo (RS i FBiH), Brčko distrikt BiH i deset kantona u Federaciji Bosne i Hercegovine. Dakle, odmah na početku vidljiva je njegova razuđenost i raznolikost. Zaključujemo da je sistem sigurnosti BiH razuđen i da ne proizlazi konkretno ni iz jednog strateškog dokumenta pravno-političke

---

<sup>21</sup>Kao polazni dokumenti u oblasti bezbjednosti i odbrane u Bosni i Hercegovini postoje Bezbjednosna politika Bosne i Hercegovine i Odbambena politika Bosne i Hercegovine. Prvobitnim usvajanjem ovih dokumenata napravljen je svojevrsan paradoks u redosljedju. Naime, Predsjedništvo BiH je tokom 2001. godine usvojilo Odbambenu politiku, a tek 2003. Bezbjednosnu politiku, iako je bezbjednosna politika širi pojam, te iz nje proizlazi odbambena politika kao jedan od njenih segmenata. Kao razlog za ovako nešto, pored nemogućnosti postizanja konsenzusa, može se uzeti i redosljed reformskih zahvata koji su preduzimani prioritarno u oblasti odbrane, pa je iz toga i proistekla urgentna potreba za dokumentom Odbambena politika Bosne i Hercegovine. Kako se sa reformama odmicalo i kako su one doživjele ekspanziju na cjelokupni sektor bezbjednosti, u 2003. godini usvojena je i Bezbjednosna politika, koja sadrži posebno poglavlje o odbambenoj politici. Ponovo, usljed reformskih zahvata, promjene strateških opredjeljenja države, težnje ka evroatlantskim integracijama, Predsjedništvo je 2006. godine usvojilo dokument „Bezbjednosna politika“, a 2008. godine dokument „Odbambena politika Bosne i Hercegovine“. Time je slijed usvajanja ovih strateških dokumenata doveden u uobičajen red. „Bezbjednosna politika“ je dokument koji definiše dugoročnu i koherentnu strategiju, daje okvir i smjernice za izgradnju sistema, strukture i svih mehanizama neophodnih za efikasno djelovanje sektora bezbjednosti. Osnovni principi Bezbjednosne politike BiH su: princip pravne uređenosti; princip nedjeljivosti bezbjednosti; princip sveobuhvatnosti u zaštiti vitalnih vrijednosti; princip miroljubivosti i partnerstva; princip transparentnosti i princip otvorenosti za promjene (Mijalković i Keserović, 2011: 185).



prirode. Takođe, ne postoji državno koordinaciono tijelo koje usmjerava rad institucija i snaga sistema sigurnosti (Amidžić, 2013: 61).

Ukoliko policijski sistem posmatramo kao sastavni dio sigurnosnog sistema, policijski sistem u BiH mogli bismo posmatrati kroz četiri nivoa organizacije same BiH: lokalni, kantonalni, entitetski i državni. Policijski sistem na nivou BiH čine: Agencija za istrage i zaštitu BiH (SIPA), Granična policija BiH (GP BiH), Direkcija za koordinaciju policijskih tijela BiH, Služba za poslove sa strancima, Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova BiH, Agencija za forenzička ispitivanja i vještačenja BiH i Agencija za policijsku podršku BiH. Rad svih navedenih policijskih agencija na nivou BiH koordinira Ministarstvo sigurnosti BiH. Na entitetskom nivou, policijski sistem čine entitetska ministarstva unutrašnjih poslova, i to Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srpske (MUP RS u Republici Srpskoj) i Ministarstvo unutrašnjih poslova Federacije BiH (Federalni MUP u Federaciji BiH). Pored navedenog, svaki kanton u Federaciji BiH ima vlastite policijske agencije (MUP-ove), te tako na području Federacije djeluje, pored Federalnog MUP-a, i deset policijskih agencija čija je nadležnost samo na teritoriji kantona na kojem djeluju. Na lokalnom nivou, na teritoriji Brčko distrikta djeluje Policija Brčko distrikta, koja je samostalna policijska agencija koja vrši policijske poslove na teritoriji ove opštine (distrikta).

Agencija za istrage i zaštitu BiH osnovana je 2002. godine, usvajanjem Zakona o Agenciji za informacije i zaštitu BiH, kojim je ova agencija definisana kao samostalna institucija BiH, odgovorna za prikupljanje i obradu podataka od interesa za sprovođenje međunarodnih i krivičnih zakona BiH, kao i za zaštitu vrlo važnih ličnosti, diplomatsko-konzularnih predstavništava i objekata institucija BiH, te diplomatskih misija. Usvajanjem Zakona o Državnoj agenciji za istrage i zaštitu u junu 2004. godine, Agencija za informacije i zaštitu transformisana je u Državnu agenciju za istrage i zaštitu, te je dobila policijska ovlaštenja (s obzirom na to da ih do tada nije imala, odnosno nije bila predviđena kao policijska organizacija) i postala prva policijska agencija koja svoju nadležnost ostvaruje na cijeloj teritoriji BiH. Ovim zakonom, SIPA je definisana kao upravna organizacija Ministarstva sigurnosti BiH sa operativnom samostalnošću, čije su nadležnosti sprečavanje, otkrivanje i istraga krivičnih djela iz nadležnosti Suda BiH, fizička i tehnička zaštita štićenih ličnosti i objekata (što je 2011. godine preuzela novoosnovana Direkcija za koordinaciju policijskih tijela BiH), zaštita ugroženih svjedoka i svjedoka pod prijetnjom i drugi poslovi iz njenog djelokruga koji su određeni zakonom.

Granična policija Bosne i Hercegovine uspostavljena je na osnovu Zakona o Državnoj graničnoj službi BiH, koji je tokom 2000. godine donio visoki predstavnik u BiH. Granična policija BiH je počela sa operativnim radom iste godine, formiranjem prve Jedinice na Aerodromu Sarajevo. Proces preuzimanja poslova nadzora i kontrole prelaska državne granice od entitetskih i kantonalnih MUP-ova tekao je postepeno i okončan je 2002. godine, inauguracijom Jedinice Granične policije Strmica. Donošenjem novog zakona 2004. godine, Granična policija BiH je definisana kao upravna organizacija u okviru Ministarstva bezbjednosti BiH sa operativnom samostalnošću, osnovana radi obavljanja policijskih poslova vezanih za nadzor i kontrolu prelaska granice BiH i drugih poslova propisanih zakonom. Zakonom o izmjeni Zakona o Državnoj graničnoj službi, koji je stupio na snagu 2007. godine, naziv Državna granična služba BiH promijenjen je u Granična policija BiH.

Služba za poslove sa strancima osnovana je Zakonom o Službi za poslove sa strancima BiH, 2005. godine, kao upravna organizacija u sastavu Ministarstva sigurnosti BiH, s operativnom samostalnošću radi obavljanja poslova iz nadležnosti koje su propisane pomenutim Zakonom. Služba se prvenstveno bavi nadzorom i kontrolom nad kretanjem i boravkom stranaca u BiH, kroz obavljanje administrativno-upravnih i inspeksijskih poslova. Obavljanjem administrativno-upravnih poslova, Služba odlučuje o statusu stranaca u BiH, kroz odobravanje ili odbijanje boravka stranaca u zemlji, kao i o odbijanju boravka, otkazu boravka i udaljenju stranaca iz zemlje. O strancima koji su u ilegalnom boravku ili je očigledno da stranac neće dobrovoljno napustiti zemlju, Služba odlučuje o smještaju stranaca pod nadzor u Imigracioni centar. U okviru inspeksijske nadležnosti, Služba operativnim putem kroz prikupljanje obavještenja i informacija prati i kontroliše zakonitost boravka stranaca u BiH. Služba prikuplja podatke o ilegalnim migracijama i ilegalnim migrantima u BiH, nadzire i kontroliše boravak stranaca kroz njihovu eventualnu nezakonitost u korištenju boravka, o ugrožavanju javne sigurnosti ili ugrožavanja nacionalne sigurnosti zemlje od određenih kategorija stranaca, kao i drugih inkrimisanih radnji, nakon kojih Služba preduzima represivne mjere i primjenjuje druga zakonom propisana ovlaštenja. Ove nadležnosti Služba izvršava putem obučениh i certifikovanih ovlašćenih lica – inspektora za strance.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup>Bitno je naglasiti da Služba ima nadležnost na području cijele BiH, a da na teritoriji Republike Srpske vrši poslove i zadatke iz vlastite nadležnosti preko unutrašnjih organizacionih jedinica koje su kompatibilne teritorijalnoj organizaciji MUP-a RS. Drugim riječima, na teritoriji Republike Srpske, Služba za poslove sa strancima je organizovana u okviru pet jedinica koje se podudaraju sa teritorijom pet (bivših) centara javne

Direkcija za koordinaciju policijskih tijela BiH je policijska agencija na nivou BiH, osnovana tzv. paketom policijskih zakona kojim je okončan proces reforme policije u BiH. Pored ove agencije, na nivou BiH su navedenim zakonima osnovane i Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova BiH, Agencija za forenzička ispitivanja i vještačenja BiH i Agencija za policijsku podršku BiH. Treba naglasiti da Direkcija nije nadređena nijednoj drugoj policijskoj agenciji ili ministarstvu u BiH, već je samo koordinator u policijskim aktivnostima na nivou BiH i van BiH. Njen osnovni cilj je zasnivanje partnerstva sa svim drugim policijskim strukturama u BiH, da bi se što uspješnije suprotstavljali kriminalitetu u BiH, te međunarodnom kriminalitetu koji prelazi preko BiH ili ugrožava BiH. Osnovna nadležnost Direkcije je komunikacija, saradnja i koordinacija između policijskih tijela u BiH. Direkcija treba da obezbijedi komunikaciju između Granične policije BiH i SIPA sa odgovarajućim tijelima BiH, a u vezi sa policijskim poslovima od međunarodnog značaja, kao i da obezbijedi i omogući saradnju i komunikaciju sa međunarodnim policijskim tijelima i entitetskim, kantonalnim i lokalnim policijskim jedinicama. Pored navedenog, Direkcija se bavi i dnevnim praćenjem i objedinjavanjem sigurnosnih informacija od značaja za BiH, te organizovanjem i sprovođenjem tehničke i fizičke zaštite lica i objekata diplomatsko-konzularnih predstavnika i predstavništava. Počela je sa radom 2011. godine, kada je od Agencije za istrage i zaštitu BiH preuzela nadležnost u obezbjeđenju određenih ličnosti i objekata BiH, kao i dio policijskih službenika koji su vršili ove poslove. Takođe, Kancelarija za saradnju sa Interpolom, koja je do tada bila samostalna upravna organizacija pri Ministarstvu sigurnosti BiH, inkorporirana je u ovu Direkciju.

Unutrašnji poslovi u Federaciji BiH su u nadležnosti Ministarstva unutrašnjih poslova FBiH i deset kantonalnih ministarstava unutrašnjih poslova. Riječ je o decentralizovanom ustrojstvu policijskih snaga. Ministarstvo unutrašnjih poslova FBiH ne treba poistovjećivati sa Federalnom upravom policije. Naime, shodno odredbama Zakona o unutrašnjim poslovima FBiH, u sastavu Ministarstva nalazi se Federalna uprava policije, koja obavlja operativne poslove policije iz nadležnosti MUP-a FBiH. Prema odredbama ovog Zakona, Federalna

---

bezbjednosti MUP-a RS. Navedeno je rezultat nastojanja da prilikom uspostavljanja nove Službe na teritoriji Republike Srpske, ona ostane pri istoj organizaciji kakva je bila tadašnja organizaciona struktura Odjeljenja za poslove sa strancima pri centrima javne bezbjednosti MUP-a RS. Naime, prilikom prenosa nadležnosti u vezi sa strancima sa MUP-a RS na Službu za poslove sa strancima BiH, predstavnici Republike Srpske su insistirali na tome, što je imalo i praktične efekte, pogotovo ukoliko se ima u vidu da je većina dotadašnjih inspektora za poslove sa strancima prešla u novoosnovanu službu (Kovač i Ivetić, 2014: 645).

uprava policije je nadležna za poslove koji se odnose na sprečavanje i otkrivanje krivičnih djela terorizma, međukantonalnog kriminaliteta, organizovanog kriminaliteta (posebno narko-kriminaliteta), pronalaženje i hvatanje izvršilaca tih krivičnih djela i njihovo privođenje nadležnim organima, te osiguranje određenih ličnosti i zgrada Federacije BiH, kao i promet i prevoz eksplozivnih materija i druge poslove.

U Federaciji BiH, shodno njenoj političko-teritorijalnoj organizaciji, na području svakog od deset kantona djeluju kantonalna ministarstva unutrašnjih poslova. Drugim riječima, na području svakog kantona u Federaciji BiH djeluje Ministarstvo unutrašnjih poslova tog kantona, koje je nadležno za vršenje policijskih poslova na području tog kantona. Treba naglasiti da Federalna uprava policije i Ministarstvo unutrašnjih poslova Federacije BiH nisu nadređene policijske agencije kantonalnim ministarstvima unutrašnjih poslova, već kantonalna ministarstva unutrašnjih poslova imaju operativnu, institucionalnu, budžetsku i akcionu, a djelimično i normativnu, samostalnost u vršenju policijskih i drugih poslova na području kantona kojem pripadaju. MUP FBiH djeluje kao koordinirajuća policijska agencija po određenim pitanjima koja su u nadležnosti dva ili više kantonalnih MUP-ova ili imaju određene međuentitetske ili međunarodne aspekte. Kantonalni MUP-ovi su: MUP Unsko-sanskog kantona, MUP Posavskog kantona, MUP Tuzlanskog kantona, MUP Zeničko-dobojskog kantona, MUP Bosanokopodrinjskog kantona, MUP Srednjobosanskog kantona, MUP Hercegovačko-neretvanskog kantona, MUP Zapadnohercegovačkog kantona, MUP Sarajevskog kantona i MUP Livanjskog kantona, odnosno MUP Kantona 10. Površina teritorije koju konkretni kantonalni MUP-ovi „pokrivaju“ (kao i procenat teritorije FBiH koja se odnosi na konkretni kanton), te broj stanovnika u tim kantonima predstavljen je na sljedećoj tabeli.

Policija Brčko distrikta BiH je samostalna policijska agencija koja djeluje na teritoriji opštine, odnosno Distrikta.<sup>26</sup> U nadležnosti su joj policijski poslovi i javna sigurnost na teritoriji Brčko distrikta koji su propisani Zakonom o Policiji Brčko distrikta BiH. Policiji Brčko distrikta nije nadređena ni jedna druga policijska organizacija u BiH, već je ona operativno, finansijski, normativno i institucionalno samostalna u odnosu na druge policijske agencije u BiH. S obzirom na to da djeluje na lokalnom nivou (za razliku od drugih policijskih agencija u BiH), ima brojne specifičnosti organizacione, kadrovske, interne, akcione, operativne i slične prirode.

S obzirom na ovako složenu strukturu policijskih agencija i nedostatke u mogućnosti poboljšanja u radu samo nekolicina dokumenata strateškog karaktera je donesena na nivou Bosne i Hercegovine: Strategija Bosne i Hercegovine za prevenciju i borbu protiv terorizma 2015.-2020., Strategija za borbu protiv organiziranog kriminala u Bosni i Hercegovini 2017.-2020. i Strategija za borbu protiv korupcije 2015.-2019. Ove strategije su jednim dijelom rezultat obaveza koje su predstavljene u dokumentu Sigurnosna politika Bosne i Hercegovine (2006), u četvrtom dijelu Elementi sigurnosne politike, pod b) Unutrašnja politika. „U ostvarivanju unutrašnje politike subjekti sigurnosnog sistema BiH usmjeriće svoje djelovanje naročito na borbu protiv terorizma, organizovanog kriminala i korupcije jačanjem kontrolnih mehanizama finansijske discipline“ (2006:8). Navedeno je i da se u oblasti migracija i azila treba uložiti napor, naročito protiv ilegalnih migracija i trgovine ljudima, a usklađivanje politike azila sa međunarodnim konvencijama obaveza Bosne i Hercegovine. U borbi protiv terorizma naglašena je saradnja svih subjekata kako na unutrašnjem tako i međunarodnom nivou. Realizacija reforme i unaprjeđenje policijskog sistema istaknuta je kao priritet u cilju jačanja vladavine prava i unutrašnje sigurnosti (2006:9: prema: Lisica i Bajramović, 2021: 204).

### 6.3.3 Strategija Bosne i Hercegovine za prevenciju i borbu protiv terorizma 2015-2020

Strategija Bosne i Hercegovine za prevenciju i borbu protiv terorizma usvojena je na sjednici Savjeta ministara BiH 08.07.2015. godine. Donijeta je kao nastavak prethodne strategije iz 2010. godine u cilju kontinuiteta rada na suzbijanju terorizma i sa terorizmom povezanih pojava. Predstavlja instrument za dalje jačanje kapaciteta u oblastima prevencije i borbe protiv terorizma, ali i suzbijanja pojava povezanih sa terorizmom prvenstveno pojava vjerskog radikalizma i nasilnog ekstremizma. Kao poseban izazov Strategija prepoznaje „rano detektovanje“ budućih terorističkih aktivnosti, uključujući tu i aktivnosti na promovisanju terorizma kako od pojedinaca tako i od vjerski radikalnih i ekstremističkih grupa (Dojčinović, 2018: 41).

Strategija propisuje viziju, misiju i ciljeve u kojima ističe značaj vjerskog radikalizma i ekstremizma i prevencije takvih vidova djelovanja u društvu kao odbrane od terorizma. Kao Vizija strategije navodi se: „Stvoriti okvir i dati podršku razvoju pokretačkih mehanizma

*kojim bi se u cilju prevencije zločina iz mržnje odnosno širenja nasilnog ekstremizma uspostavio adekvatan odgovor usmjeren ka pozitivnom komuniciranju i djelovanju“. Misija je određena kao: „Uspostava legislativnih i institucionalno ojačanih kapaciteta za provođenje ciljeva strategije i to: istraživanje pokretača nasilnog ekstremizma na svim nivoima; koordinisanje odgovora na sve nasilne i ekstremne pojave; jačanje uloge civilnog društva posebno mladih žena, vjerskih lidera i žrtava ekstremizma i radikalizma koji vode ka terorizmu, kroz razvoj lokalnih strategija; promovisanje tolerancije, te sistema „ranog upozoravanja“ na pojave razvoje ideologija nasilnog ekstremizma, kroz nastavne programe obrazovnih institucija; rehabilitacija i reintegracija nasilnih ekstremista i povratnika sa stranih ratišta, sa fokusom na pravosnažno osuđene; razvoj ekonomsko privrednih i obrazovnih mogućnosti grupa indoktriniranih u nasilno i radikalno ponašanje“. Osnovni cilj strategije jeste: „Suzbijati sve oblike ekstremističkog i terorističkog djelovanja poštujući vrijednosti demokratije, vladavine prava i ljudskih prava i sloboda - učiniti BiH prostorom sigurnim za život i rad svih njenih državljana, kao i drugih koji borave na njenoj teritoriji“. Kao podciljevi strategije označeni su (Dojčinović, 2018: 42):*

1. Prevencija zločina iz mržnje, radikalizma i terorizma u svim pojavnim oblicima;
2. Zaštita kritične infrastrukture;
3. Unapređenje procedura istraga i krivičnog progona djela terorizma i srodnih krivičnih djela;
4. Odgovor/reakcija na moguće terorističke napade i saniranje njihovih posljedica.

Važan dokument uz ovu strategiju je i Akcioni plan za provođenje strategije Bosne i Hercegovine za prevenciju i borbu protiv terorizma 2015.-2020. „Akcioni plan izrađuje se na nivou Bosne i Hercegovine u cilju provođenja strateških mjera sa težištem na područja prevencije i borbe protiv terorizma, te zločina iz mržnje koja su u nadležnosti državnih institucija, te u svrhu usklađivanja provođenja mjera koje su utvrđene ovom Strategijom, a u nadležnosti su vlada Republike Srpske, Federacije BiH uključujući i vlade Kantona, te vladu Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, isti donosi Vijeće ministara BiH, a na prijedlog Ministarstva sigurnosti BiH“. Sadržaj akcionog plana ističe tri stvari: Zakonodavstvo; Institucionalni kapaciteti i Permanentna provjere kapaciteta i profesionalnog znanja. Nakon ove tri stavke u nastavku akcionog plana su obrađeni podciljevi strategije (prevencija, zaštita, odgovor i istraga) (Lisica i Bajramović, 2021: 205-206).



#### 6.3.4 Strategija za borbu protiv organiziranog kriminala u Bosni i Hercegovini 2017.-2020.

Strategija za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije za period od 2017. do 2020. koju je donijelo Vijeće ministra BiH, subjekte sistema nacionalne (državne) sigurnosti Bosne i Hercegovine prepoznaje u poglavlju koje je naslovljeno kao Institucionalni okvir za borbu protiv organizovanog kriminala. Na nivou Bosne i Hercegovine, između ostalih, u okviru Ministarstva sigurnosti Bosne i Hercegovine djeluju agencije koje se bave operativnim radom na suzbijanju organizovanog kriminala:

- Državna agencija za istrage i zaštitu (SIPA),
- Granična policija BiH (GP BiH),
- Direkcija za koordinaciju policijskih tijela BiH u okviru koje djeluje Sektor za međunarodnu operativnu policijsku suradnju, koji u skladu sa svojim nadležnostima dnevno razmjenjuje operativne i strateške informacije u međunarodnoj policijskoj saradnji i to putem saradnje sa INTERPOL-om, EUROPOL-om i SELEC centrom, kao i putem akreditovanih stranih policijskih oficira za vezu u BiH.,
- Služba za poslove sa strancima.

Isto tako, na nivou Bosne i Hercegovine, ali kao samostalne organizacione jedinice, oformljene su i djeluju:

- Uprava za indirektno oporezivanje Bosne i Hercegovine,
- Agencija za policijsku podršku/potporu,
- Agencije za školovanje i stručno usavršavanje kadrova i y Agencije za forenzička ispitivanja i vještačenja.

Ove agencije za provedbu zakona za svoj rad direktno odgovaraju Vijeću ministara BiH.

U poglavlju Strategije koje je naslovljeno kao Misija i Vizije nagašena su i potcrtana tri osnovna principa. Ističe se da će „*Vijeće ministara BiH, entitetske vlade te Vlada distrikta Brčko stvoriti sve neophodne političke i pravne pretpostavke za uspješnu primjenu Strategije, sa težištem na tri osnovna principa: proaktivan pristup razvijanju i primjeni preventivnog djelovanja, primjena represivnog djelovanja i oduzimanja imovine stečene ili proistekle izvršenjem krivičnih djela. Također, Vijeće ministara BiH će preko svojih i nadležnih institucija i vlada entiteta i Brčko distrikta BiH aktivno razvijati povjerenje i saradnju sa*



*građanima, te javnim, društvenim i privatnim sektorom, radi povezivanja svih snaga i potencijala zajednice u borbi protiv organizovanog kriminala“.*

Posebno je važno da Strategija dodatno naglašava potrebu da svisubjekti sistema sigurnosti u BiH rade na potpunom ostvarivanju ciljeva usvojene Strategije za kontrolu malog oružja i lakog naoružanja BiH 2013–2016. godina, te konkretnih obaveza iz usvojenog Akcionog plana za sprovedbu Strategije.

### 6.3.5 Strategija za borbu protiv korupcije 2015.-2019

Na državnom nivou, Vlada BiH je 2014. godine usvojila Strategiju za borbu protiv korupcije za period 2015-2019. – peti strateški antikorupcijski dokument s ciljem planskog i strateškog suprotstavljanja korupciji u BiH. Tokom prve godine implementacije strategije samo je 25 od 98 aktivnosti sprovedeno u potpunosti. Do kraja vremenskog perioda za prethodnu strategiju zemlje (2009-2014), zemlja je implementirala samo 9,8% planiranih mjera (GAN Integrity, 2016).

Usvajanjem Strategije za borbu protiv korupcije, kao i Zakona o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije u decembru 2009. godine, BiH je formalno ispunila dio obaveza predviđenih međunarodnim dokumentima čija je potpisnica. Opšti cilj Strategije za borbu protiv korupcije je *„smanjenje nivoa korupcije, izrada strateškog okvira i zajedničkih standarda koji će se koristiti u BiH, te jačanje povjerenja u institucije vlasti na svim nivoima.“* Zakonom o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije uspostavljena je Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije kao nezavisno tijelo koje za svoj rad odgovara Parlamentarnoj skupštini BiH. Ovo tijelosluzi za podučavanje u borbi protiv korupcije, i imaulogu stvaraoca politike sprečavanjakorupcije i praćenja njenogprovođenja.Strategijaza borbu protiv korupcije 2015-2019. godinen bila je sveobuhvatan dokument. Posebna pažnja u njoj je posvećena sprečavanju nastankakorupcije, a preventivnemjere uključuju: 1) obavezu svakog ministarstva i drugih javnih institucija da na svim nivoima vlasti u BiH pripreme vlastite antikoruptivne akcione planove,2) uspostavljanje zakonodavnopravnog okvira za zaštitu osoba koje ukazuju na nepravilnosti u obavljanju javnih dužnosti, 3) uvođenje elektronske vlade i elektronskog upravljanja,i 4) istraživanje o korupciji u privatnom sektoru i razvoj strategije za suzbijanje korupcije u privatnom sektoru.

## 7 ZAKLJUČAK

Strateško planiranje je određivanje planova za realizaciju općih ciljeva organizacije koji će se ostvariti u budućnosti. Pojam strateškog planiranja pojavio se početkom sedamdesetih godina prošlog stoljeća. Pojava pojma koincidira s pojavom imperativa promjene. Promjene su nužan uvjet za opstanak i razvoj organizacija u suvremenim uvjetima. Postojanje strategije je neophodno kako bi se promjene dočekale planski. Strateško planiranje potječe iz državnih organizacija koje su stoljećima donosile strategije koje su se uglavnom odnosile na vođenje ratova.

U javnom sigurnosnom menadžmentu strateškim planiranjem se bave najviši organi državne vlasti. Strategije nacionalne sigurnosti su najopštiji strateški dokumenti koji određuju okvir svim ostalim strateškim i doktrinarnim dokumentima u oblasti nacionalne sigurnosti, kao što su strategije odbrane, strategije za borbu protiv kriminala, terorizma, vojne doktrine i drugi dokumenti koji se donose u različitim državama. Strateške dokumente iz oblasti sigurnosti mogu da donose i međunarodne organizacije i vojnopolitički savezi. O njima se izjašnjavaju istovrsni organi, kao i o nacionalnim strategijama, ali je potrebno da se o tom dokumentu izjasne sve članice međunarodne organizacije ili saveza.

Strateško planiranje je proces gdje se definišu strateški ciljevi i biraju glavni načini za njihovo ostvarenje. Strategija je osnovna odluka strateškog planiranja. Postoje dva različita gledišta o prirodi strategije:

- iz ugla šta organizacija ima namjeru da uradi;
- iz ugla šta je organizacija uradila.

Prema prvom pristupu strategija je opšti program formulisanja i ostvarenja ciljeva kako bi se ostvarila misija. Prema drugom pristupu, svaka organizacija uspostavlja veze sa okruženjem. Takav pogled podrazumijeva da svaka organizacija ima strategiju i takva strategija je plod reakcije organizacije na okruženje. Prvi pristup zahtijeva proaktivnu ulogu menadžera, a drugi reaktivnu. Dobro definisana strategija podrazumijeva da budu obuhvaćena oba aspekta. Strateško planiranje se posmatra kroz sljedeće korake koji su ključni za definisanje strategije. Prvi korak je definisanje ciljeva. U određivanju ciljeva pored ekonomskih aspekata, moraju se imati u vidu i pozicija i moć interesnih grupa. Drugo, okruženje se ne može kontrolisati, ali se na njega može uticati. Mora se predvidjeti okruženje da bi se na vrijeme pripremili i reagovali.

Prema prvom pristupu strategija je opšti program formulisanja i ostvarenja ciljeva kako bi se ostvarila misija. Prema drugom pristupu, svaka organizacija uspostavlja veze sa okruženjem. Takav pogled podrazumijeva da svaka organizacija ima strategiju i takva strategija je plod reakcije organizacije na okruženje. Prvi pristup zahtijeva proaktivnu ulogu menadžera, a drugi reaktivnu. Dobro definisana strategija podrazumijeva da budu obuhvaćena oba aspekta. Strateško planiranje se posmatra kroz sljedeće korake koji su ključni za definisanje strategije. Prvi korak je definisanje ciljeva. U određivanju ciljeva pored ekonomskih aspekata, moraju se imati u vidu i pozicija i moć interesnih grupa. Drugo, okruženje se ne može kontrolisati, ali se na njega može uticati. Mora se predvidjeti okruženje da bi se na vrijeme pripremili i reagovali. Slijedi formulisanje strategije. Strategiju treba preformulisati u svjetlu svih prednosti i prijetnji po jednu organizaciju i kvaliteta i slabosti koje organizacija posjeduje. Tek onda može dovesti do ostvarenja strateških ciljeva. Naredni korak je primjena strategije. To podrazumijeva da se strategija prevede u akciju, a onda akcija u rezultat. Posljednji korak je kontrola. U procesu kontrole uvijek postoji interval greške i preduzimaju se korektivne akcije ukoliko su potrebne.

Ako strateško planiranje posmatramo kao disciplinarni napor, usmjeren prema realizaciji fundamentalnih odluka i djelovanja koja oblikuju i usmjeravaju sistem takvim kakav jeste, šta radi i zašto to radi, onda je jasno da strateško planiranje može biti jedan od ključnih elemenata u preoblikovanju načina rada i uopšte razmišljanja i ponašanja u sistemu unutrašnje sigurnosti.

Značaj primjene koncepta strateškog planiranja u sistemu sigurnosti ogleda se u povećanju efikasnosti kroz ispunjavanje misije njegovih elemenata, promociji strateškog razmišljanja i djelovanja, poboljšanju u donošenju odluka, poboljšanju komunikacije kroz koordinaciju i saradnju, unapređenju rada, povećanju ukupne efikasnosti i rezultata rada, stvaranju efikasnih i efektivnih timova, boljoj alokaciji resursa, proaktivnom djelovanju, koristi koju imaju zaposleni u smislu promjene ponašanja i stavova prema poslu (koje se ogledaju u povećanju motivisanosti i zadovoljstva u radu), pomoći u redefinisavanju i/ ili reformisanju strategije, zbog uticaja iz dinamičnog okruženja poboljšanju razumijevanja i sposobnosti predviđanja promjenljivih okolnosti i njihovom prilagođavanju.

Ključni potencijali sistema unutrašnje sigurnosti jesu zaposleni, izgrađena struktura, kultura i sistemi, koji pomažu identifikaciji aktuelnih i potencijalnih problema, ali i pružaju mogućnost prilagođavanja organizacionog koncepta novim strategijama. Postojeća struktura sistema

sigurnosti predstavlja stabilnu osnovu, koja pred sobom ima nimalo lak zadatak da spozna odakle je potrebno početi i u kom pravcu se potrebno kretati kako bi se ispunila postavljena misija. U uslovima dinamičnog okruženja, od ključne važnosti je podržati konstruktivne promjene i znati njima upravljati. Proaktivnim radom i načinom razmišljanja, predviđanjem budućih događaja, stvaranjem potrebne i odgovarajuće klime koja će podržati sprovođenje očekivanih promjena, kao i odgovarajućim radnim okruženjem, moguće je realizovati promjene u željenom pravcu. Suština je u činjenici da strateško planiranje podrazumijeva promjene u ponašanju, koje se postižu usvajanjem novih stavova, znanja i vještina, a po pravilu veliki broj zaposlenih se tome opire zbog instinktivnog straha od promjena i bojazni zbog nekompetetnosti.

Koncepti strateškog menadžmenta doprinose stvaranju kreativnog, fleksibilnog, brzog, kontinuelnog menadžment procesa sa ciljem da organizacija odgovori izazovima svoje sredine, uz ostvarenje uspjeha i sprečavanje iznenađenja. Akcenat se stavlja na usaglašavanje svih resursa organizacije, u pravcu postizanja strateške prednosti.

Strateško planiranje omogućuje plansku i organizovanu aktivnost svih struktura u sistemu unutrašnje sigurnosti, određuje pravce za uspješniji i brži razvoj, uključenje u evropske i evroatlantske integracije, dostizanje evropskih standarda iz oblasti sigurnosti, utvrđuje strateške smjernice i rokove u kojima će se na najbolji način obezbijediti, rasporediti i iskoristiti svi ljudski i materijalni resursi. Organizacije koje nastoje da uspješno primijene koncept strateškog planiranja moraju da uvažavaju niz važnih principa, a jedan od prioriteta jeste da se kod najšireg kruga zaposlenih stvori osjećaj da su njihovi individualni ciljevi u istinskoj korelaciji sa ciljevima organizacije kao cjeline.

## 8 LITERATURA

1. Amidžić, G. (2013). *Upravljanje ljudskim resursima u sistemu sigurnosti*. Banja Luka: Internacionalna asocijacija kriminalista,
2. Avis, A. (2005). *Srpsko–latinski i latinsko–srpski rečnik = Lexicon serbico–latinum latino–serbicum*, 5. izd. Beograd: JRJ,
3. Avramov, S. (2001). *Sigurnost u XXI veku*. Beograd: Zbornik radova SIMVON,
4. Bajagić, M. (2007). *Osnovi sigurnosti*. Beograd: Kriminalističko- policijska akademija,
5. Baldwin, D. (1996). Security Studies and the End of the Cold War. *World Politics*, 1/1996, 117–141,
6. Baldwin, D. (1997). The concept of Security. *Review of International Studies*, 23/1997, 5–26,
7. Baruh, I. (1966). *Mala politička enciklopedija*. Beograd: Savremena administracija,
8. Blaikie, P., Cannon, T., Davis, I., Wisner, B. (2004). *At risk: natural hazards, people's vulnerability, and disasters*. 2nd ed. London: Routledge,
9. Bourquin, M. (1998). *Le probleme da la securite internationale*. Haque: Collected Courses of the Hague Academy of International Law,
10. Burke, A. (2002). Aporias of security. *Alternatives*, 1/2002, 1–27,
11. Buzan, B., Wæver, O., de Wilde, J. (1998). *Security: a new framework for analysis*. London: Lynne Rienner Publishers.
12. Dangubić, T. (2014). *Unutrašnji i spoljni činioci ugrožavanja sigurnosti države – master rad*. Beograd: Univerzitet u Beogradu,
13. Danilović, E., Vračar, D., Savić, B. (2012). Značaj koncepta strateškog planiranja u Ministarstvu unutrašnjih poslova Republike Srpske. *Sigurnost — Policija — Građani, godina VIII, broj 1—2/12, str. 133-47*,
14. Dillon, M. (2003). *Politics of Security, Towards a political philosophy of continental thought*. London – New York: Routledge, Published in the Taylor & Francis e-Library,
15. Dimitrijević, V. (1973). *Pojam sigurnosti u međunarodnim odnosima*. Beograd: Savez udruženja pravnika Jugoslavije.

16. Direktiva Savjeta Evrope 2008/114/ES o utvrđivanju i označavanju evropske kritične infrastrukture i procene potrebe poboljšanja njene zaštite“, Službeni list EU L (08.12.2008),
17. Dojčinović, V. (2018). *Institucionalni odgovor Republike Srpske verskom radikalizmu*. Beograd: Fakultet sigurnosti,
18. Dujović, J. (2009) *Metode procijenjivanja, programiranja i planiranja zaštite i spašavanja, skripta*. Sarajevo: Fakultet političkih nauka,
19. Dulić, D. (2011). Postmoderno shvatanje sigurnosti. u: Bralić, Ž. (ur). Godišnjak Fakulteta sigurnosti 2011. *Beograd: Fakultet sigurnosti, 43–64*.
20. Đorđević, I. (2013). *Ljudska sigurnost – globalni kontekst i primena u Srbiji*. Beograd: Institut za uporedno pravo i Dosije studio,
21. Đorđević, N. (1985). *Sigurnost i Jugoslavija*. Zagreb: Pravni fakultet,
22. EAPC (2009). *Smjernice za planiranje, izvođenje i ocjenu međunarodnih EAPC vježbi. (SCEPC)N(2009)0032-REVI*. Dostupno na: <http://www.msb.gov.ba/PDF/docEN30102015.pdf>, pristupljeno: 29.8.2023. godine,
23. Ejodus, F. (2012). *Međunarodna sigurnost: teorije, sektori i nivoi*. Beograd: JP Službeni glasnik, Beogradski centar za sigurnosnu politiku,
24. Gaćinović, R. (2009). Strategija nacionalne sigurnosti strateški dokument države. *Beograd: Nacionalni interes br. 3/2009, str. 190-205*,
25. Gaćinović, R. (2012). *Sigurnosna funkcija države*. Beograd: Institut za političke studije,
26. GAN Integrity (2016). *Bosnia and Herzegovina Corruption Report*. Dostupno na: <https://ganintegrity.com/country-profiles/bosnia-herzegovina/>, pristupljeno: 11.9.2023. godine,
27. GICHD (2014). *Annual Report 2014*. Dostupno na: <https://www.gichd.org/fileadmin/uploads/gichd/Publications/GICHD-Annual-Report-2014.pdf>, pristupljeno: 20.7.2023. godine,
28. Grizold, A. (1992). Oblikovanje slovenske nacionalne varnosti. *Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, 59–93*,
29. Grizold, A. (1998). *Evropska varnost*. Ljubljana: Fakultet političkih nauka,
30. Grizold, A. (1998). *Međunarodna sigurnost, Teorijsko-institucionalni okvir*. Zagreb: Sveučilište u Zagrebu – Fakultet političkih znanosti,
31. Hampson, F. O. (2003). Višeznačnost pojma ljudske sigurnosti. Beograd: *Ljudska sigurnost*, broj 1, Fakultet civilne odbrane,

32. Hart, J. (2022). How 21st Century Policing is Transforming Strategic Planning. Dostupno na: <https://www.linkedin.com/pulse/how-21st-century-policing-transforming-strategic-planning-jay-hart>, pristupljeno: 10.9.2023. godine,
33. Hewedy. A. (1989). *Militariation and Securuty in the Middle East*. London: Printer Publichers,
34. Holsti, K. J. (2006). *States and Statehood, Perspectives on World Politics*. London–New York: Routledge,
35. Homeland Security (2013). *Homeland Security Exercise and Evaluation Program (HSEEP)*. Dostupno na: [http://ready.cuyahogacounty.us/pdf\\_ready/enUS/HSEEP.pdf](http://ready.cuyahogacounty.us/pdf_ready/enUS/HSEEP.pdf), pristupljeno: 29.8.2023. godine,
36. Huseinbašić, Ć. (2007). *Civilna zaštita u sistemu sigurnosti*: Sarajevo: Jordan studio d.o.o,
37. Ilić, P. (2011). Semantičko-leksiografski aspekti pojma sigurnosti. *Vojno delo*, 85–99.
38. International Encyclopedia of the Social Sciences, vol. XI, 1968. Macmillan,
39. International Peace Institute (2012). *The Management Handbook. For UN Field Missions*. New York: International Peace Institute,
40. Javorović, B. (1996). Terorizam. *Zagreb: Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Policija i sigurnost, br. 1-2, str. 1-17*,
41. Jovanović, B. (1997). Zagreb: Časopis „Policija i sigurnost”, br. 1-2, str. 2-18,
42. Jurišić, D. (2021). Zakonska regulativa i nedostaci u obuci snaga zaštite i spasavanja u Bosni i Hercegovini. *Banja Luka: Žurnal za bezb(j)ednost i kriminalistik, God. 3, br. 2, str. 47-61*,
43. Katzenstein, P. (ed.), (1996). *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University press,
44. Keković, Z. (2011). *Sistemi sigurnosti*. Beograd: Fakultet sigurnosti,
45. Kennedy-Pipe, C. (2010). Rod i sigurnost. *Zagreb: Suvremene sigurnosne studije, Politička kultura, 97–113*,
46. Kico, A. (2020). Strateški dokumenti u susprotstavljanju organizovanom kriminalu kao prijetnji sigurnosti Bosne i Hercegovine. *Sigurnost — Policija — Građani, godina XI, broj 3-4/2020*,
47. Kovač, R., Ivetić, S. (2014). *Značaj i uloga Službe za poslove sa strancima u suzbijanju i sprečavanju nelegalnih migracija*. Banja Luka: Univerzitet za poslovne studije,

48. Lisica, D., Bajramović, Z. (2021). *Planiranje u sektoru sigurnosti*. Sarajevo: Fakultet političkih nauka,
49. Maslov, A. (2004). *Psihologija u menadžmentu*. Novi Sad: Adižes,
50. Metodologija za izradu procjene ugroženosti Bosne i Hercegovine od prirodnih ili drugih nesreća („Službeni glasnik BiH“, br. 86/09),
51. Mijalković, S. (2010). *Nacionalna sigurnost*. Beograd: Kriminalističko-policijska akademija,
52. Mijalković, S., Blagojević, D. (2014). The basis of national security in international law. *Belgrade: NBP: Science – Security – Police, Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade, 49–51*,
53. Mijalković, S., Keserović, D. (2011). *Osnovi sigurnosti*. Banja Luka: Fakultet za sigurnost i zaštitu,
54. Mikac, R., Cesarec, I., Larkin, R. (2018). *Kritična infrastruktura*. Zagreb: Jesenski i Turk,
55. Milanović, M. (2010) *Priručnik za strateško planiranje*. Sarajevo: UNDP U Bosni i Hercegovini,
56. Miletić, S. (1997). *Policijsko pravo*. Beograd: Policijska akademija,
57. Milosavljević, B. (2014). Prilog teorijskopравnom određenju pojma sigurnosti. *Pravni zapisi, 1/2014, 95–119*,
58. Ministarstvo sigurnosti BiH, OSCE, RACVIAC, UNDP. (2015). Zaključci i preporuke Regionalne konferencije Poplave u Jugoistočnoj Evropi – naučene lekcije i dalji koraci. Dostupno na: <https://www.osce.org/files/f/documents/c/9/156271.pdf>, pristupljeno: 28.8.2023. godine,
59. Møller, B. (2003). Nacionalna, socijetalna i ljudska sigurnost – Opšta razmatranja sa prikazom balkanskog slučaja. *Beograd: Ljudska sigurnost, broj 1, Fakultet civilne odbrane, 35-47*,
60. Murray, A. T., Grubestic, T. H. (2012). Critical infrastructure protection: The vulnerability conundrum. *Telematics and informatics 29, 1, str. 48-61*,
61. Nye J. S. Jr. (1999). *Understanding International Conflicts: An Introduction to Theory and History*. New York: Longman,
62. Odluka o donošenju plana zaštite i spašavanja od prirodnih ili drugih nesreća institucija i organa Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br. 27/14),
63. Okvirni zakon o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih ili drugih nesreća u BiH („Službeni glasnik BiH“ br. 50/08),



64. Pavlovic, G., Gjurovski, M. (2012). Traditional and contemporary concepts of security. *Security Dialogues*, 2/2012, 137–147,
65. Pavlović, G. (2015). *Sigurnosna funkcija države i zaštita ljudskih prava. Doktorska disertacija*. Univerzitet Union u Beogradu: Pravni fakultet.
66. Pejanović, Lj., Vejnović, D., Rakić, M. (2018). *Zaštitna funkcija sigurnosti u vanrednim situacijama*. Banja Luka: Evropski defendologija centar za naučna, politička, ekonomska, socijalna, sigurnosna, sociološka i kriminološka istraživanja,
67. Popović, B. (1997). *Filozofski rečnik*. Beograd: Plato,
68. Pusić, E. (1989). *Društvena regulacija*. Zagreb: Globus,
69. Radulović, R. (1994). *Leksikon sigurnosti i zaštite*. Novi Sad: Pravni fakultet, Univerziteta u Novom Sadu – Centar za izdavačku delatnost.
70. Rothschild, E. (1995). What is Security? *Daedalus*, 1995/3, 53–98,
71. Runkle, J. D., Brock-Martin, A., Karmaus, W., Svendsen, E. R. (2012). Secondary surge capacity: a framework for understanding long-term access to primary care for medically vulnerable populations in disaster recovery. *Am J Public Health.*, 102, str. 24–32,
72. Smith, S., Baylis, J. (2001). *Globalization of World Politics*. New York: Oxford Press,
73. Snow, D. (2008). *National Security for a New Era – Globalization and Geopolitics After Iraq*, 3rd ed. New York: Pearson Longman,
74. Stajić, Lj. Gaćinović, R. (2007). *Uvod u studije sigurnosti*. Beograd: Draslar partner,
75. Suljić, L., Bulić, M., Telić, D., Čilimković, A. (2015). *Poplave u BiH – Elementarne nepogode i/ili institucionalna efikasnost*. Tuzla: Centar civilnih inicijativa,
76. Talijan, M. (2004). *Rukovođenje unutrašnjim poslovima*. Beograd: Viša škola unutrašnjih poslova,
77. Tamerius, D. J., Wise, K. E., Uejio, K. C., McCoy, L. M., Comrie, C. A. (2007). Climate and human health: Synthesizing environmental complexity and uncertainty. *Stoch Environ Res Risk Assess.*, 21, str. 601–13,
78. Tatalović, S. (2006). Koncepti sigurnosti na početku 21. stoljeća. *Međunarodne studije*, 1/2006, 60–80,
79. Tatalović, S., Bilandžić, M. (2005). *Osnove nacionalne sigurnosti*. Zagreb: Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske,

80. Testa, M. A., Pettigrew, M. L., Savoia, E., (2014). Measurement, geospatial, and mechanistic models of public health hazard vulnerability and jurisdictional risk. *J Public Health Manag Pract.*, 4; 20, str. 61–68,
81. Trebješanin, Ž. (2001). *Rečnik psihologije*. Beograd: Stubovi kulture,
82. Vuković, D. (1998). *Sistemi socijalne sigurnosti*. Beograd: Fakultet političkih nauka, Institut za političke studije, Centar za socijalnu politiku,
83. Weaver, O. (2000). *European Security Identities 2000, European Security Identities*. PRIO Report 2/2000,
84. Wolfers, A. (1952). National Security as an ambiguous symbol. *Political Science Quarterly*, 4/1952, 481–502,
85. Wren, A. D., Voich, D. (2001). *Menadžment proces, struktura i ponašanje*. Beograd: PS Grmeč Privredni pregled,
86. Zakon o zaštiti i spasavanju u vanrednim situacijama, („Službeni glasnik RS“, br. 121/12)
87. Zakon o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća („Službene novine Federacije BiH“, br. 39/03, 22/06 i 43/10),
88. Zakon o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, br. 29/16 i 33/16),
89. Zhao, J., Thurman, Q., Ren, L. (2008) An Examination of Strategic Planning in American Law Enforcement Agencies. *Police Quarterly*, vol. 11, number 1, str. 3-26.



Naziv odsjeka i/ili katedre: Sigurnosne i mirovne studije

Predmet: Završni magistarski rad

## IZJAVA O AUTENTIČNOSTI RADOVA

Ime i prezime: Komšić Marko

Naslov rada: Strateško planiranje u sistemu unutrašnje sigurnosti

Vrsta rada: Završni magistarski rad

Broj stranica: 78

Potvrđujem:

- da sam pročitao/la dokumente koji se odnose na plagijarizam, kako je to definirano Statutom Univerziteta u Sarajevu, Etičkim kodeksom Univerziteta u Sarajevu i pravilima studiranja koja se odnose na I i II ciklus studija, integrirani studijski program I i II ciklusa i III ciklus studija na Univerzitetu u Sarajevu, kao i uputama o plagijarizmu navedenim na web stranici Univerziteta u Sarajevu;
- da sam svjestan/na univerzitetskih disciplinskih pravila koja se tiču plagijarizma;
- da je rad koji predajem potpuno moj, samostalni rad, osim u dijelovima gdje je to naznačeno;
- da rad nije predat, u cjelini ili djelimično, za stjecanje zvanja na Univerzitetu u Sarajevu ili nekoj drugoj visokoškolskoj ustanovi;
- da sam jasno naznačio/la prisustvo citiranog ili parafraziranog materijala i da sam se referirao/la na sve izvore;
- da sam dosljedno naveo/la korištene i citirane izvore ili bibliografiju po nekom od preporučenih stilova citiranja, sa navođenjem potpune reference koja obuhvata potpuni bibliografski opis korištenog i citiranog izvora;
- da sam odgovarajuće naznačio/la svaku pomoć koju sam dobio/la pored pomoći mentora/ice i akademskih tutora/ica.

**Mjesto, datum**

**Potpis**

Sarajevo, 19.09.2024. godine