



Denis Hadžović, Armin Kržalić i Alma Kovačević

PREGLED STANJA U OBLASTI POLICIJE U BOSNI I HERCEGOVINI

Sarajevo, 2013.

IZDAVAČ:

Centar za sigurnosne studije, Sarajevo

ZA IZDAVAČA:

Denis Hadžović, generalni sekretar

UREDNIK:

Armin Kržalić

ŠTAMPA:

Sonic Studio, Sarajevo

ZA ŠTAMPARIJU:

Emir Džinović

TIRAŽ:

100 primjeraka

Zahvalnost

Autori bi željeli zahvaliti rukovodiocima policijskih organizacija koji su dali svoj doprinos u realizaciji predmetnog istraživanja, kako putem svojih komentara ili komentara njihovih uposlenika, tako i putem dostavljanja traženih podataka koji su nam omogućili da svobuhvatno sagledamo stanje u ovoj krivično pravnoj oblasti. Od značajne pomoći bili su nam i dopisi pojedinih tužilaštava u BiH, kojima se također ovim putem zahvaljujemo.

Posebnu zahvalnost upućujemo predstavnicima policijskih organizacija i predstavnicima Ministarstva sigurnosti BiH, koji su u radnoj atmosferi zajedno sa autorima, dali svoje komentare na prvi nacrt istraživanja, te svojim sugestijama i prijedlozima doprinijeli većoj vjerodostojnosti i kvaliteti istraživanja. Također, zahvaljujemo se i svim autorima čija smo djela i radove koristili, na njihovom naučnom i stručnom doprinosu u izradi ovog istraživanja.

Konačno, ali ne i manje važno, autori se žele posebno zahvaliti Ženevskom centru za demokratsku kontrolu oružanih snaga (DCAF), uz čiju finansijsku podršku i razumijevanje je omogućeno sprovođenje ovog istraživačkog projekta. Svi iskazani stavovi u istraživanju predstavljaju stavove autora, te ne odražavaju nužno mišljenje i stavove DCAF-a.

ISBN 978-9958-857-04-1

COBISS.BH-ID 20264966

© Autorsko pravo CSS, januar 2013. Sva prava zadržana. Nijedan dio ovog istraživanja ne može se umnožavati, čuvati u sistemu koji će da omogući njegovo kasnije preuzimanje ili prenositi u bilo kojem obliku ili bilo kojim elektronskim, mehaničkim sredstvima ili fotokopiranjem ili snimanjem tonskih zapisa ili na bilo koji način, a da se u potpunosti ne navede njegov izvor. CSS pozdravlja i podstiče iskorištavanje i raspodjelu materijala sadržanog u ovom istraživanju.

Sadržaj

Uvod

I	HISTORIJSKI PREGLED REFORME POLICIJSKOG SISTEMA U BOSNI I HERCEGOVINI.....	9
1.1.	Postratno certificiranje policijskih službenika i demokratizacija policijskih organizacija u Bosni i Hercegovini.....	10
1.2.	Uspostava policijskih organizacija na državnom nivou.....	11
1.3.	Pokušaj restrukturiranja policije u BiH	13
	<i>Martensov plan – prva faza (maj 2004).....</i>	<i>14</i>
	<i>Vlaškički pregovori – druga faza (april 2005 – juli 2005.).....</i>	<i>16</i>
	<i>Institucionalno pregovaranje – treća faza (aug. 2005. – sep. 2005.).....</i>	<i>17</i>
	<i>Sporazum o reformi policije – četvrta faza (oktobar - novembar 2005.).....</i>	<i>18</i>
	<i>Osnivanje Direkcije za reformu policije – peta faza.....</i>	<i>18</i>
	<i>Pregovori parlamentarnih stranaka – šesta faza.....</i>	<i>21</i>
	<i>Lajčakov prijedlog reforme policije u BiH – sedma faza.....</i>	<i>21</i>
1.4.	Vizna liberalizacija i uspostava novih organizacija.....	25
II	ORGANIZACIJA, BROJČANO STANJE I NADLEŽNOSTI	31
2.1.	Prvi organizacioni nivo.....	31
2.2.	Drugi organizacioni nivo	32
2.3.	Treći organizacioni nivo.....	34
2.3.1.	Ministarstvo sigurnosti BiH.....	34
2.3.1.1.	Granična policija Bosne i Hercegovine.....	35
2.3.1.2.	Državna agencija za istrage i zaštitu	36
2.3.1.3.	Služba za poslove sa strancima BiH.....	37
2.3.1.4.	Direkcija za koordinaciju policijskih tijela BiH.....	37
2.3.1.5.	Agencija za forenzička ispitivanja i vještačenja.....	38
2.3.1.6.	Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova.....	38
2.3.1.7.	Agencija za policijsku podršku.....	39
III	FINANSIRANJE POLICIJSKOG SISTEMA U BIH	51
	Finansiranje prvog organizacionog nivoa.....	52
	Finansiranje drugog organizacionog nivoa.....	53
	Finansiranje trećeg organizacionog nivoa.....	53
IV	STRUKTURALNA ANALIZA NADLEŽNOSTI U ZAKONODAVSTVU I PRAKSI... 57	57
4.1.	Policijske organizacije koje u svojoj nadležnosti imaju policijska ovlaštenja	59
4.2.	Organizacije koje u svojoj nadležnosti nemaju policijska ovlaštenja ali obavljaju poslove borbe protiv kriminaliteta	60
4.3.	Praksa određivanja nadležnosti kroz postojeće zakonodavstvo	61
	4.3.1. Direktno preciziranje djela.....	62
	4.3.2. Negativno određenje nadležnosti.....	63
	4.3.3. Indirektno određivanje nadležnosti	64
4.4.	Analiza nadležnosti za pojedina krivična djela u zakonodavstvu i praksi	64
4.5.	Sektori i jedinice policijske organizacije za borbu protiv najtežih krivičnih djela....	71
V	UNUTRAŠNJA I MEĐUNARODNA SARADNJA	75
5.1.	Međusobna saradnja policijskih organizacija.....	75
5.2.	Međunarodna saradnja	84
	UMJESTO ZAKLJUČKA	86

SKRAĆENICE

AEPTM	Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova
APIK	Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije
BD	Brčko Distrikt
BiH	Bosna i Hercegovina
BPK	Bosansko - podrinski kanton
CJB	Centar javne bezbjednosti
CSS	Centar za sigurnosne studije
DCAF	Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (Ženevski centar za demokratsku kontrolu oružanih snaga)
DGS	Državna granična služba
DNZ	Demokratska Narodna Zajednica
EU	Evropska Unija
EUPM	European Union Police Mission (Policajska misija Evropske unije)
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
FMUP	Federalno Ministarstvo unutrašnjih poslova
FUP	Federalna uprava policije
GP BiH	Granična policija Bosne i Hercegovine
HDZ	Hrvatska demokratska zajednica
HNK	Hercegovačko - neretvanski kanton
IPTF	International Police Task Force (Međunarodne policijske snage)
KM	Konvertibilna marka
KMUP	Kantonalno Ministarstvo unutrašnjih poslova
KS	Kanton Sarajevo
KZ	Krivični zakon
MUP	Ministarstvo unutrašnjih poslova
NATO	North Atlantic Treaty Organization (Sjeveroatlantski savez)
NGO	Non-governmental organization (Nevladina organizacija)
OHR	Office of the High Representative (Ured visokog predstavnika)
OSA/OBA	Obavještajno sigurnosna/bezbjednosna agencija
PDP	Partija demokratskog progressa
PK	Posavski kanton
RS	Republika Srpska
SAD	Sjedinjene Američke Države
SBiH	Stranka za Bosnu i Hercegovinu
SDA	Stranka demokratske akcije
SDS	Srpska demokratska stranka
SIPA	Državna agencija za istrage i zaštitu
SNSD	Savez nezavisnih socijaldemokrata
SSP	Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju
TK	Tuzlanski kanton
UIO	Uprava za indirektno oporezivanje
UN	Ujedinjene nacije
VM	Vijeće Ministara
ZDK	Zeničko - dobojski kanton
ZKP	Zakon o krivičnom postupku
ZPS	Zakon o policijskim službenicima
ZUP	Zakon o unutrašnjim poslovima

Uvod

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Neuspješan ishod, odnosno parcijalna podrška dogovorenoj reformi, ujedno je označila i kraj učešća svih instanci društva i njihovog interesa u pogledu ocjene funkcionalnosti policijskog sistema. Nikada do sada nije urađena evaluacija uspješnosti te reforme, niti se vrši monitoring ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti novouspostavljene policijske

strukture. Okončanjem mandata Policijske misije Evropske unije, podrška policijskim organizacijama u BiH nastavljena je kroz multilateralne i bilateralne programe podrške, koji u svom obimu ne zadiru u suštinske, institucionalne reforme, već na unaprijeđenje rada i funkcionalnosti pojedinih organizacija.

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

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

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

Ovo istraživanje o reformi policije u BiH naš je skromni doprinos težnjama za prihvatanjem najviših demokratskih principa u ovoj oblasti državne uprave. Istraživanje čini pet poglavlja: Historijski pregled reforme policijskog sistema u BiH, Organizacija, brojčano stanje i nadležnosti, Finansiranje policijskog sistema u BiH, Strukturalna analiza nadležnosti u zakonodavstvu i praksi, Unutrašnja i međunarodna saradnja, te zaključna razmatranja.

I HISTORIJSKI PREGLED REFORME POLICIJSKOG SISTEMA U BOSNI I HERCEGOVINI

Koncept reforme sigurnosnog sektora Bosne i Hercegovine, čiji integralni dio svakako čini i reforma policijskog sistema, otpočeo je neposredno nakon uspostave mira u Bosni i Hercegovini 1995. godine. Nove (stare) elite vlasti, uz manja ili veća odstupanja, reformu policije su tretirali kao dio paketa vezanog za dostizanje standarda evropskih integracija. Otud ne iznenađuje, da se i koncept policijske reforme pokušavao javno tumačiti prevashodno kao ustupak razvijenim zemljama, odnosno kao nezaobilazni dio puta ka priključenju BiH u EU i NATO. Ovakvim pristupom, koji je bio identičan i u drugim zemljama Zapadnog Balkana, željele su se prikriti bar dvije činjenice. Prema profesoru Hadžiću, te činjenice se ogledaju u tome da lokalne političke elite sebi i svojim glasačima stvaraju iluziju da se manjak volje i znanja potrebnog za radikalnu reformu društva i sektora sigurnosti može prikriti/ili nadoknaditi reformskom logorejom. Druga činjenica ogleda se u poturanju, svojoj i tuđoj javnosti, stihijske reorganizacije policije i sektora sigurnosti kao reforme, odnosno, priče da je moguće reformisati naslijeđenu policiju, vojsku i obavještajne službe, a da se pritom ne dira u njihovo ratno naslijeđe.¹

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

¹ Hadžić, M. (2001) *Sudbina partijske vojske*. Beograd: Samizdat B92.

1.1. Postratno certifikovanje policijskih službenika i demokratizacija policijskih organizacija u Bosni i Hercegovini

Certifikovanje policajaca i nadzor nad radom policijskih organizacija, u početnom stadiju reformi, sprovodio je IPTF,² odnosno UN-ove međunarodne operativne policijske snage. Događaji koji su slijedili u narednim godinama, rezultirali su prvim ozbiljnijim koracima ka reformi policijskih organizacija u BiH. Neke od IPTF-ovih inicijativa, bile su usmjerene i na poboljšanje kohezije između pripadnika policijskih snaga iz različitih organizacija. Međutim, osnovni zadatak Međunarodnih operativnih policijskih snaga u BiH ogledao se u praćenju, posmatranju i provjeri aktivnosti agencija za provođenje zakona, uključujući i relevantne pravosudne institucije. Sve navedene aktivnosti provedene su u cilju osiguranja primjene međunarodnih standarda u radu policije, a samim tim i obezbjeđivanja poštovanja i povjerenja šire javnosti u domaće policijske snage. Na osnovu posljednjeg, pokrenut je i program UN-a za reformu policije u BiH. Isti je sprovodio IPTF, a ogledao se u certifikovanju policijskih službenika. U okviru ovog programa, 558 službenika nije zadovoljilo kriterije IPTF-a i tim pripadnicima policije je uskraćena certifikacija.³ Za skoro 17.000 policijskih službenika IPTF je izdao certifikate, odnosno privremena ovlaštenja, a za 15.786 policijskih službenika urađena je puna certifikacija. Ovakav nepotpun pristup certifikaciji policijskih službenika, doveo je do određenog nezadovoljstva. Pravni problemi koji su proizašli iz ovog procesa nikada nisu riješeni, pa u nekim segmentima i danas opterećuju rad policije u BiH.

Neke od inicijativa IPTF-a bile su usmjerene i na poboljšanje kohezije između pripadnika policijskih snaga iz različitih struktura. Tako je pod okriljem Misije UN-a u BiH uspostavljen CIVBiH, odnosno policijski kapacitet BiH za provođenje međunarodnih mirovnih operacija u čiji sastav su ušli pripadnici postojećih policijskih struktura. Te formacije, nakon što su prošle kroz odgovarajuće treninge od strane IPTF-a, u aprilu 2000. godine prvi put su raspoređene u sastav UN mirovne misije snaga u Istočnom Timoru, misiju UNTEAT.⁴ Od tada pa do 2011. godine u mirovnim misijama (Liberija, Kipar,

² IPTF (International Police Task Force) je dobio mandat na osnovu ANNEX-a XI Dejtonskog mirovnog sporazuma. IPTF je počeo sa radom u decembru 1995. godine. Brojnost IPTF-ovg kontigenta kretala se od 1600 do 2000 policijskih službenika.

³ Deset godina Policijske misije Europske unije, Priča o Policijskoj misiji Europske unije u BiH, Policijska misija EU u BiH, Sarajevo, 2012.

⁴ Associated Press Newswires (2000), *'Bosnian Police had off for First Mission Abroad'*, Dow-Jones Database.

Sudan, Haiti, Ist. Timor), sudjelovalo je 135 policijskih službenika/ca iz BiH, od čega je bilo 17 pripadnica ženskog spola.⁵

1.2. Uspostava policijskih organizacija na državnom nivou

Policijske organizacije u BiH kojih je, kao što je navedeno bilo 13 u tom periodu, u okviru svojih poslova i zadataka obavljale su i poslove nadzora i kontrole prelaska državne granice. Za te poslove bile su nadležne sve do uspostave Državne granične službe (DGS), čiji je proces uspostave bio opterećen mnogim poteškoćama. Početkom 1999. godine, Ured Visokog predstavnika (OHR), uputio je inicijativu Predsjedništvu BiH sa prijedlogom za uspostavu Državne granične službe. Ova inicijativa je prihvaćena i konkretizovana na način da je Predsjedništvo BiH osnovalo Direkciju, čiji je zadatak bio da izradi odgovarajuću zakonsku regulativu za uspostavljanje navedene službe. Zakon je ubrzo pripremljen, ali zbog političkih neslaganja, isti je u nekoliko navrata bio odbijen u Parlamentarnoj skupštini BiH. Nemogućnost usvajanja zakona u parlamentarnoj proceduri, nagnala je visokog predstavnika da isti proglasi i nametne. Tako je Državna granična služba uspostavljena na temelju Zakona o Državnoj graničnoj službi BiH, kojeg je, u skladu sa svojim ovlaštenjima, 13. januara 2000. godine, donio visoki predstavnik. Već nakon šest mjeseci od donošenja zakona, DGS je otpočeo sa operativnim radom. Zakon o Državnoj graničnoj službi BiH je nešto kasnije, u augustu 2001. godine, ratifikovala i Parlamentarna skupština BiH. Proces preuzimanja poslova nadzora i kontrole prelaska državne granice od entitetskih i kantonalnih MUP-ova tekao je etapno i okončan je 30. septembra 2002. godine, inauguracijom Jedinice granične policije Strmica⁶. Ovim činom ozvaničena je pokrivenost cjelokupne državne granice, duge 1.551 km, a brojčano, snage osoblja DGS-a dostigle su broj od oko 2.000 službenika.

U ovom periodu reforma je tekla i u smjeru uspostave policijske organizacije na državnom nivou, koja bi bila odgovorna za prikupljanje i obradu podataka od interesa za sprovođenje međunarodnih i krivičnih zakona u BiH. U tom cilju, OHR i UN Misija u BiH su u prvoj polovini 2002. godine sačinili pravni okvir za Državnu agenciju za informacije i zaštitu (SIPA), koja je osnovana te iste godine kao samostalna institucija Bosne i Hercegovine.

⁵ Izvještaj o provedbi Akcionog plana za implementaciju UN Rezolucije 1325 'Žene, mir i sigurnost' u Bosni i Hercegovini za 2012. godinu

⁶ Brošura Granična policija BiH: Uspostava i razvoj.

Pored gore navedenog, Agencija je imala nadležnosti i za zaštitu vrlo važnih ličnosti, diplomatsko-konzularnih predstavništava i objekata institucija BiH, te diplomatskih misija koje imaju mandat u BiH. Nedostatak političke podrške odrazio se i na sam proces uspostave ove institucije. Tako je Agencija do kraja 2002. godine imala uposlena samo tri službenika, i to tri direktora, a operativni rad je bio onemogućen zbog nedostatka osoblja, prostorija za smještaj, kao i nedovoljnim pravnim osnovom za njen rad. U osnovi političkih previranja, bilo je neslaganja određenih političkih opcija oko prenosa pojedinih nadležnosti entiteskih MUP-ova na novouspostavljenu Državnu agenciju za informacije i zaštitu (SIPA).

Još jedna institucija iz oblasti sigurnosti na državnom nivou osnovana je u 2002. godini, a to je Ministarstvo sigurnosti BiH,⁷ koje je dobilo širok dijapazon nadležnosti u oblasti sigurnosti na državnom nivou. Ministarstvo je osnovano u decembru 2002. godine, a isto je postalo operativno u 2003. godini, nakon usvajanja neophodnog zakonodavstva, popune osoblja i dodijeljivanja odgovarajućeg budžeta. Bitno je napomenuti da Ministarstvu sigurnosti BiH nisu dodijeljene nikakve direktne nadležnosti vezane za policijske poslove.

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

Na drugoj strani, manjkavosti modernog policijskog menadžmenta na svim nivoima, dodatno su otežavale rad policije. Organizacija policijskog menadžmenta, gdje politička supervizija od strane MUP-a nije bila jasno odvojena od operativnog djelovanja, dovela je do nejasno definisanih odgovornosti, te do povećanja broja osoblja na administrativnim pozicijama. Ovaj period karakteriše i nepostojanje jasno definisane policijske strategije i ciljeva, pa su tako godišnji programi aktivnosti predstavljali samo opštu listu svih policijskih dužnosti. Jednostavno, nije bilo proaktivnosti u radu, a primjetno je bilo i

⁷ Zakon o Vijeću ministara BiH, 03. decembra 2002. Preuzeto sa : http://www.ohr.int/decisions/statemattersdec/default.asp?content_id=28610

odsustvo rada policije koji je fokusiran na odnose policije i građana. Tadašnji pravilnici/direktive/izvještaji su, u nekim instancama, bili izvor dezinformacija i nisu odražavali realnu situaciju. Čak su u nekim slučajevima bili u kontradikciji sa državnim zakonima, te dovodili do preklapanja nadležnosti u ne-operativnim policijskim poslovima. Generalno sagledavajući, navedeni dokumenti su služili kao jedna vrsta alibija policijskim organizacijama za neefikasno korištenje, kako ljudskih, tako i finansijskih resursa.

Broj certifikovanih policijskih službenika u BiH je krajem 2002. godine iznosio oko 17.000, izuzimajući administrativno osoblje u različitim ministarstvima unutrašnjih poslova. Zastupljenost manjina i rodna ravnopravnost se u ogromnoj mjeri poboljšala u periodu od završetka rata, ali je moguće ostvariti dodatni napredak u ovoj oblasti.⁸

1.3. Pokušaj restrukturiranja policije u BiH

U nastojanju da prevaziđu navedene probleme koji su opterećivali policijske organizacije u BiH,⁹ te uvažavajući preporuke Evropske komisije, bosanskohercegovačke vlasti su se opredjelile da otpočnu reformu policije. Pripreme procesa reforme policije trajale su veoma dugo. Već na samom početku procesa mogao se steći dojam da će reformom dominirati isključivo politički interesi, a da će mišljenja i preporuke profesionalaca iz ove struke ostati u drugom planu.

Na fonu ovoga političkog opredjeljenja, koji je koincidirao i sa inauguracijom Policijske misije Evropske unije (EUPM) u Bosni i Hercegovini početkom 2003. godine,¹⁰ iniciran je početak reforme policije u BiH.¹¹ Nešto kasnije, ovaj proces reforme naveden je i kao neophodan preduslov za potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Bosne i Hercegovine sa EU. Studija izvodljivosti i pripremljenosti BiH za (potencijalno) članstvo u

⁸ Deset godina Policijske misije Evropske unije, Priča o Policijskoj misiji Evropske unije u BiH, Policijska misija EU u BiH, Sarajevo, 2012. str. 27.

⁹ Problemi poput: etničkog balansa u popunjenosti policije, loša tehnička opremljenost, nedovoljno stručan kadar, neprimjeren politički utjecaj, niske plate, organizovani kriminal i pitanja oduzimanja certifikata.

¹⁰ 15. januar 2003. godine. Mandat EUPM se ogledao u radu sa srednjim i višim menadžmentom, a ne sa patrolnom policijom i zbog toga je EUPM bio daleko manje vidljiv od IPTF-a. Službenici Misije su bili raspoređeni u kancelarije i administrativne odjele sa supervizorima policijskih službenika. Deset godina Policijske misije Evropske unije, Priča o Policijskoj misiji Evropske unije u BiH, Policijska misija EU u BiH, Sarajevo, 2012.

¹¹ EUPM-ova interna radna grupa je početkom 2003. počela da ispituje moguće inicijative za rekonstrukciju policije i tražila modele za restrukturiranje policijskih tijela u državi. Radna grupa je svoj posao završila u novembru 2003. godine sa konkretnim konceptnim planom za restrukturiranje policije.

EU, koju je objavila Evropska komisija u novembru 2003. godine, navodi kako je između 16 područja koja su bila određena kao prioritetna za uspostavu funkcionalne državne strukture, vladavina prava i reforma policije zauzimaju vrh na predmetnoj listi.¹²

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

Provođenje policijske reforme u Bosni i Hercegovini otpočelo je 20. maja 2004. godine, najavom tadašnjeg predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH, gospodina Adnana Terzića, da će u narednih mjesec dana „formirati ekspertnu komisiju koja će do kraja godine pripremiti zakone za reformu policije u BiH.“ Period između januara 2003. i maja 2004. godine, iskorišten je za pripremu reforme. Predviđeno je da reforma bude završena do 25. februara 2005. godine, ali je ona potrajala znatno duže, tačnije tri godine, devet mjeseci i pet dana. Reforma policije je, kao što smo vidjeli, optimistično najavljena, a odvijala se kroz nekoliko faza koje će biti predstavljene u nastavku teksta. Pored početka provođenja policijske reforme u BiH, 2004. godinu je obilježilo i donošenje Zakona o Državnoj agenciji za istrage i zaštitu.¹³ Ovim zakonom utvrđena je nadležnost i organizacija SIPA-e kao policijskog organa. SIPA je pravno naslijedila Državnu agenciju za informacije i zaštitu, koja je osnovana 2002. godine, kao samostalna institucija Bosne i Hercegovine, o čijoj nadležnosti je bilo govora ranije. SIPA je tako postala prva policijska agencija koja svoju nadležnost ostvaruje na cijeloj teritoriji BiH.¹⁴

Martensov plan – prva faza (maj 2004). Prvi pokušaj u provođenju policijske reforme BiH iniciran je od strane i pod pokroviteljstvom Evropske komisije, koja je u tu svrhu za predsjednika komisije za reformu delegirala bivšeg premijera Belgije, gospodina Wilfreda Martensa. Shodno tome, Vijeće ministara BiH je formiralo Komisiju za restrukturiranje

¹² Evropska Komisija (European Commission) Deklaracija sa sastanka EU - Zapadni Balkan u Solunu , 21.06. 2003. Dostupno on-line:

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/03/163&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

¹³ Zakon o Državnoj agenciji za istrage i zaštitu („Službeni glasnik BiH“, br. 27/04, 63/04, 35/05 i 49/09).

¹⁴ Strateški plan aktivnosti državne agencije za istrage i zaštitu 2012-2014. SIPA, Sarajevo 2012. str. 20.

policije (PRC),¹⁵ koja se sastojala od domaćih i međunarodnih eksperata. Cilj reforme je bio uskladiti kapacitete policije sa evropskim standardima i praksom, odnosno organizovati policijske organizacije u BiH na način da budu sposobne za borbu protiv organizovanog kriminala i terorizma, te spremne i voljne da privedu sudu pravde osumnjičene za ratne zločine.

Prema riječima tadašnjeg ministra sigurnosti BiH gosp. Bariše Čolaka, BiH je u tom periodu imala 18.000 policajca i 5.000 administrativnih radnika, odnosno ukupno oko 23.000 zaposlenih u organima policije, što je prevazilazilo ekonomske kapacitete zemlje. Plate policajaca u Republici Srpskoj su bile najniže, dok su u pojedinim kantonima u FBiH bile i do tri puta veće od prosječne plate u Federaciji BiH. O teškoj i neujednačenoj situaciji govori i podatak da je tadašnja neto osnovna plata varirala između 340 KM mjesečno u RS-u i 1259 KM mjesečno u Brčko Distriktu.¹⁶ Ovakva neujednačenost u primanjima stvarala je opravdano nezadovoljstvo pripadnika policije, te generirala pretpostavke za korupciju.

Komisija za reformu policije, na čelu sa gosp. Martensom, 15. decembra 2004. godine je završila prijedlog za reformu policije. U istom je predloženo da se u BiH formira jedinstvena policijska struktura, sačinjena od više policijskih oblasti, kojima bi rukovodio direktor ili komesar. Jedinstvena policija BiH bila bi finansirana s državnog nivoa i organizovana po regionalnom principu, gdje postojeće administrativne granice između entiteta ne bi imale direktnog značaja za formiranje lokalnih policijskih oblasti.

Predsjednik Komisije za reformu policije, gosp. Martens je 14. januara 2005. godine, predsjedavajućem Vijeća ministara BiH, gosp. Terziću i Visokom predstavniku gosp. Pediju Ešdaunu i formalno uručio konačni Izvještaj o radu Komisije, koji je sadržavao koncept za uspostavljanje jedinstvene policijske strukture u Bosni i Hercegovini.¹⁷ Shodno tome, BiH će imati isključivu nadležnost nad svim policijskim pitanjima, što uključuje i zakonodavnu i budžetsku nadležnost. Također, predviđeno je da ministar sigurnosti ima

¹⁵ Komisija za reformu policije se sastojala od članova, pridruženih članova i posmatrača. Šef Misije EUPM-a također je bio član Komisije.

¹⁶ Finansijska, organizaciona i administrativna procjena Policijskih snaga BiH i Državne granične službe, Sažetak menadžmenta, ICMPD, TC i dr. Sarajevo, maj 2004.

¹⁷ Preporučena jedinstvena struktura bila je u skladu sa 12 usmjeravajućih principa za reformu policije navedenih u članu 2. odluke Visokog predstavnika. Izvještaj daje 3 glavna elementa koji su neophodni u procesu reforme u BiH: isključiva državna nadležnost nad policijom; lokalne policijske oblasti određene na osnovu tehničkih i profesionalnih kriterija i sistem koji štiti policiju od neodgovarajućeg političkog utjecaja.- Deset godina Policijske misije Evropske unije, Priča o Policijskoj misiji Evropske unije u BiH, Policijska misija EU u BiH, Sarajevo, 2012. str. 58.

odgovornost za opšti politički nadzor jedinstvene strukture policije u državi. Narodna skupština Republike Srpske je u aprilu 2005. godine odbila prijedlog reforme policije koji je sačinila Komisija za reformu, označivši time kraj ove faze.

Vlaškički pregovori¹⁸ – druga faza (april 2005 – juli 2005.) Ovu fazu reforme karakterišu pregovori lidera političkih stranaka o tzv. Martensovom planu. Dakle, prethodno odbijeni prijedlog reforme policije u Narodnoj skupštini RS-a, ponovno je uzet u razmatranje i poslužio je kao osnov za nove političke pregovore predstavnika uključenih političkih partija. Bitno je napomenuti da je cjelokupna reforma policije započeta i vođena na osnovu tri principa, koje je Evropska komisija postavila kao osnov i minimalan uslov za reformu. To su sljedeća tri principa, za koje su zvaničnici EU govorili da se od njih ne smije odstupiti prilikom reforme, ali kao što će se kasnije vidjeti ni oni nisu ostali dosljedni svojim istaknutim principima:

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

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

Ipak, u maju 2005. godine, visoki predstavnik Ešdaun je odlučio da prekine daljnje pregovore o reformi policije, nakon što lideri RS-a nisu prihvatili prijedlog da mape policijskih regija prelaze entitetske granice. Narodna skupština RS-a je donijela zaključak, da se reforma policije može sprovesti samo u okviru Ustava RS-a i Ustava BiH, te uz poštivanje Dejtonskog mirovnog sporazuma. Šef policijske misije Evropske unije, gosp. Kevin Karti poručio je 30. maja 2005. godine poslanicima Narodne skupštine RS-a, da je nemoguće ostvariti punu reformu policije ako policijske regije ne prelaze granice entiteta, uz napomenu da je to neophodno isključivo iz profesionalnih (tj. funkcionalnih) razloga.

¹⁸ Ovi pregovori su nazvani „Vlaškički pregovori“ jer su se sastanci učesnika razgovora održavali na planini Vlašić u blizini Travnika.

U Sarajevu je 26. jula 2005. godine, zbog nedolaska nekolicine stranačkih lidera propao pokušaj postizanja dogovora o nastavku započetih političkih pregovora o reformi policije u institucijama sistema. Ovaj drugi pokušaj reforme je, također, propao na političkom nivou.

Međutim, od reforme se nije odustalo, pa je tako Pedi Ešdaun proglasio reformu policije za svoj glavni prioritet u radu, te uspostavio Komisiju za restrukturiranje policije. Donesena je i odluka o uspostavi Direkcije za implementaciju restrukturiranja policije.

Institucionalno pregovaranje – treća faza (august 2005. – septembar 2005.). Ovu fazu karakterišu brojni sastanci predstavnika vlada, a ne nužno političkih (stranačkih) elita. Period institucionalnog pregovaranja o reformi policije je započeo u augustu 2005. godine, sastankom predstavnika Vlade FBiH, Vlade RS i Vijeća ministara BiH. Za platformu institucionalnih pregovora preuzet je prijedlog Komisije za reformu policije i politički dogovor sa Vlašića. Pregovori su trebali iskristalisati jedinstven prijedlog reforme policije, koji bi bio upućen do 15. septembra nadležnim parlamentima na usvajanje.

Na sastanku 7. septembra 2005. dogovoreno je osnivanje jedinice (Direkcije) za provođenje reforme policije, radnog tijela čiji je zadatak bila priprema plana za implementaciju reforme policije, kao i zakonskih i podzakonskih akata koji će regulisati ovu oblast. Direkciju osniva Vijeće ministara BiH, uz saglasnost entitetskih vlada i Brčko Distrikta BiH. Međutim, iako je postignut dogovor o ključnim pitanjima reforme, ona nije provedena. Ni novi sastanak koji je bio održan 11. septembra te godine u Banja Luci, nije donio nikakav pomak.

Zbog neprihvatanja polazne osnove za pregovore o reformi policije od predstavnika iz RS-a i ova faza pregovora je bila predodređena na neuspjeh. Brojni ministri vanjskih poslova zemalja Evropske unije, izrazili su duboko razočarenje odlukom Narodne skupštine RS-a da odbije prijedlog reforme policije, koji je bio u skladu sa evropskim principima. To je bio i razlog za njihovu odluku da Bosni i Hercegovini ne odobre početak pregovora o stabilizaciji i pridruživanju sa EU, uprkos spremnosti da se jedan takav čin desi prije desetogodišnjice potpisivanja Dejtonskog sporazuma.

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

Sporazum o reformi policije – četvrta faza (oktobar - novembar 2005.). Ovaj sporazum ponuđen je od strane predstavnika Vlade RS-a, na sastanku sa visokim predstavnikom gosp. Ešdaunom. Sporazum¹⁹ je predviđao da izvršna vlast u BiH formira direkciju za provođenje reformi, te da ista izradi plan reformi policije po fazama, uključujući prijedloge policijskih regija najkasnije do 30. septembra 2006. godine. Sporazum se morao primjenjivati u skladu sa tri evropska principa, te Ustavom Bosne i Hercegovine i ustavima entiteta, a nije otvarao ni regulisao pitanja postojećeg sudskog i tužilačkog sistema u BiH. Do polovine oktobra, parlamentarne skupštine entiteta su prihvatile Sporazum o reformi policije u BiH. Kao nagradu za prihvaćeni Sporazum, Evropska komisija je dala 21. oktobra 2005. godine saglasnost Vijeću (ministara) Evropske unije da započne pregovore o stabilizaciji i pridruživanju sa Bosnom i Hercegovinom. Pregovori sa Evropskom unijom su otpočeli 24. novembra 2005. godine. Rezultat četvrte faze reforme policije je višestranu prihvaćen Sporazum o reformi policije, a najveća vrijednost ovog sporazuma leži, upravo, u njegovom podstreku za otpočinjanje pregovora o stabilizaciji i pridruživanju BiH sa EU.

Osnivanje Direkcije za reformu policije – peta faza. Peta faza reforme policije trajala je punih 14 mjeseci. Ona je otpočeta osnivanjem Direkcije za reformu policije od strane Vijeća ministara BiH, a na osnovu postignutog Sporazuma o reformi policije. Direkcija je imala zadatak da do 30. septembra 2006. godine pripremi nacrt projekta reforme policije u skladu sa tri evropska principa. Direkciju je činio Upravni odbor sastavljen od 12 članova, u kojem su ravnopravno zastupljeni predstavnici svih konstitutivnih naroda. Njegovu strukturu činili su: direktor i zamjenik direktora Državne agencije za istrage i zaštitu, direktor Policije Republike Srpske, direktor Uprave policije Federacije BiH, šef policije Brčko Distrikta BiH, direktor i zamjenik direktora Izvršnog tijela Direkcije i predstavnik Policijske misije Evropske unije. Odluke se donose konsenzusom devet ključnih članova Upravnog odbora, a kad to nije moguće odluke se donose prostom većinom, uz uslov da je potrebna i podrška predstavnika Policijske misije EU.

Vijeće ministara BiH usvojilo je 29. decembra 2005. godine Odluku o imenovanju Upravnog odbora Direkcije za provođenje reforme policije i Izvršnog tijela Direkcije.

¹⁹ Pomenuti politički sporazum postignut 5. oktobra 2005. godine je definisao sljedeće: 1) prihvaćena su tzv. 3 principa Evropske komisije: Sve zakonodavne i budžetske nadležnosti za sva pitanja policije moraju se nalaziti na državnom nivou, ne smije biti političkog uplitanja u operativni rad policije, lokalne policijske oblasti se uspostavljaju u skladu sa profesionalnim tehničkim kriterijima. 2. Reforma će se implementirati tokom perioda od 5 godina, počevši od oktobra 2005. godine; 3. Jedinstveno radno tijelo će pripremiti plan implementacije reforme policije.

Usvajanjem ovih odluka, ispunjena je obaveza definisana sporazumom o rekonstrukciji policijskih snaga i dogovor sa predstavnicima Evropske unije.

U Sarajevu su 25. januara 2006. godine otpočeli pregovori Bosne i Hercegovine sa Evropskom unijom o stabilizaciji i pridruživanju, te dijalog o uvodnim načelima.

Upravni odbor Direkcije za reformu policije, na sjednici održanoj 3. maja 2006. godine, većinom glasova usvojio je mišljenje o modelu organizovanja policije u BiH, kojim je predviđeno da država bude nadležna za finansije i zakonodavstvo, a da se operativnim poslovima bave lokalne policijske regije. Predstavnik Direkcije iz Republike Srpske glasao je protiv ovakvog mišljenja. Nakon ovakvog razvoja događaja, uslijedila je i reakcija Vlade RS-a, koja je 24. maja 2006. godine donijela Odluku da zamrzne status svog člana u radu Upravnog odbora.

U Izvještaju Evropskog parlamenta 2006/2290(INI) od 6. februara 2007. godine, navodi se kako nedavno predloženi nacrt za realizaciju reforme policije BiH, jasno i uravnoteženo dijeli kompetencije između državnih i lokalnih jedinica. Naravno pod uslovom da se usvoji i opći pravni okvir za policijsku upravu, koji će osigurati budžetska sredstva za rad, strateški nadzor i usklađivanje odnosa između različitih organa i nivoa, ali ne na način da izazovu kršenje nužne autonomije u radu lokalnih jedinica. Također, u Izvještaju se naglašava neophodnost da oblikovanje policijske strukture mora biti u skladu s etničkim sastavom stanovništva u Bosni i Hercegovini.

Vijeće ministara BiH, na svojoj sjednici od 13. septembra 2006. godine, nije prihvatilo Izvještaj o radu Direkcije za reformu policije koji je dostavio Upravni odbor. Izvještaj nisu podržali ministri iz reda srpskog naroda.

Vijeće ministara Evropske unije izrazilo je zabrinutost zbog nedostatka napretka u provođenju Sporazuma o reformi policije iz oktobra 2005. godine, te je sa nestrpljenjem očekivalo ubrzano otklanjanje prepreka na tom putu.²⁰

Upravni odbor Direkcije za reformu policije je, nakon trodnevnog rada, 27. oktobra 2006. godine u Sarajevu, dogovorio šemu budućeg policijskog sistema BiH. Predstavnik Vlade RS učestvovao je u radu Upravnog odbora u svojstvu posmatrača.

²⁰ Zaključak Vijeća ministara 14. septembar 2006. godine

Uporedo sa dogovorom o reformi policije, u 2006. godini se radilo i na pravnoj regulativi i okvirima rada Službe za poslove sa strancima. Cilj je bio da se kontrola migracija premjesti na državni nivo, obzirom da je postojeća nadležnost za kontrolu migracija u zemlji bila u različitim „odjeljenjima za strance“ koji su se nalazili pri kantonalnim ministarstvima unutrašnjih poslova, Policiji Brčko Distrikta BiH, te Ministarstvu unutrašnjih poslova Republike Srpske.

Ograničeni resursi i ovlaštenja ovakvog sistema su bili veoma neučinkoviti, te je stoga donešena odluka o osnivanju Službe za poslove sa strancima, koja pravno utemeljenje dobija usvajanjem Zakonu o Službi za poslove sa strancima („Službeni glasnik BiH“ br. 54 /05). Služba za poslove sa strancima osnovana je 1. oktobra 2006. godine, te djeluje kao upravna organizacija u okviru Ministarstva sigurnosti BiH sa operativnom samostalnošću.

Značajni napredak u smislu poboljšanja pravnog okvira kojim se regulišu pitanja kretanja i boravka stranaca u Bosni i Hercegovini, postignut je usvajanjem Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu („Službeni glasnik BiH“ br. 36/08), koji je u dovoljnoj mjeri usklađen sa pravnom stečevinom EU (*acquis communautaire*), a u oblasti imigracija u potpunosti usklađen sa Šengenskim sporazumom u oblasti viza.

Šef Delagacije Evropske komisije u BiH, gospodin Dimitris Kurkulas, prezentirajući izvještaj o napretku BiH u ispunjavanju uslova za pridruživanje EU, optužio je vlasti u RS-u da opstruiraju reformu policije u BiH, zbog čega nije osiguran značajniji napredak u ovoj oblasti.²¹ Također u izvještaju su vlasti RS-a prozване odgovornim i za izostanak pune saradnje sa Haškim tribunalom, navodeći da policija RS-e nije uhapsila niti jednog visoko pozicioniranog optuženika za ratne zločine. Izvještaj, s druge strane, navodi kako vlasti u Federaciji BiH u potpunosti sarađuju sa Tribunalom.

Direkcija za reformu policije je, 14. decembra 2006. godine, formulisala Prijedlog reforme policije bez saglasnosti RS-e a dan kasnije, petom tehničkom rundom, završeni su pregovori o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju između BiH i Evropske unije.

²¹ Milan Ljepojević (2009), *Reforma policije u BiH*. Banja Luka: Trioprint, str. 162.

Pregovori parlamentarnih stranaka – šesta faza. Ova faza reforme policije otpočela je sastankom predstavnika 12 parlamentarnih stranaka²² u Sarajevu 16. februara 2007. godine, koji je sazvaio tadašnji predsjedavajući Vijeća ministara gosp. Nikola Špirić.²³ Rezultat sastanaka bio je skroman, odnosno dogovoreno je da se isti predstavnici sa istim ciljem ponovno sastanu 20. februara 2007. godine. Tadašnji zamjenik Visokog predstavnika, gosp. Rafi Gregorijan je na ovom sastanku ponudio prijedlog reforme policije, kojim je predviđeno deset policijskih regija u BiH. U RS-u bi se zadržalo pet centara javne sigurnosti, dok bi deset kantonalnih policijskih jedinica trebale biti pretočene u pet policijskih oblasti, koje ne bi prelazile entiteske granice. Policijom bi rukovodio ministarski odbor, a ne ministar sigurnosti.

Pregovori su nastavljeni i 24. februara, te 14. marta 2007., ali nije postignut dogovor o reformi policije. Zbog neuspješno vođenih pregovora o reformi policije, BiH je propustila šansu da u martu 2007. godine parafira Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju. Neuspjeh pregovora se ogleda u činjenici, da su poslanici svih parlamentarnih stranaka iz RS-a bili jedinstvenog stava da reforma policije u BiH nije moguća bez opstanka policije RS-a,²⁴ a predstavnici stranaka iz FBiH su bili jedinstveni u stavu da MUP RS-a treba biti ukinut i da policijske nadležnosti trebaju prelaziti entitetsku granicu²⁵.

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

²² Sastanku su, između ostalih, prisustvovali predstavnici Direkcije za reformu policije, šef Delegacije Evropske komisije u BiH Dimitris Kurkulas, šef Policijske misije Evropske unije (EUPM) u BiH Vincenco Kopola, prvi zamjenik visokog predstavnika Rafi Gregorijan i američki ambasador u BiH Daglas Meklheni.

²³ "Po prvi put smo ozbiljno razgovarali o onome što se zove reforma policije, koja je potrebna da BiH dođe do Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Radujem se da su lideri pozvanih političkih partija slobodno etabrirali svoje stavove o reformi policije. Mislim da su ti stavovi na dohvata ruke. Ohrabren današnjim razgovorima zakazaću naredni sastanak i razgovaraćemo o ispoljenim razlikama. Ubijeđen sam da te razlike nisu velike da lideri ne bi mogli naći zajedničko, kompromisno rješenje" - rekao je Špirić za SRNU (17.februar 2007.).

²⁴ Predstavnici stranaka iz RS-e zaključili su na sastanku kod predsjednika RS-a gosp. Milana Jelića da policija RS mora postojati, a premijer RS-a, gosp. Milorad Dodik istakao je da u organizacionoj strukturi policijskih snaga BiH mora biti policija RS sa svojim nadležnostima.

²⁵ Stranka demokratske akcije ponovila je raniji stav da je za nju Izvještaj Direkcije za reformu policije osnova za nastavak procesa reforme policije.

U Sarajevu, na još jednom sastanku održanom 12. septembra 2007. godine, eksperti osam najvećih političkih partija u BiH, nisu napravili pomak u pregovorima o reformi policije. Rasprava se nije vodila o meritumu reforme, već o tome da li MUP RS-a treba ostati ili se ukinuti, kao i različitim tumačenjima tri evropska principa.

Zvanični predstavnici Bosne i Hercegovine su 18. septembra 2007. godine, u sjedištu Evropske komisije u Briselu, potpisali Sporazum o viznim olakšicama za građane BiH koji putuju u Evropsku uniju. Isti dan u Sarajevu su nastavljeni razgovori eksperata osam političkih partija bez značajnijih približavanja stavova i rezultata, a skup u istom sastavu je održan i 26. septembra u Banja Luci sa identičnim ishodom, te nagovještajem da se isti nastave kasnije u Sarajevu.

Predstavnički dom Parlamenta Federacije BiH je na sjednici održanoj 26. septembra 2007. godine, zaključio da je OHR-ov plan o reformi policije u BiH kontradiktoran i tražio da se ispoštuju tri principa Evropske unije.

Lideri SBiH i SNSD-a, gosp. Haris Silajdžić i gosp. Milorad Dodik, 28. septembra 2007. godine potpisali su Protokol o reformi policije u BiH, koji je bio neophodan za potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Ovim protokolom približeni su stavovi o reformi policije, a navedeno je da će struktura policijskih snaga BiH odgovarati ustavnoj strukturi zemlje. Ovakvom protokolu usprotivili su se SDA i SDS. Vodstvo SDA, naglašavajući kako nisu učestvovali u njegovoj izradi, sporazum je ocijenilo kao „akt konačne leglizacije posljedica genocida i etničkog čišćenja,“ te podvukli da ga neće podržati. Tako je, Protokol o reformi policije koji su potpisali gosp. Haris Silajdžić i gosp. Milorad Dodik, odbačen, a 4. oktobra 2007. godine visoki predstavnik Miroslav Lajčak je izjavio da je sada „jedini relevantni dokument za reformu policije OHR-ov „prijedlog“, koji je "politički realan, iako nije tehnički idealan". On je naveo da taj dokument ispunjava tri principa, pravičan je i uživa podršku mnogih društvenih i političkih aktera. Dan nakon saopštavanja ovog prijedloga, lideri SBiH i SDA su isti odbili. Nakon neuspješnih nastojanja OHR-a i gosp. Lajčaka za postizanjem sporazuma o reformi policije, zasnovanog na Izvještaju Direkcije, OHR je 12. oktobra 2007. godine, saopštio da se međunarodna zajednica neće više aktivno baviti reformom policije u BiH, sve dok ne vidi da su domaći političari spremni pokazati istu mjeru ozbiljnosti.

U Mostaru 28. oktobra 2007. godine, lideri šest vladajućih partija koje se zalažu „da se poduzmu sve neophodne aktivnosti za implementaciju policijske reforme u skladu sa

principima Evropske unije, koji su nezamjenjivi za nastavak procesa pridruživanja BiH Evropskoj uniji,“ potpisali su Deklaraciju o preuzimanju obaveza za sprovođenje reforme policije, kojoj je cilj što brže potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Mostarska deklaracija je bila temelj provođenja bh. reforme policije u dvije faze. U prvoj fazi bi odobrili zakone koji propisuju reformu policije i njenu provedbu, sa rokom implementacije od šest mjeseci i osnivanjem sedam novih institucija. Druga faza trebala bi se realizirati nakon ustavne reforme, uvažavajući tri principa EU.

U Deklaraciji se također navodi kako reforma policije u BiH ima za cilj funkcionisanje multietničke i profesionalne policije, te će tako i struktura jedinstvenih policijskih snaga Bosne i Hercegovine odgovarati ustavnoj strukturi zemlje.

Deklaracijom, međutim, nije precizirano da li će ostati MUP Republike Srpske i da li će policijske regije prelaziti međuentitetsku granicu, što je prethodno bilo i temeljem neslaganja kod postizanja dogovora između predstavnika iz RS-e i FBiH. Politički, nacionalno obojeni interesi su stavljeni u prvi plan, i to ispred zadatka da se policija reformiše na funkcionalnim osnovama radi djelotvorne borbe protiv kriminala i korupcije. Određivanje jasnih reformskih prioriteta, odvajanje pitanja policije od ‘državnosti’, te cjelokupnog procesa od drugih komponenti državnog i entitetskog uređenja, neizostavne su komponente uspjeha pregovora.

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

Kada je u pitanju razvoj policijskih agencija na državnom nivou, 2007. godina će ostati zabilježena i kao godina promjena za Državnu graničnu službu. Tako je Zakonom o izmjeni Zakona o Državnoj graničnoj službi, koji je stupio na snagu 18. aprila 2007. godine, naziv Državna granična služba BiH promijenjen u Graničnu policiju Bosne i Hercegovine. Iste godine, nakon sedam godina privremenog smještaja, GP BiH je dobila i svoju zgradu sjedišta.

Bosna i Hercegovina i Evropska unija 4. decembra 2007. godine u Sarajevu, potpisale su Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju.

Novi sastanak šest lidera vladajućih političkih stranaka održan je 11. decembra 2007. godine u Laktašima. On je rezultirao dogovorom da Vijeće ministara BiH u narednih sedam dana imenuje radnu grupu za izradu zakona, na osnovu kojih će se uspostaviti Direkcija za koordinaciju policijskih tijela, Institut za forenzička ispitivanja i vještačenja, Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova, Agencija za policijsku podršku, Nezavisni odbor za žalbe građana i Odbor za žalbe policijskih službenika. Sedam dana nakon ovog sastanka, predsjedavajući Vijeća ministara BiH gosp. Nikola Špirić formirao je Radnu grupu za reformu policije i za njenog predsjednika imenovao ministra civilnih poslova gosp. Sredoja Novića. Radna grupa je dobila zadatak da do 15. februara 2008. godine predloži zakone kako bi mogli biti upućeni u parlamentarnu proceduru.

Vijeće ministara BiH je većinom glasova, 14. februara 2008. godine, utvrdilo Prijedlog zakona o Direkciji za koordinaciju policijskih tijela i Agenciji za podršku policijskoj strukturi.

Sporazum postignut u martu 2008. godine, potvrdio je osnivanje sedam novih institucija, kroz dva različita zakona. Druga faza, koja je planirana nakon ustavne reforme, predviđala je jedinstvenu policijsku strukturu u BiH i promjenu odnosa novih institucija i lokalne policije. Temeljem ovog, uspostavljene su dvije radne grupe, odgovorne za implementaciju dva nova zakona, tačnije implementaciju Zakona o nezavisnim i nadzornim tijelima policijske strukture u BiH i Zakona o pravcu koordinacije policijskih tijela i agencija za podršku policijskoj strukturi.

Predstavnički dom Parlamentarne skuštine BiH usvojio je 11. aprila 2008. godine prijedloge zakona o reformi policije, čime je ispunjen uslov za potpisivanje Sporazuma o

stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom. Za prijedlog zakona su glasali predstavnici SNSD-a, SBiH, PDP-a, HDZ-a BiH, HDZ-a 1990 i DNZ-a. Protiv su bili predstavnici SDA, SDP-a i SDS-a. Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH, pet dana kasnije, usvojio je set zakona o reformi policije i to Zakon(e) o reformi policije, Zakon o nezavisnim i nadzornim tijelima policijske strukture BiH, te Zakon o Direkciji za koordinaciju policijskih tijela i agencijama za podršku policijskoj strukturi.

Samim ovim činom, poslije toliko godina silnih političkih sastanaka, dogovora, protokola, deklaracija, okončana je saga reforme policije u Bosni i Hercegovini. Osim što su ispunjeni uslovi o približavanju Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji, ova reforma nije ostvarila rezultate koji su bili prvobitno zacrtani.

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

1.4. Vizna liberalizacija i uspostava novih organizacija

Paralelno sa ovim procesima, odvijale su se i aktivnosti koje su bile u većem interesu građana, a odnosili su se na pitanje vizne liberalizacije za BiH. Bosna i Hercegovina se 5. juna 2008. godine obavezala na ispunjavanje uslova definisanih u Mapi puta za viznu liberalizaciju.²⁶ Uslovi definisani u Mapi puta su obuhvatali četiri oblasti: sigurnost dokumenata, ilegalnu migraciju, uključujući readmisiju, javni red i sigurnost i vanjske poslove i osnovna prava.

Na drugoj strani, iako je Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske unije i njihovih država članica sa jedne strane, te Bosne i Hercegovine sa druge strane, potpisan 16. juna 2008. godine u Luksemburgu, policijska reforma se nije maknula mnogo dalje iz političkog konteksta.

²⁶ Vizna liberalizacija omogućuje građanima BiH putovanje bez viza u države u šengenskom području.

Ovakvu konstataciju najbolje ilustruje činjenica da, iako je Zakon o Direkciji za koordinaciju policijskih tijela i o agencijama za policijsku podršku usvojen u aprilu 2008. godine, sama Direkcija i agencije nisu postale operativne tokom cijele 2008. godine.

Aktivnosti u 2009. godini bile su usmjerene na aspekte kojima bi nove agencije za policijsku podršku i Direkcija za koordinaciju policijskih tijela postale dio sigurnosnog sistema BiH, odnosno, dostigle svoju početnu funkcionalnost. To se je provodilo dosta sporo, obzirom da je trebalo imenovati direktore novih agencija, popuniti osoblje, obezbijediti prostor i tehničke uslove za rad, a dodatni faktor koji je usporavao početnu funkcionalnost navedenih institucija je i budžet. U tom periodu institucije BiH su bile na privremenom finansiranju, pa su tako rashodi bili usmjereni isključivo za tekuće izdatke, bez mogućnosti kapitalnih i drugih investicija.

Uprkos navedenim problemima, u februaru 2009. godine, sa radom otpočinju dvije agencije. Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova (AEPTM) započela je sa radom 26. februara 2009. godine. U skladu sa Zakonom o direkciji za koordinaciju policijskih tijela i o agencijama za podršku policijskoj strukturi BiH, primarnu ulogu u istraživanju i edukaciji u području policijskog obrazovanja i sigurnosti u Bosni i Hercegovini, dobila je ova Agencija. Istog mjeseca, sa radom je otpočela i Agencija za forenzička ispitivanja i vještačenja BiH. Agencija je privukla veliku pažnju nerazjašnjenim odnosom sa Ministarstvom sigurnosti, a u vezi sa vlasništvom i pravom raspolaganja opremom za DNK analizu.

Evropska unija je 2006. godine donirala opremu za DNK laboratoriju koja je privremeno smještena u prostorije FMUP-a. Memorandumom je definisano da će Ministarstvo sigurnosti biti vlasnik cjelokupne opreme, bez obzira na to gdje će oprema biti instalirana. Agencija je na osnovu toga tražila od Ministarstva sigurnosti da se izjasni o statusu navedene opreme, ali odgovor nikada nisu dobili. Nakon toga, Predstavnički dom Parlamenta BiH je u maju 2010. godine usvojio zaključak kojim se od Ministarstva sigurnosti BiH traži da, u kontaktu sa FMUP-om, utvrdi pravo korištenja donirane opreme i ukoliko je korisnik prava država BiH, da se osigura prenos te opreme u Agenciju. Prema navodima iz Izvještaja o radu Agencije, Ministarstvo sigurnosti nije ispoštovalo zaključak Predstavničkog doma parlamenta BiH i ovo pitanje još nije riješeno.²⁷ Pored navedenog,

²⁷ Nezavisne novine, Istraživanje: Analiza rada agencija na nivou Bosne i Hercegovine (VIII dio). 31.07.2012. str. 8.

Agencija je iz budžeta BiH pokušavala da obezbijedi sredstva za novu opremu, ali je to u uslovima privremenog budžetiranja bilo veoma otežano.

Agencija za policijsku podršku počela je sa radom danom imenovanja direktora i zamjenika direktora Agencije, 19. marta 2009. godine. Agencija se i danas nalazi u iznajmljenim prostorijama,²⁸ jer nije riješeno pitanje njenog trajnog smještaja.

S ciljem prevencije utjecaja korupcije na razvoj demokratije i poštivanja osnovnih ljudskih prava i sloboda, kao i utjecaja na podrivanje ekonomskog i privrednog razvoja Bosne i Hercegovine, te svih ostalih oblika utjecaja na društvene vrijednosti, kao i za koordinaciju borbe protiv korupcije, 30. decembra 2009. godine, na državnom nivou usvojen je Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije.²⁹ To je značilo osnivanje Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije - APIK, kao nezavisne i samostalne upravne organizacije, koja je za svoj rad odgovorna Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine. Forimiranje i imenovanje rukovodstva Agencije nije bio jednostavan posao, a tome svjedoči i podatak da je imenovanje rukovodstva APIK-a trajalo skoro 20 mjeseci.

Imenovanjem direktora i dva zamjenika direktora Direkcije za koordinaciju policijskih tijela od strane Vijeća ministara BiH marta 2010. godine, konačno je završeno uspostavljanje novih tijela, shodno zakonima o reformi policije donesenih 2008. godine. To je ujedno označilo i mogućnost donošenja Odluke o preuzimanju poslova, objekata, sredstava za rad i zaposlenih između Ministarstva sigurnosti BiH, Državne agencije za istrage i zaštitu i Direkcije za koordinaciju policijskih tijela Bosne i Hercegovine,³⁰ 31.12.2010. godine.³¹ Shodno toj Odluci, pripadnici SIPA-e iz Odjela za osiguranje ličnosti i objekata, kao i Odjel za saradnju sa Interpolom, koji se nalazio u sastavu Ministarstva sigurnosti BiH, preraspoređeni su na rad u Direkciju.

Zaključcima oba doma Parlamentarne skupštine u aprilu 2010. godine, zamjenik ministra sigurnosti BiH zadužen je da obavlja funkciju vršioca dužnosti direktora Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, do izbora direktora. U toku

²⁸ Ul. Marka Marulića br. 2. (zgrada Uniprometa d.o.o.)

²⁹ "Službeni glasnik BiH" broj 103/09

³⁰ Odluka o preuzimanju poslova, objekata, sredstava za rad zaposlenih između Ministarstva sigurnosti Bosne i Hercegovine, Državne agencije za istrage i zaštitu i Direkcije za koordinaciju policijskih tijela Bosne i Hercegovine, VM broj 258/10 od 14.09.2010. godine.

³¹ Strateški plan aktivnosti Državne agencije za istrage i zaštitu 2012. - 2014. Sarajevo: SIPA 2012.

svog mandata v.d. direktora je izradio Prijedlog pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta i isti dostavio nadležnim institucijama na mišljenje. I pored toga, Agencija je ostala neoperativana tokom cijele 2010. godine.

Krajem 2010. godine došlo je do određene satisfakcije za bosanskohercegovačke građane, iz razloga što je Evropsko vijeće 8. novembra 2010. godine usvojilo odluku da od 15. decembra 2010. godine građani BiH, koji posjeduju biometrijski pasoš, mogu slobodno putovati u države koje se nalaze u šengenskom području. Odluka o viznoj liberalizaciji za građane BiH bila je svojevrsna nagrada naporima Ministarstva sigurnosti BiH i ostalih policijskih organizacija, koji su napravili veliki napredak u brojnim područjima u pogledu sigurnosti. BiH je ispunila 176 uslova iz Mape puta za viznu liberalizaciju,³² koji se bili vezani za pitanja upravljanja granicama, upravljanja migracijama i azilom, borbu protiv ilegalnih migracija, organizovanog kriminala, trgovine drogama i ljudima, korupcije, privrednog i finansijskog kriminala i pranja novca, napretka u pogledu uspostavljanja sistema efikasne saradnje i koordinacije aktivnosti u Bosni i Hercegovini, te na planu regionalne i međunarodne saradnje. Napredak u ovim oblastima postignut je usvajanjem niza zakona, izmjenama važećih zakona, usvajanjem i izmjenama odredbi i izgradnjom institucija zaduženih za provođenje zakona.

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

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

³² Izvještaj o radu Vijeća ministara BiH za 2010. godinu. Za više detalja pogledati https://www.parlament.ba/sadrzaj/ostali_akti/izvjestaji/default.aspx?id=29407&langTag=bs-BA&pril=b

kao dijela šireg pristupa Evropske unije jačanju vladavine prava u Bosni i Hercegovini i regiji, bilo je usmjereno na pružanje podrške agencijama za provođenje zakona i krivično-pravnom sistemu u borbi protiv organiziranog kriminala i korupcije, u intenziviranju saradnje između policije i tužilaštava te u njegovanju regionalne i međunarodne saradnje. Policijska misija Evropske unije u Bosni i Hercegovini (EUPM BiH) je ujedno bila i prva misija uspostavljena pod okriljem Evropske sigurnosne i odbrambene politike.³³

U toku 2012. godine, nastavljeno je i sa jačanjem kapaciteta struktura uspostavljenih tokom posljednje reforme policije. Tako je Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova, krajem jula 2011. godine promovisala 18 kadeta prve generacije, a u decembru 2012. promovisana je i druga generacija svršenika koja se sastojala od 43 kadeta Državne agencije za istrage i zaštitu. Agencija je nastavila sa izgradnjom kapaciteta koja joj treba omogućiti školovanje 130 polaznika istovremeno, te uposlila 45 osoba od ukupno 60, koliko je predviđeno sistematizacijom. Agencija u 2013. godini namjerava sprovesti temeljnu policijsku obuku za stjecanje čina 'policajac' za 150 kadeta Granične policije i Direkcije za koordinaciju policijskih tijela.³⁴ Agencija za policijsku podršku je popunila svoje kapacitete sa 39 službenika od predviđenih 49, te uz određena ograničenja obavljala poslove i zadatke koji su joj dodijeljeni Zakonom. Agencija za forenzička ispitivanja i vještačenja je uspostavila 3 laboratorije za vještačenje koje su otpočele sa pružanjem podrške agencijama za provođenje zakona u BiH, te uposlila 23 osobe. Direkcija za koordinaciju policijskih tijela, u čijoj je nadležnosti značajno veći obim poslova u odnosu na spomenute agencije, postepeno preuzima poslove i zadatke koji su joj povjereni. Popunjenost Direkcije u procentu od 65% u odnosu na predviđenu sistematizaciju, te nemogućnost kvalitetnog i stalnog rješenja pitanja smještaja osoblja koje je trenutno raspoređeno na tri lokacije, svakako su neka od ograničenja i razloga zašto ona ni do danas nije postala operativna u svom punom kapacitetu.

Sagledavanje pregleda reforme policije u Bosni i Hercegovini, koju smo nastojali predstaviti u prethodnom dijelu, treba poslužiti zainteresovanim čitaocima da steknu uvid u cjelokupan proces izgradnje postojeće policijske organizacije u BiH, te širi društveni politički kontekst u kojem se taj proces odvijao. Ne želeći ulaziti u rasprave i procjene da li

³³ Za više detalja pogledati <http://www.eupm.org/Detail.aspx?ID=885&TabID=1>

³⁴ <http://pogled.ba/mostar/novosti/31416-foto-agencija-za-kolovanje-i-struno-usavravanje-kadrova>

se u slučaju BiH radi o odloženoj ili fingiranoj reformi policije, ili pak o tome da li je napravljen pomak u sigurnosnom ambijentu Bosne i Hercegovine, u nastavku teksta ćemo pokušati identifikovati neke od karakteristika postojećeg sistema policijske organizacije. Ovi nalazi provedenog istraživanja trebaju u konačnici ponuditi argumente o tome da li su ostvarene reforme dovele do veće sigurnosti građana, što bi svakako trebao biti i osnovni cilj i motiv države u njenom upravljanju ovim segmentom sektora sigurnosti.

II ORGANIZACIJA, BROJČANO STANJE I NADLEŽNOSTI

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

2.1. Prvi organizacioni nivo

Prvi organizacioni nivo policijskog sistema u BiH čine kantonalna ministarstva unutrašnjih poslova u Federaciji Bosne i Hercegovine. Na prostoru Federacije Bosne i Hercegovine postoji deset kantonalnih ministarstava unutrašnjih poslova, shodno ustavnom uređenju Federacije Bosne i Hercegovine. Kantonalna ministarstva nemaju hijerarhijsku podređenost MUP-u Federacije jer nisu sastavni dio njegove organizacione strukture, te djeluju potpuno samostalno u sprovođenju svojih poslova i zadataka. Stoga Federacija BiH ima decentralizovani policijski sistem sa elementima koordinacije. Federalni MUP može poslove iz svoje nadležnosti povjeriti kantonalnim ministarstvima, što je i navedeno u zakonima o unutrašnjim poslovima kantona. Kantonalni MUP-ovi su podređeni kantonalnim vlastima, iz čijih budžeta se i finansiraju. Međutim, postoji zajednička veza između kantonalnih ministarstava i Federalnog MUP-a BiH, a ona se ogleda u uspostavi jedinstvenog funkcionalnog informacionog i informatičkog sistema, i statističkoj obradi podataka po standardiziranoj metodologiji, te formiranju zajedničke baze podataka iz oblasti unutrašnjih poslova zasnovane na elektoronskoj obradi podataka.³⁵ Kantonalna ministarstva unutrašnjih poslova se sastoje od policijskih uprava formiranih na teritorijalnom i funkcionalnom principu. Upravu čine dvije ili više policijskih stanica formiranih na općinskom nivou. (Primjer organizacione strukture kantonalnog MUP-a

³⁵ Zakon o unutrašnjim poslovima FBiH, član 41. Stav 2.

Sarajevo dat je u *shemi 1.*). Nadležnosti kantonalnih MUP-ova propisane su kantonalnim zakonima o unutrašnjim poslovima i odnose se na zaštitu života i imovine, na praćenje poslova rada policije, a u složenijim slučajevima po potrebi, kantonalni MUP-ovi su zaduženi za neposredno poduzimanje mjera za spriječavanje i otkrivanje krivičnih djela i pronalaženje njihovih počinilaca. U nadležnosti kantonalnih MUP-ova je javni red i mir, kao i slučajevi terorističkog i drugog nasilnog djelovanja, odnosno oružane pobune. Poslovima kriminalističko-tehničkog vještačenja za potrebe policijskih uprava, bave se kantonalni MUP-ovi, kao i poslovima nabavke naoružanja, opreme, te izradom programa stručnog osposobljavanja i usavršavanja policije i drugih ovlaštenih službenih lica. Vrijedi istaći da su zakoni propisali da ministarstva vrše naučno-istraživačke poslove neophodne za osiguranje djelatnosti policije, kao i da dostavljaju Federalnom ministarstvu operativne podatke i obavještenja, kao i statističke podatke iz zajedničke nadležnosti.

Kada je u pitanju zakonska regulativa, uočili smo da su samo dva kantona (Tuzlanski³⁶ i Bosansko podrinjski kanton) odlučili usvojiti nove zakone koji su više orjentisani na teritorijalnu specifičnost konkretnog kantona, dok ostali kantoni rade po starim zakonima koje su mijenjali kroz brojne amandmane.

Na osnovu podataka do kojih smo došli tokom ovog istraživanja, utvrdili smo da je u okviru deset kantonalnih ministarstava unutrašnjih poslova uposlano 10.392 osobe.

2.2. Drugi organizacioni nivo

Drugi organizacioni nivo policijskog sistema u BiH čine policijske organizacije na entitetskim nivoima (entitetska ministarstva unutrašnjih poslova - Federalni MUP BiH i MUP Republike Srpske), i policijska organizacija na nivou Brčko Distrikta BiH - Policija Brčko Distrikta BiH.

Nadležnosti Federalnog ministarstva unutrašnjih poslova (u okviru kojega djeluje Uprava policije) propisane su Zakonom o unutrašnjim poslovima Federacije Bosne i Hercegovine³⁷ i odnose se, pored ostalog, na suzbijanje krivičnih djela terorizma, međukantonalnog

³⁶Novi Zakon o unutrašnjim poslovima Tuzlanskog kantona donešen je 30.03.2010. godine, a Zakon o unutrašnjim poslovima Bosansko-podrinjskog kantona 30. Juna 2010. godine. Drugi kantonalni zakoni u ovoj oblasti su pretrpjeli samo neke osnovne amandmanske promjene. Autori

³⁷ Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine broj 49/05

kriminala, stavljanja u promet opojnih droga, organizovanog kriminala, pronalaženje i hapšenje izvršilaca ovih krivičnih djela u skladu sa navedenim Zakonom. Podaci pokazuju da MUP FBiH ima 927 uposlenih. Organizaciona struktura MUP-a Federacije BiH prikazana je u *shemi 2*.

Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srpske ima nadležnosti propisane Zakonom o unutrašnjim poslovima Republike Srpske.³⁸ U skladu sa odredbom člana 4. Zakona o unutrašnjim poslovima, policijski poslovi su operativno stručni poslovi kojima se obezbjeđuje zaštita života i lična bezbjednost, ljudska prava i slobode, zaštita svih oblika svojine, sprečavanje vršenja krivičnih djela, otkrivanje krivičnih djela, pronalaženje, privođenje i predaja izvršilaca krivičnih djela i prekršaja nadležnim organima, održavanje javnog reda i mira, zaštita određenih ličnosti i objekata, obezbjeđenje javnih skupova i manifestacija, sigurnost i kontrola saobraćaja na putevima i dr.

Po teritorijalnom principu, MUP RS-e je organizovan putem pet centara javne bezbjednosti (CJB), koji se sastoje od stanica javne bezbjednosti i policijskih stanica na općinskom nivou. CJB su direktno podređeni Upravi policije i MUP-u RS. Struktura MUP-a RS je centralizovana sa jasnom koordinacijom i subordinacijom u postupanju. MUP RS-e broji 6.858 uposlenika. Organizaciona struktura MUP RS-a prikazana je u *Shemi 3*.

Policija Brčko Distrikta BiH obezbjeđuje sigurnu sredinu svim licima u Distriktu, poštujući sva, međunarodno priznata, ljudska prava i osnovne slobode zagarantovane Ustavom Bosne i Hercegovine. Policija Brčko Distrikta BiH ima potpunu, stvarnu i mjesnu nadležnost na području Brčko Distrikta BiH, propisanu Zakonom o Policiji Brčko Distrikta BiH³⁹. Tako policijom rukovodi šef Policije Brčko Distrikta BiH, koji ima jednog zamjenika. Policijsku strukturu dalje, čine sedam jedinica i operativno-komunikacijski centar sa direktnom odgovornošću prema šefu policije (vidjeti *shemu 4*). Policija BD, od predviđenih 339 policajaca, ima uposlenih 306 policajaca. Struktura Policije Brčko Distrikta BiH je centralizovana sa jasnom koordinacijom i subordinacijom u postupanju.

³⁸ Službeni glasnik RS, broj 48/03

³⁹ Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH, broj 2/00 - 33/05

Posmatrajući brojnost drugog organizacionog nivoa policijskog sistema u BiH, primjetno je da u okviru ovog organizacionog nivoa, odnosno u okviru MUP-a FBiH, MUP-a RS i Policije BD BiH ima 8.091 uposlenik.

2.3. Treći organizacioni nivo

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

2.3.1. Ministarstvo sigurnosti BiH

Ministarstvo je postalo operativno stupanjem na snagu Zakona o ministarstvima 15.03.2003. godine i u okviru toga nadležno je za: zaštitu međunarodnih granica, unutrašnjih graničnih prijelaza i regulisanje prometa na graničnim prijelazima; sprečavanje i otkrivanje počinitelja krivičnih djela terorizma, trgovine drogom, krivotvorenja domaće i strane valute i trgovine ljudima i drugih krivičnih djela sa međunarodnim ili međuentitetskim elementom; međunarodnu saradnju u svim oblastima iz nadležnosti ministarstva; zaštitu lica i objekata; prikupljanje i korištenje podataka od značaja za sigurnost BiH; organizaciju i usaglašavanje aktivnosti entitetskih ministarstava unutrašnjih poslova i Brčko distrikta BiH u ostvarivanju sigurnosnih zadataka u interesu BiH; provedbu međunarodnih obaveza i saradnju u provedbi civilne zaštite, koordinaciju djelovanja entitetskih službi civilne zaštite u BiH i usaglašavanje njihovih planova za slučaj prirodne ili druge nesreće koje zahvaćaju teritoriju BiH i donošenje programa i planova zaštite i spašavanja; te provedbu politike useljavanja i azila BiH i uređuje procedure u vezi sa kretanjem i boravkom stranaca u BiH. Obavljanje administrativnih poslova iz nadležnosti Ministarstva, obavlja se u okviru osnovnih organizacionih jedinica koje su predstavljene u shemi 5. Ministarstvo sigurnosti BiH upošljava 188 uposlenika.

U nastavku ćemo dati kratki osvrt na strukturu i nadležnost sedam upravnih organizacija koje se nalaze u sastavu ministarstva.

2.3.1.1. Granična policija Bosne i Hercegovine

Granična policija je upravna organizacija u okviru Ministarstva sigurnosti BiH, sa operativnom samostalnošću. Nadležnosti Granične policije BiH propisane su Zakonom o Graničnoj policiji BiH⁴⁰ i obuhvataju: provođenje Zakona o graničnoj kontroli, Zakona o kretanju i boravku stranaca, azilu, sprečavanje, otkrivanje i istraživanje krivičnih djela propisanih krivičnim zakonima Bosne i Hercegovine kada su ta krivična djela usmjerena protiv bezbjednosti državne granice ili protiv izvršenja poslova i zadataka iz nadležnosti GP BiH. Ovdje spadaju krivična djela u skladu sa odredbama o zloupotrebi javnih isprava koje služe kao dokaz identiteta i obavezi posjedovanja vize, te odredbama o kretanju i boravku stranaca i azilu, ukoliko su počinjena prilikom prelaska granice ili su direktno vezana za prelazak granice; krivična djela koja se odnose na prevoz robe preko državne granice čiji promet nije dopušten, robe bez službenog odobrenja ili u slučaju kršenja važeće zabrane. Granična policija BiH kontrolira državnu granicu dugačku 1.551 km, na kojoj je 89 graničnih prijelaza.⁴¹ Pored navedenog, GP je nadležna za preduzimanje mjera zaštite civilnog zračnog saobraćaja i sigurnosti prostorija međunarodnih aerodroma u BiH.⁴² U sklopu GP BiH djeluje Centralni istražni ured, čija je nadležnost sprečavanje i otkrivanje krivičnih djela iz oblasti organizovanog prekograničnog kriminala, a naročito u segmentu krijumčarenja ljudi, ilegalnih migracija i krijumčarenja roba. U ostvarivanju svojih poslova i zadataka GP sarađuje s drugim policijskim i sigurnosnim organizacijama i organima u BiH kao i graničnim i sigurnosnim organizacijama u inostranstvu. Djeluje u okviru svojih šest regionalnih terenskih ureda, u čijem sastavu je 26 lokalnih organizacionih jedinica. Granična policija upošljava 2.202 uposlenika od predviđenog broja od oko 2.500 policijskih službenika. Sjedište Granične policije BiH je u Sarajevu. Organizaciona struktura GP prikazana je u *shemi 6*.

⁴⁰ Službeni glasnik BiH, broj 50/04, 27/07 i 59/09.

⁴¹ Od 89 graničnih prijelaza 55 su međunarodni granični prijelazi, a 34 granična prijelaza su za pogranični saobraćaj.

⁴² U BiH postoje 4 međunarodna aerodroma: Sarajevo, Mostar, Banja Luka i Tuzla

2.3.1.2. Državna agencija za istrage i zaštitu

Državna agencija za istrage i zaštitu (SIPA) osnovana je 2004. godine kao upravna organizacija u okviru Ministarstva sigurnosti BiH sa operativnom samostalnošću. Agencijom rukovodi direktor koji ima najviše policijsko zvanje, a koji za svoj rad i rad Agencije odgovara ministru sigurnosti i Vijeću ministara BiH. Direktor ima zamjenika i pomoćnike koji za svoj rad odgovaraju direktoru. Nadležnosti Državne agencije za istrage i zaštitu su propisane Zakonom o državnoj agenciji za istrage i zaštitu⁴³ i odnose se uglavnom na organizovani kriminal, terorizam, ratne zločine, trgovinu ljudima, druga krivična djela protiv čovječnosti i vrijednosti zaštićenih međunarodnim pravom, te teški finansijski kriminal. SIPA obrađuje podatke i vodi evidencije u skladu sa Zakonom o policijskim službenicima BiH, Zakonom o zaštiti ličnih podataka BiH, Zakonom o zaštiti tajnih podataka i drugim propisima Bosne i Hercegovine. Vršenje poslova iz zakonom definiranih nadležnosti SIPA-e odvija se u okviru osnovnih organizacionih jedinica koje su osnovane zakonom i ostalih organizacionih jedinica koje su uspostavljene Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Državne agencije za istrage i zaštitu.

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

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

⁴³ Službeni glasnik BiH, broj 27/04, 63/04 i 49/09.

2.3.1.3. Služba za poslove sa strancima BiH

Služba za poslove sa strancima BiH osnovana je kao upravna organizacija u sastavu Ministarstva sigurnosti BiH s operativnom samostalnošću. Nadležnosti Službe za poslove sa strancima BiH su propisane Zakonom o službi za poslove sa strancima⁴⁴ i odnose se na upravne poslove vezane za kretanje i boravak stranaca u BiH propisane Zakonom o kretanju i boravku stranaca, azilu (ponišćavanje viza strancima, izdavanje ličnih i putnih isprava strancima kao i oduzimanje izdatih isprava, prijave boravka ili promjene boravka stranih državljana, ovjera garantnih pisama i poziva, izdavanje potvrda o boravku stranaca, zahtjevi za azil), rješavanje u upravnim stvarima po zahtjevima za odobrenje privremenog ili stalnog boravka u BiH, stavljanje stranaca pod nadzor i protjerivanje stranaca iz zemlje, vođenje predmeta kao i nadležnosti inspeksijskih poslova. U Službi su uposlene 222 osobe. Sjedište Službe je u Sarajevu a organizaciona shema prikazana je u narednoj tabeli broj 8.

2.3.1.4. Direkcija za koordinaciju policijskih tijela BiH

Direkcija za koordinaciju policijskih tijela BiH osnovana je Zakonom o direkciji za koordinaciju policijskih tijela i o agencijama za podršku policijskoj strukturi Bosne i Hercegovine⁴⁵ kao upravna organizacija u okviru Ministarstva sigurnosti BiH sa operativnom samostalnošću. Direkcijom rukovodi direktor koji za svoj rad i rad Direkcije odgovara ministru sigurnosti i Vijeću ministara BiH. Direktor ima dva zamjenika koji za svoj rad odgovaraju direktoru. Nadležnosti Direkcije se većinom odnose na komunikaciju, saradnju i koordinaciju između policijskih organizacija BiH, saradnju i komunikaciju s odgovarajućim stranim i međunarodnim organima u vezi s pitanjima policijskih poslova od međunarodnog značaja ili zajedničkog interesa, saradnju policijskih tijela BiH s odgovarajućim organima u BiH u vezi policijskih poslova ili u vezi pitanja nadležnosti suda BiH, standardizaciju rada u vezi s policijskim pitanjima u BiH, dnevno objedinjavanje sigurnosnih informacija od značaja za BiH, poslove fizičke i tehničke zaštite lica i objekata organa BiH, diplomatsko-konzularnih organa koji se štite u skladu sa odgovarajućim zakonima i međunarodnim obavezama, prikupljanje, praćenje, analiziranje i korištenje podataka od značaja za sigurnost BiH i provođenje međunarodnih ugovora o policijskoj saradnji iz nadležnosti Direkcije kao i ostale poslove propisane drugim propisima.

⁴⁴ Službeni glasnik BiH, broj:54/05 i 36/08.

⁴⁵ Službeni glasnik BiH, broj:36/08.

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

2.3.1.5. Agencija za forenzička ispitivanja i vještačenja

Agencija za forenzička ispitivanja i vještačenja je osnovana Zakonom o direkciji za koordinaciju policijskih tijela i o agencijama za podršku policijskoj strukturi Bosne i Hercegovine. Svoje poslove obavlja kao upravna organizacija u okviru Ministarstva sigurnosti BiH sa operativnom samostalnošću. Agencijom rukovodi direktor, koji je i odgovoran za zakonitost rada Agencije i za raspodjelu dodijeljenih sredstava. Direktor ima zamjenika koji za svoj rad odgovara direktoru.

Agencija je nadležna za: balistička i mehanoskopska vještačenja, hemijska i toksikološka ispitivanja, daktiloskopska vještačenja, grafološka vještačenja, biološka ispitivanja, biohemijska ispitivanja, analize DNK, specijalističke obuke, vođenje evidencije, statistika i baza podataka, vještačenje požara i eksplozija, pružanje stručne pomoći ostalim organizacijama obuhvaćenim navedenim Zakonom, standardizaciju rada na terenu, te ostale poslove propisane zakonom i drugim propisima. U Agencije su trenutno uposljeni 23 uposlenika. Sjedište Agencije je u Istočnom Novom Sarajevu.

2.3.1.6. Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova

Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova je osnovana Zakonom o Direkciji za koordinaciju policijskih tijela i o agencijama za podršku policijskoj strukturi Bosne i Hercegovine⁴⁶. Agencija djeluje u sastavu Ministarstva sigurnosti BiH ali ima operativnu samostalnost i neovisan je budžetski korisnik. Agencijom rukvodi direktor koji za svoj rad i rad Agencije odgovara ministru sigurnosti i Vijeću ministara BiH. Direktor ima

⁴⁶ Službeni glasnik BiH broj: 36/08

zamjenika koji je podređen direktoru. Nadležnosti direkcije se odnose na školovanje i stručno usavršavanje kadrova u skladu sa potrebama policijskih tijela BiH i drugih službi tih agencija iz oblasti sigurnosti. Pored školovanja policijskih kadrova BiH,⁴⁷ Agenciji je ostavljena i mogućnost obuke pripadnika agencija za zaštitu osoba i imovine, kao i pripadnika detektivskih agencija. Pored navedenih poslova Agencija ima nadležnost i za razvijanje, usklađivanje i predlaganje nastavnih planova i programa obuke u skladu sa potrebama policijskih tijela Bosne i Hercegovine i drugih službi i agencija iz područja sigurnosti, stručnu obuku (kursevi, seminari i sl.), razvijanje istraživačko-izdavačke djelatnosti, te doprinos ukupnom unapređenju i osavremenjavanju policijskog rada, bibliotekarskih poslova, kao i vođenje odgovarajuće evidencije i dokumentacije iz svoje nadležnosti. Agencija svoje poslove obavlja sa 45 uposlenika od predviđenih 65 sistematiziranih radnih mjesta. Sjedište Agencije je u Mostaru.

2.3.1.7. Agencija za policijsku podršku

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

⁴⁷ nivo I- policajac i nivo II- mlađi inspektor

izradi aplikativnih i sistemskih programa za različite baze podataka i održavanje baza podataka. Agencija upošljava 39 osoba. Sjedište agencije je u Sarajevu.

Istražujući brojčano stanje uposlenih u okviru Ministarstva sigurnosti BiH i 7 organizacija na državnom nivou, došli smo do podataka da je u okviru ovog organizacionog nivoa uposljeno 4.255 osoba.

Kada je u pitanju brojčano stanje uposlenih u kompletnoj organizacionoj policijskoj strukturi u BiH, podaci govore da je u okviru navedena tri organizaciona nivoa uposljeno 22.738 uposlenika.

Ako ove podatke uporedimo sa uposlenim u policijskoj strukturi prije deset godina, u koju su svrstani uposlenici svih MUP-ova i uposlenici tadašnje Državne granične policije (danas GP), odnosno sa podacima iz 2003. godine, da se primjetiti da je došlo do povećanja broja uposlenika u policijskim organizacijama. Tačnije, danas su policijske organizacije brojnije za 88 uposlenika u odnosu na 2003. godinu.⁴⁸

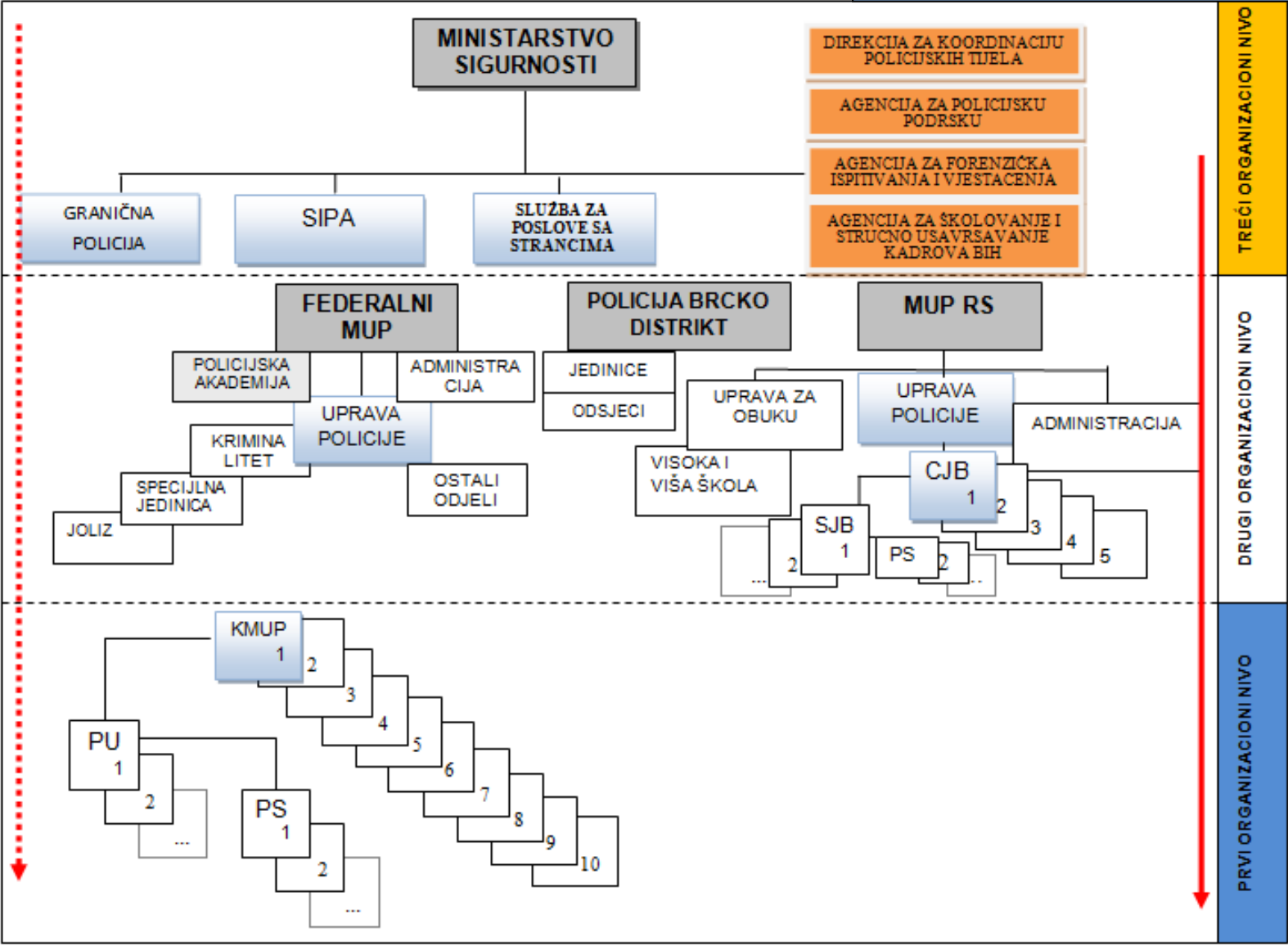
Pored navedenih sedam organizacionih jedinica na državnom nivou treba istaknuti da su Zakonom o nezavisnim i nadzornim tijelima policijske strukture BiH osnovani i Nezavisni odbor, Odbor za žalbe policijskih službenika, te Odbor za žalbe građana kao nezavisna tijela policijske strukture Bosne i Hercegovine.

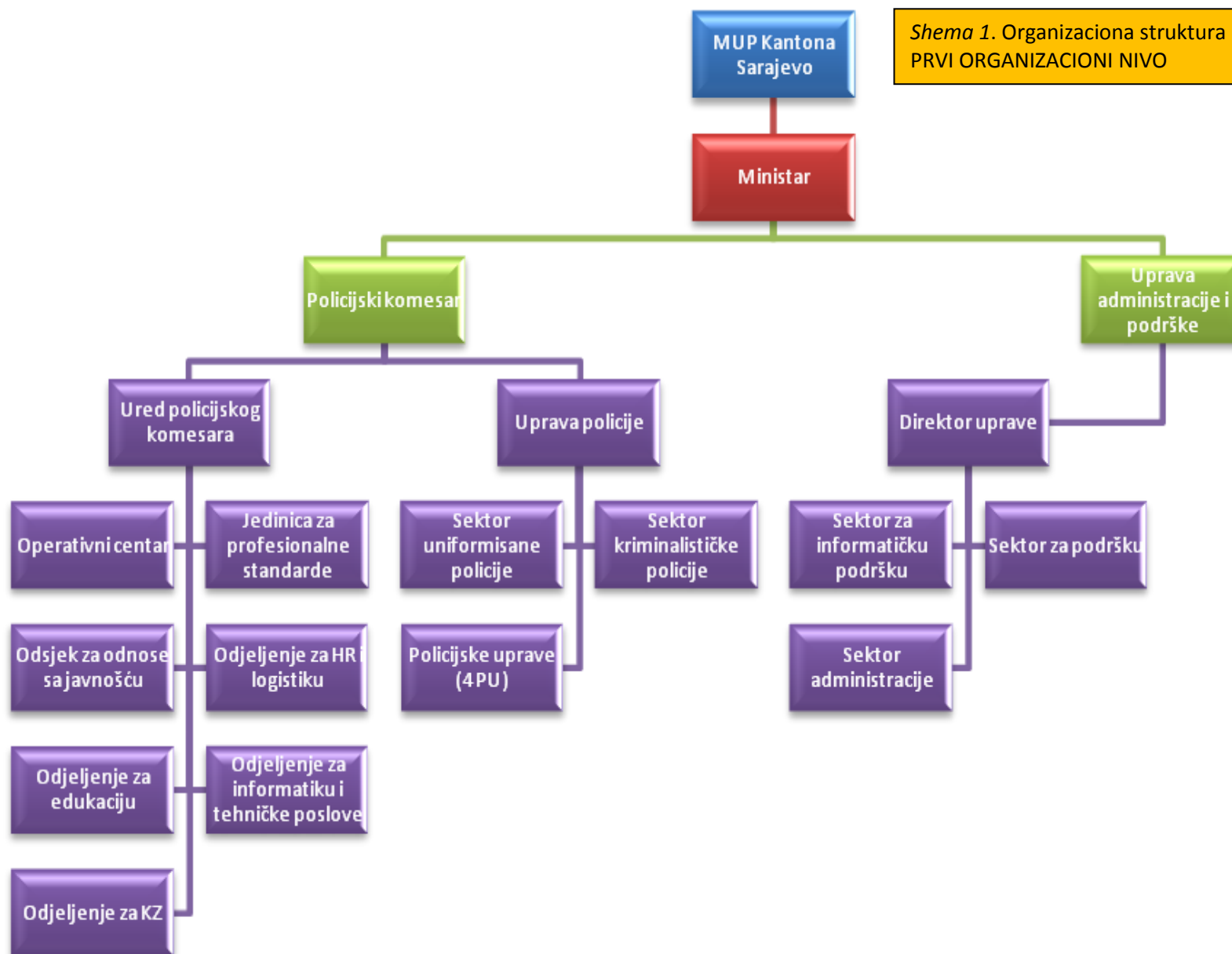
Također, kada govorimo o državnoj organizacionoj strukturi, treba spomenuti i Agenciju za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije.⁴⁹ Ova Agencija je osnovana u cilju prevencije uticaja korupcije na razvoj demokratije i poštivanja osnovnih ljudskih prava i sloboda, kao i uticaja na potkopavanje ekonomskog i privrednog razvoja BiH, te svih ostalih oblika negativnog uticaja na društvene vrijednosti, kao i za koordinaciju borbe protiv korupcije. Agencija je nezavisna i samostalna upravna organizacija, koja za svoj rad odgovara Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine. Radom Agencije rukovodi direktor kojeg imenuje Parlamentarna skupština BiH na prijedlog posebne komisije za izbor i praćenje rada Agencije.

⁴⁸ Prema ICMPD SWOT analizi iz 2003. godine, kadar zaposlenih u svim MUP-ovima i DGS, zaključno sa 31.12.2003. godine iznosio je 22.650 uposlenika, a od toga 18.331 policijskih službenika.

⁴⁹ Zakon o agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije. „Službeni glasnik BiH, broj 103/09.

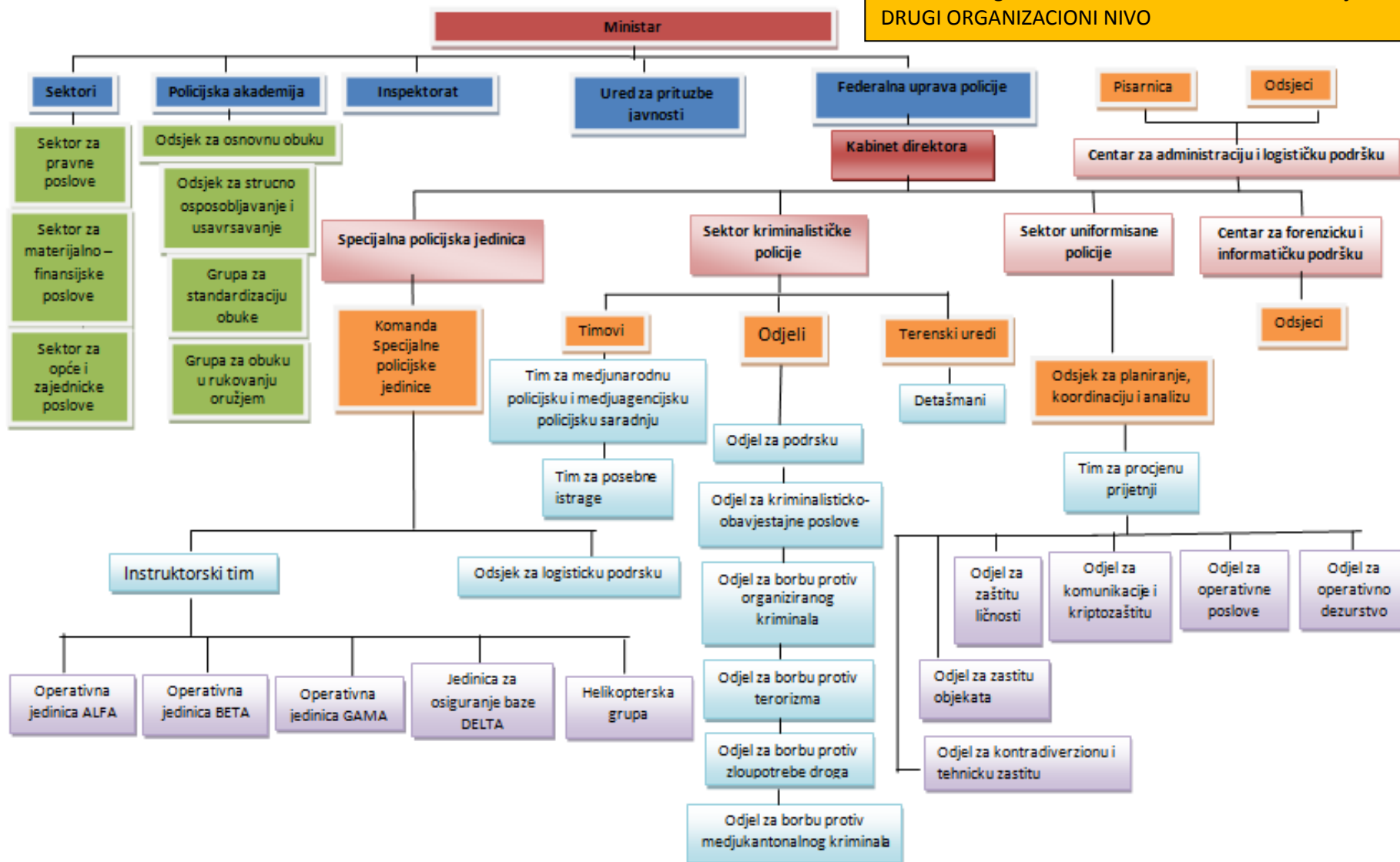
Shema: **ORGANIZACIJA POLICIJSKOG SISTEMA U BOSNI I HERCEGOVINI**



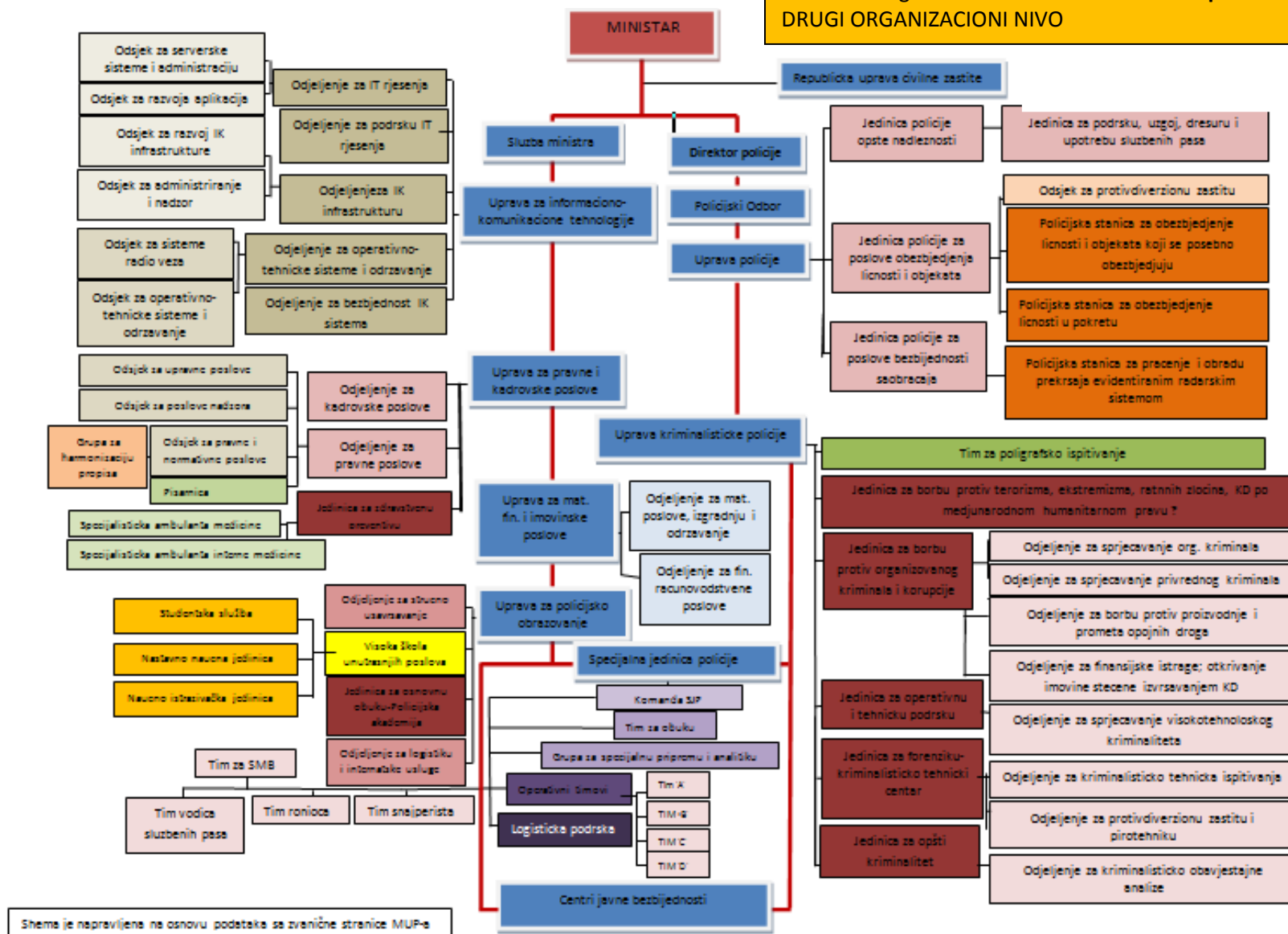


Shema 1. Organizaciona struktura kantonalnog MUP-a
PRVI ORGANIZACIONI NIVO

Shema 2. Organizaciona struktura MUP-a Federacije BiH
DRUGI ORGANIZACIONI NIVO



Shema 3. Organizaciona struktura MUP-a Republike Srpske
DRUGI ORGANIZACIONI NIVO

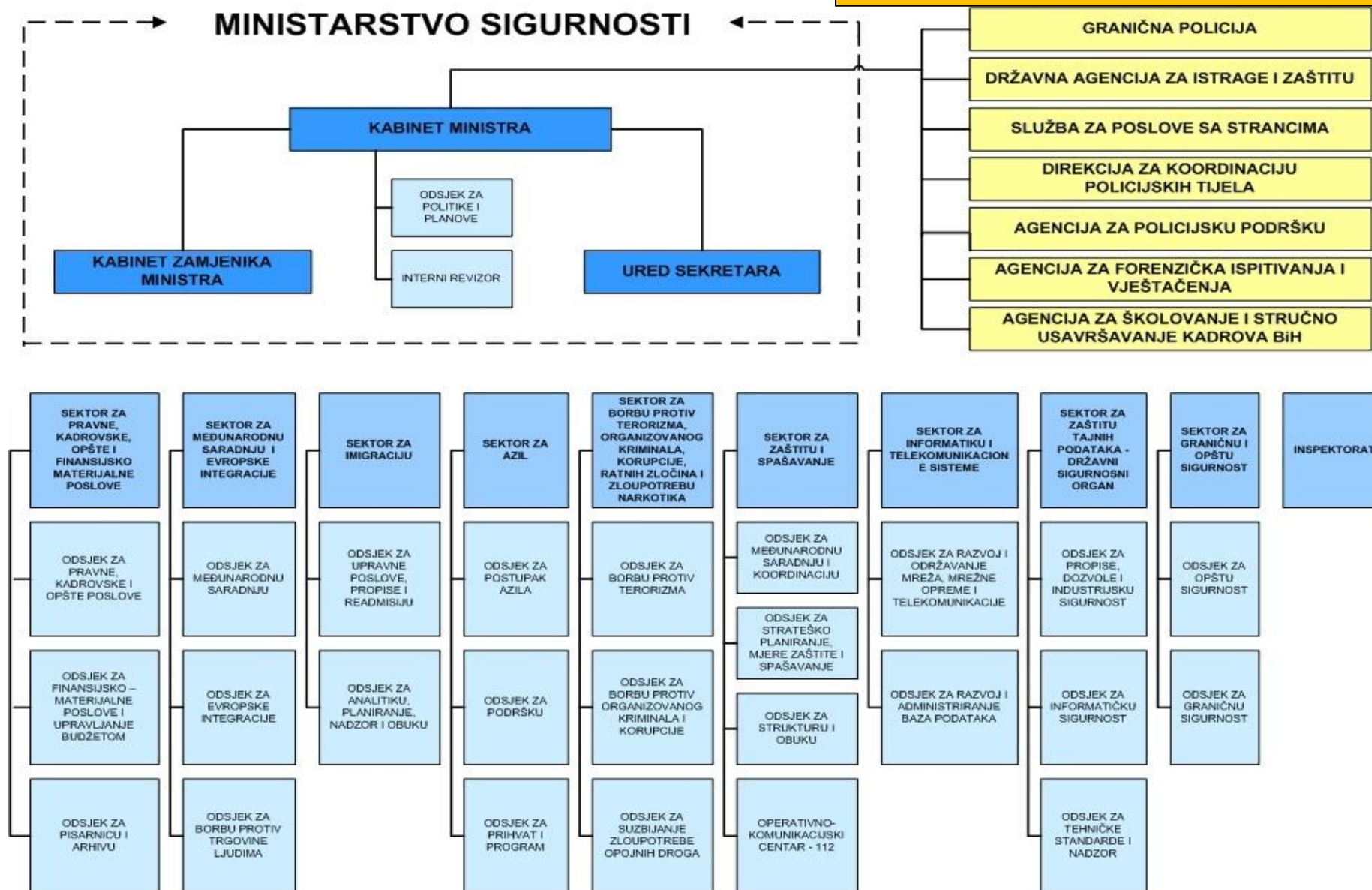


Shema je napravljena na osnovu podataka sa zvanične stranice MUP-a

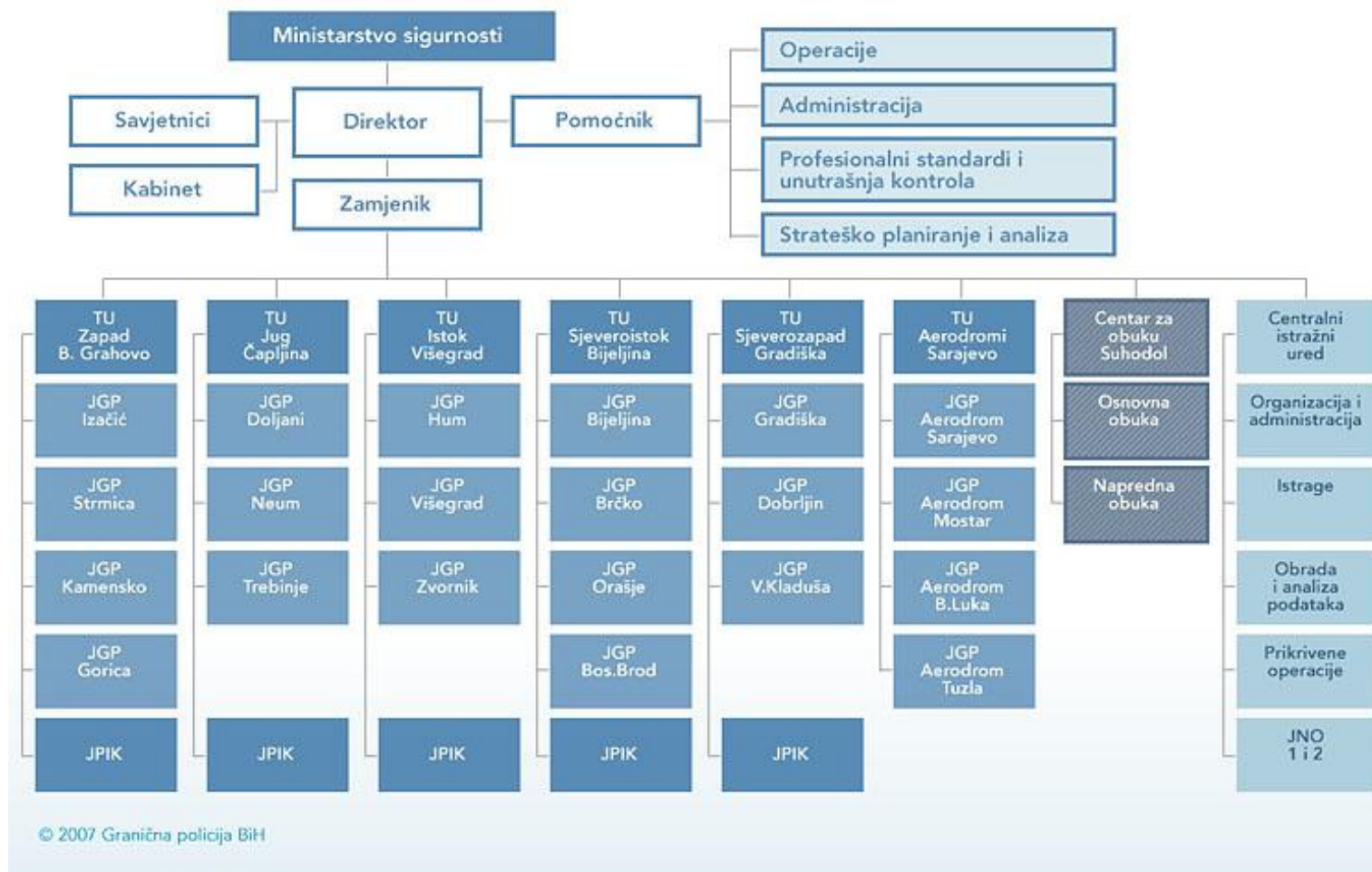
Shema 4. Organizaciona struktura Policije Brčko Distrikta BiH
DRUGI ORGANIZACIONI NIVO



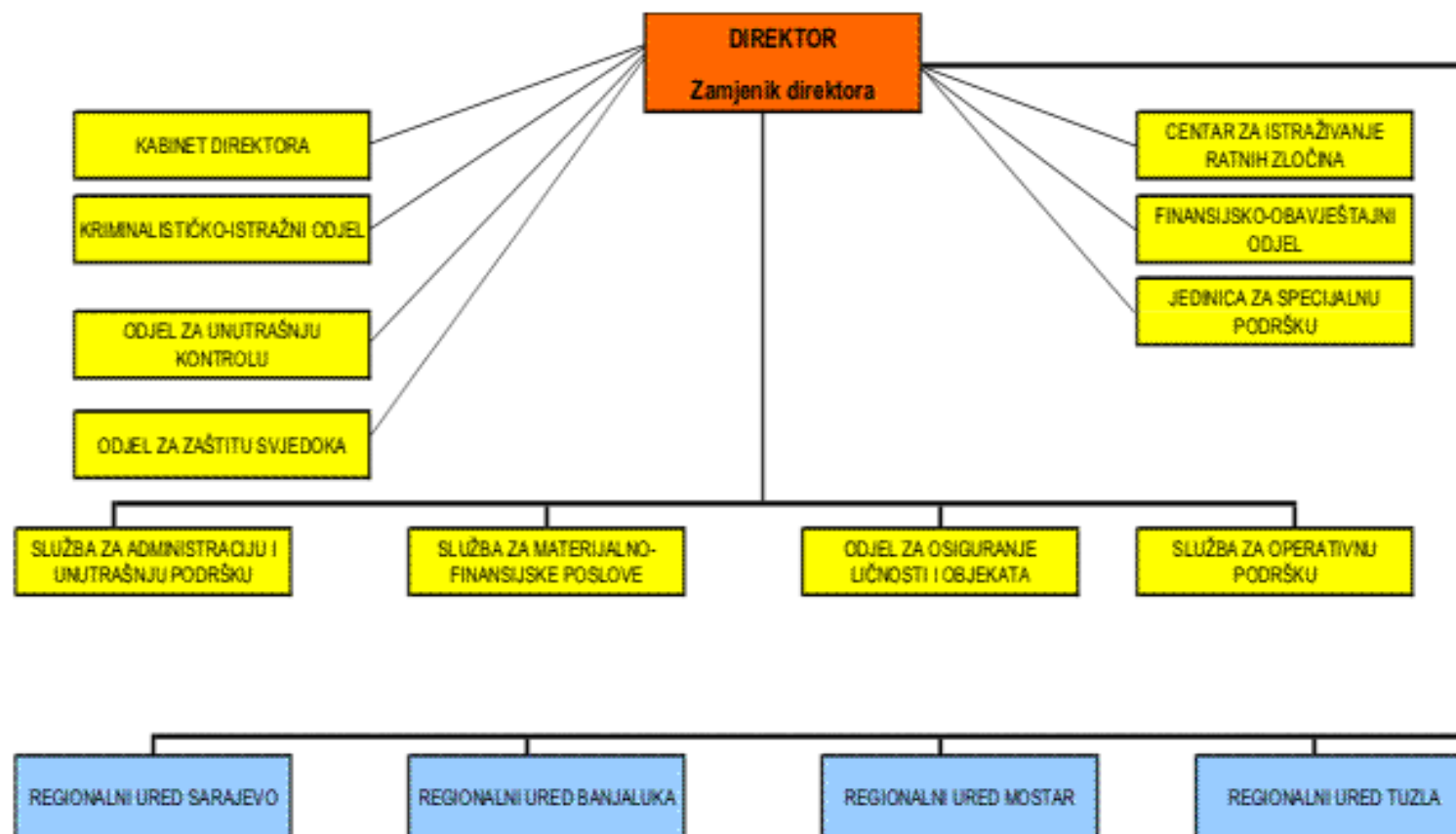
Shema 5. Organizaciona struktura Ministarstva sigurnosti BiH
TREĆI ORGANIZACIONI NIVO



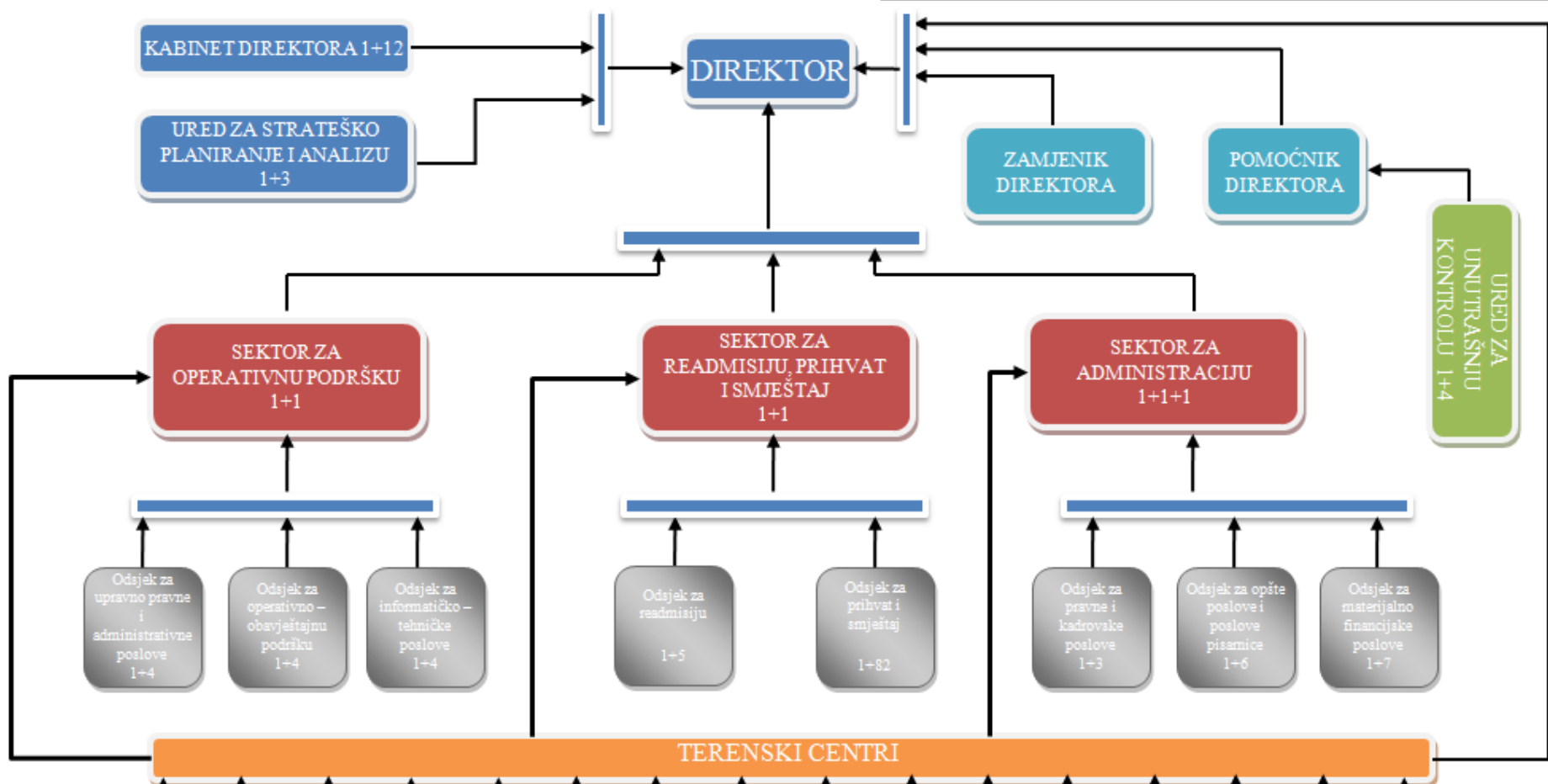
Shema 6. Organizaciona struktura Granične policije BiH
TREĆI ORGANIZACIONI NIVO



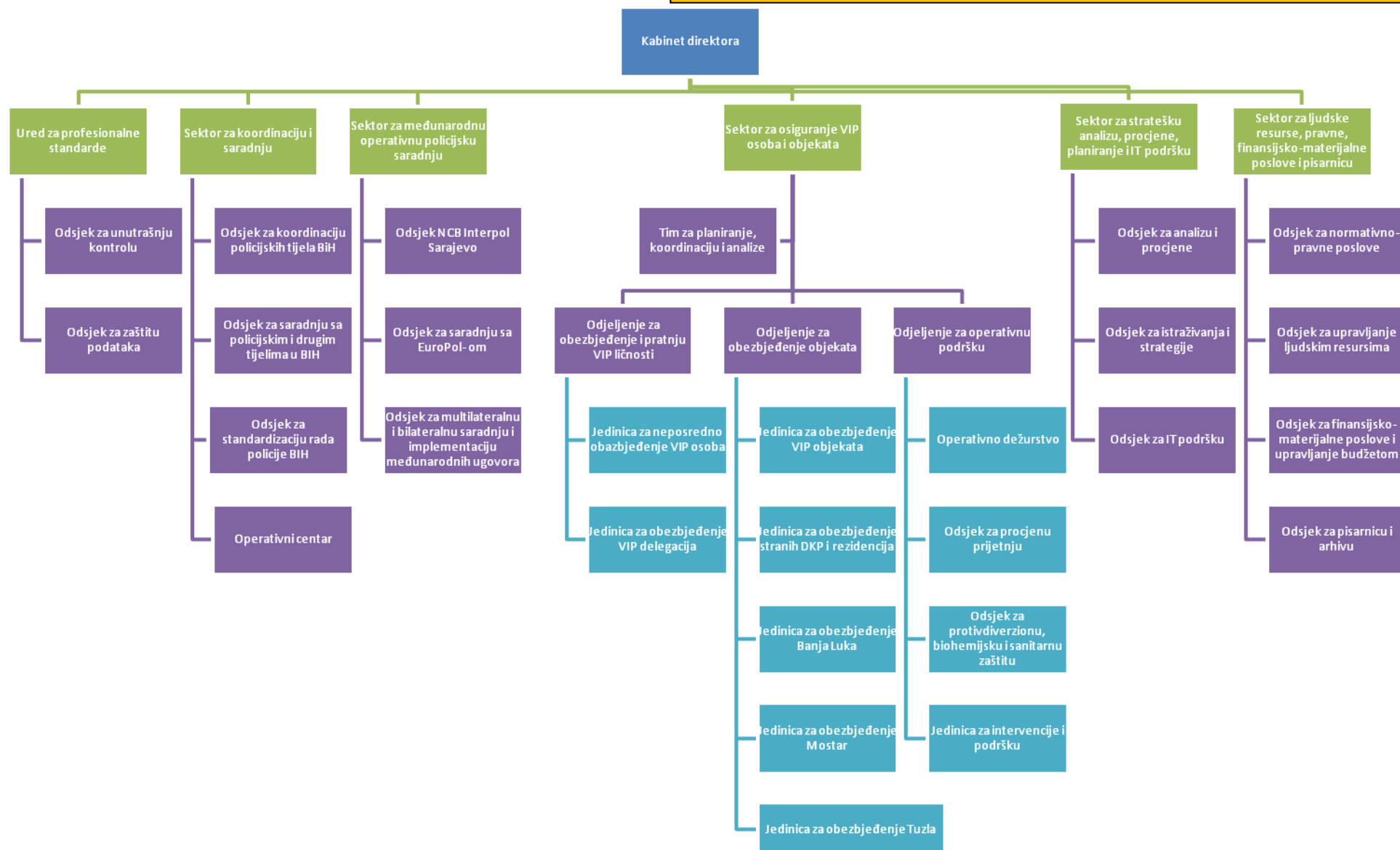
Shema 7. Organizaciona struktura **Državne agencije za istragu i zaštitu (SIPA)**
TREĆI ORGANIZACIONI NIVO



Shema 8. Organizaciona struktura Službe za poslove sa strancima BiH
TREĆI ORGANIZACIONI NIVO



Shema 9. Organizaciona struktura Direkcije za koordinaciju policijskih tijela BiH
TREĆI ORGANIZACIONI NIVO

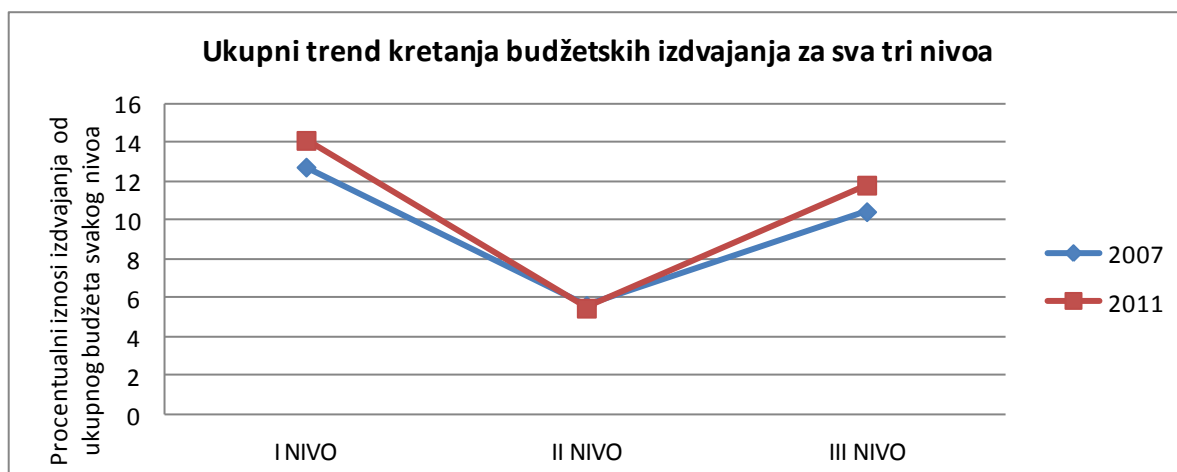


III FINANSIRANJE POLICIJSKOG SISTEMA U BIH

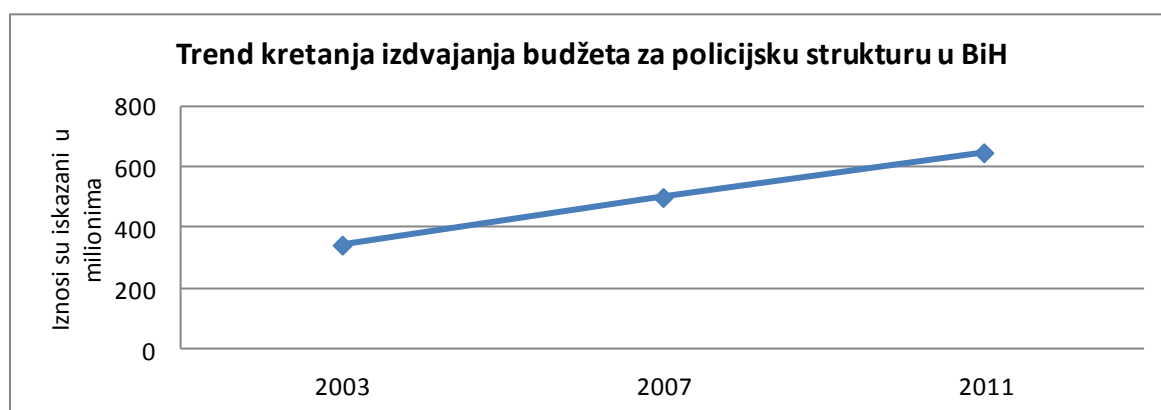
U dijelu koji se odnosi na opće nadležnosti, vidljivo je da su ministarstva unutrašnjih poslova i direktori/komesari policija zaduženi za pripremu budžeta za ove institucije. Predlaganje budžeta za potrebe policijskih službenika, kao i njihove materijalne resurse, nadležnost je rukovodilaca policijskih organizacija.

Priprema i izrada budžeta predstavljaju značajnu odgovornost, budući da policijski sistemi mogu da efikasno funkcionišu samo ukoliko su finansirani na odgovarajući način, pri čemu treba voditi računa da se procesima budžetiranja ne ugrozi nezavisnost i politički uticaj na policiju i ministarstvo. Također, važno je da budžeti budu dobro osmišljeni, tako da se svaka potrebna budžetska stavka, skupa sa iznosom koji se odvaja za takvu stavku, može dokumentovati i poduprijeti dokazima. Kod ovakvih projeciranih budžeta, policija i ministarstva unutrašnjih poslova će biti u većoj mogućnosti da dobiju iznose budžeta koji potražuju.

U nastavku analize prikazani su konsolidovani i pojedinačni pregledi iznosa budžeta ministarstava unutrašnjih poslova i drugih sigurnosnih/policijskih agencija na svim organizacionim nivoima policijske strukture u BiH. Na godišnjem nivou (analizirana 2011. godina), ukupni budžeti za ministarstva unutrašnjih poslova (kantona i entiteta) Policije Brčko Distrikta BiH, Ministarstva sigurnosti BiH sa svojih sedam upravnih organizacija na državnom nivou, iznose 647 miliona KM. Naveli smo da u okviru navedenih institucija ima 22.738 uposlenika. Ako ovaj iznos posmatramo sa nivoa ukupnih budžeta (entiteta, kantona, DB BiH i državnog budžeta) onda možemo reći da ove institucije troše 9,15 posto od ukupnog budžeta.



Ako ovaj iznos i broj uposlenih kompariramo sa istim varijablama iz 2003. godine, vidjet ćemo da su građani dosta manje plaćali sigurnost prije 9 godina. Tačnije, u 2003. godini za rad 22.650 uposlenika u okviru policijskih organizacija (MUP-ovi i DGS), iz budžeta je izdvojeno 343 miliona KM.⁵⁰ Da se primjetiti da je u zadnjih devet godina kroz policijsku reformu koja je rezultirala uspostavom novih policijskih organizacija konstantno dolazilo i do povećanja izdvajanja budžetskih sredstava za policijske organizacije, a broj uposlenih u ovoj strukturi je ostajao isti ili se blago povećavao. Tako su u 2011. za razliku od 2003. godine, izdvojena budžetska sredstva za policijske organizacije bila veća za 47 posto, odnosno 304 miliona. U odnosu na 2007. ova izdvajanja su uvećana za 147,5 milona ili 22,7 posto.



Procentualno najviše novca iz budžeta vlada troše kantonalna ministarstva unutrašnjih poslova – prosječno 14,12 posto od ukupnog budžeta. Ali i ovdje postoje značajna odstupanja kada poredimo pojedine kantone. Tako se Srednjo-bosanski kanton nalazi na vrhu onih kantona koji najviše izdvajaju iz ukupnog budžeta za potrebe ministarstva unutrašnjih poslova (21 posto). Slijede ga HNK, Kanton Livno i Posavski kanton. Najmanje finansijskih sredstava za rad MUP-a izdvaja Vlada Kantona Sarajevo (10 posto). U nastavku teksta prikazani su iznosi budžeta kantonalnih MUP-ova, broj uposlenih i postotak izdvajanja budžeta za rad kantonalnih MUP-ova u odnosu na ukupne budžete kantona.

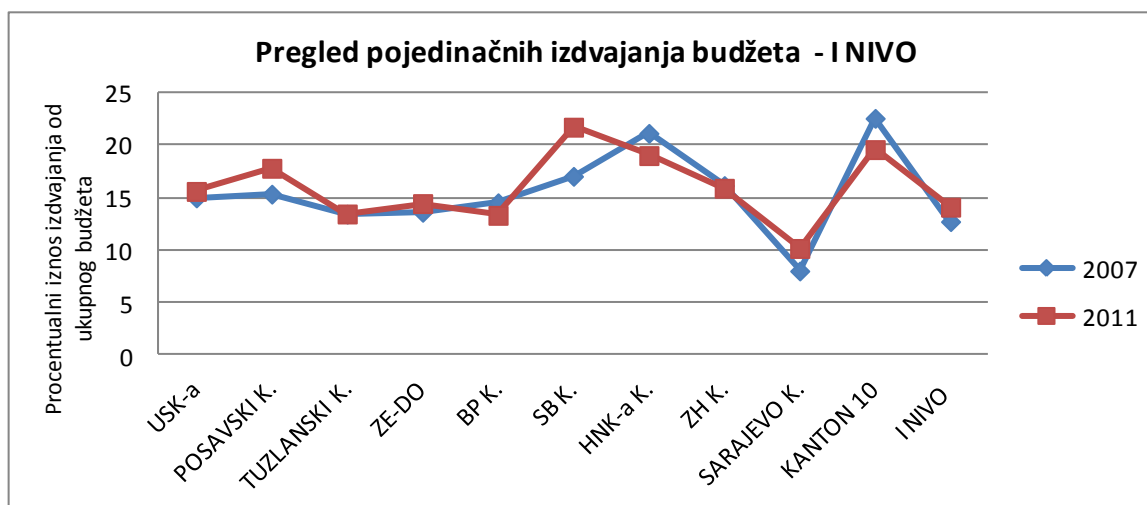
MINISTARSTVO UNUTRAŠNJIH POSLOVA	Iznos budžeta za MUP	% od ukupnog budžeta 2011	Broj uposlenih	Iznos budžeta za Kanton
Unsko-sanski kanton	30.781.167,00	15,62	1157	196.963.130,00
Posavski kanton	5.584.900,00	17,83	205	31.329.500,00
Tuzlanski kanton	49.873.497,00	13,47	1915	370.362.369,00

⁵⁰ ICPMPD SWOT analiza, 2003. Sarajevo.

Zeničko-dobojski kanton	38.403.774,00	14,46	1560	265.500.800,00
Bosansko-podrinjski kanton	6.418.160,00	13,34	251	48.090.901,00
Srednjobosanski kanton	33.921.400,00	21,75	1303	155.917.800,00
HNK-a kanton	35.405.570,00	19,04	1215	185.915.800,00
Zapadnohercegovački kanton	11.135.000,00	15,92	401	69.938.300,00
Kanton Sarajevo	72.985.400,00	10,18	1919	716.500.000,00
Kanton Livno	12.800.921,00	19,61	466	65.279.056,00
UKUPNO	297.309.789,00	14,12	10.392	2.105.797.656,00

Tabela 1: Pregled broja uposlenih i finasijska izdvajanja u 2011. za kantonalne MUP-ove.
Izvor: Revizorski izvještaji i budžeti kantona za 2011. sa zvaničnih stranica vlada kantona.

Iz Tabele 1 se vidi da 10 kantonalnih ministarstava unutrašnjih poslova Federacije BiH na godišnjem nivou potroše 297 miliona KM, što čini 45,88% ukupnog budžeta ministarstava unutrašnjih poslova i drugih sigurnosnih/policijskih agencija na svim nivoima u BiH. Ovakav odnos budžetiranja kantonalnih ministarstava unutrašnjih poslova, iste stavlja na prvo mjesto budžetskih potrošača u odnosu na druga ministarstva unutrašnjih poslova i sigurnosne/policijske agencije u BiH.



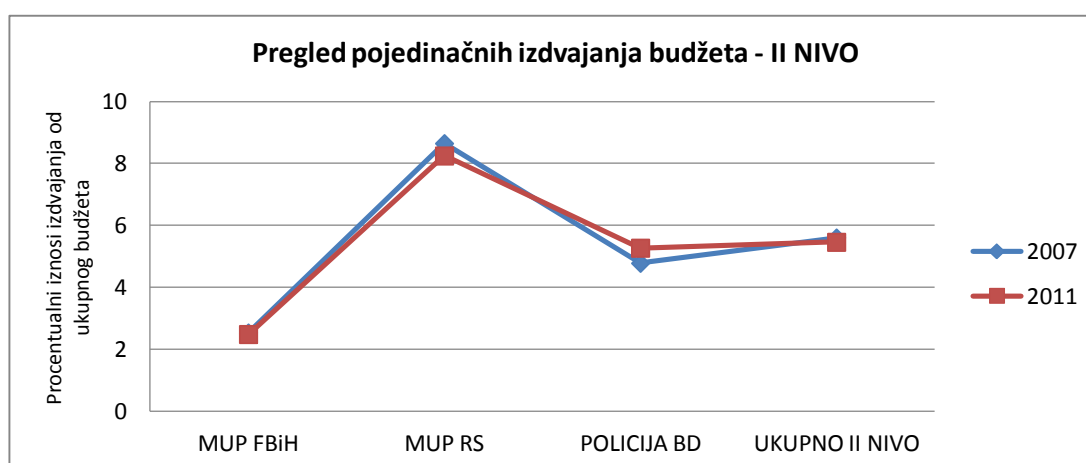
Također, treba istaći i činjenicu da su policijske organizacije ovog nivoa, nastavile da povećavaju svoja potrebna godišnja finansijska sredstva iz budžeta i nakon uspostave novih policijskih organizacija na nivou države, pa su tako u 2011. godini u odnosu na izdvajanja u 2007. godini, ova izdvajanja uvećana za 1,38% ili za 58 miliona KM.

Kada je u pitanju drugi organizacijski nivou odnosno, entiteski MUP-ovi i Policija Brčko Distrikta, tu također, postoje velike razlike kako u samoj organizaciji, brojnosti, tako i u utrošku budžetskih sredstva. Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srpske je najbrojnija organizacija na ovom posmatranom nivou, koji u okviru svog ministarstva

upošljava 6.858 uposlenika. Za potrebe rada MUP-a na godišnjem nivou se izdvoji oko 150 milona KM, što predstavlja 8.25% izdvajanja za MUP iz ukupnog budžeta Republike Srpske. Ako ovaj iznos posmatramo u odnosu na cjelokupno izdvajanje budžeta na svim nivoima u BiH za ministarstva unutrašnjih poslova i sigurnosne/policijske agencije, onda je MUP RS na drugom mjestu sa najvećim učešćem u ovom budžetu koji iznosi 23,24 posto.

MINISTARSTVO UNUTRAŠNJIH POSLOVA	Godina	Iznos budžeta za MUP	% od ukupnog budžeta	Broj uposlenih	Iznos budžeta za Kanton
MUP REPUBLIKE SRPSKE	2011	150.550.649,00	8,25	6.858	1.825.000.000,00
FEDERALNI MUP	2011	42.183.286,00	2,48	927	1.699.318.442,00
POLICIJA BD BIH	2011	10.661.302,00	5,27	306	202.396.520,00
UKUPNO	-	203.395.237,00	5,46	8.091	3.726.714.962,00

Za razliku od kantonalnih MUP-ova i MUP-a RS, Federalni MUP i Policija BD BiH su organizacije sa manjim budžetskim izdvajanjima. Tako, Federalni MUP BiH na godišnjem nivou potroši oko 42 miliona KM od ukupnog budžeta Federacije BiH, tj. 2,5% od ukupnog budžeta, za svojih 927 usposlenika. Još manja policijska organizacija je Policija Brčko Distrikta BiH koja broji 306 uposlenika sa budžetom preko 10,5 miliona KM. Brčko Distrikt BiH za potrebe policije odvaja 5,27 posto svog budžeta. U ukupnom budžetu svih MUP-ova i sigurnosnih/policijskih agencija u BiH, Policija BD BiH učestvuje sa 1,65 posto, a Federalni MUP BiH sa 6,5 posto. Na ovom nivou nakon uspostave novih policijskih organizacija nije primjetno statistički značajno uvećanje dodatnih izdvajanja za policijske organizacije, i ono se kreće između -0,40 do +0,49 posto.



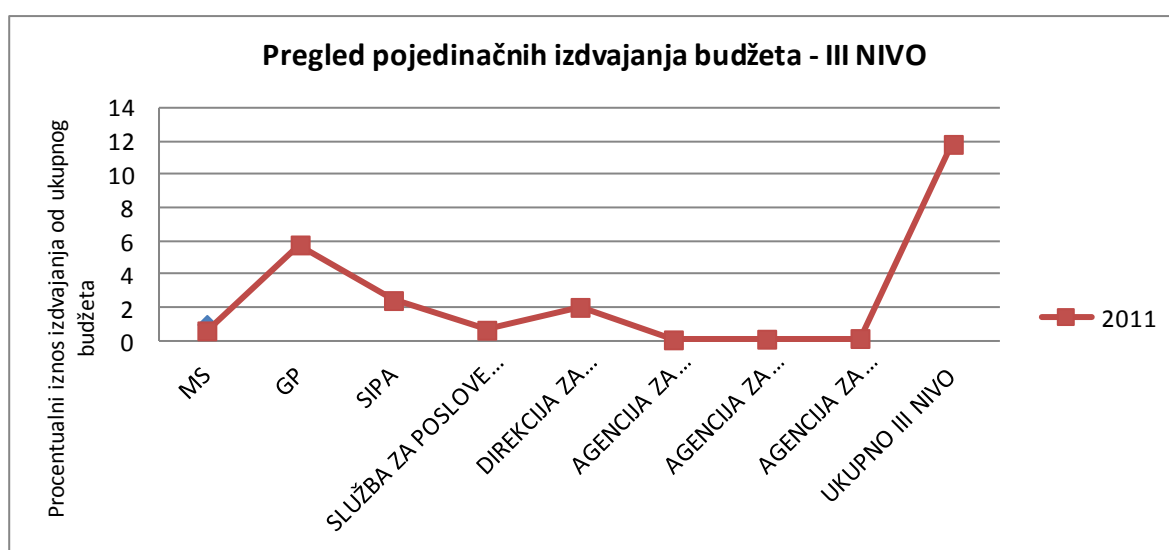
Kada je u pitanju finansiranje trećeg organizacijskog nivoa policijskog sistema u BiH, rezultati istraživanja pokazuju da je Ministarstvo sigurnosti BiH sa sedam upravnih organizacija na državnom nivou u toku 2011. godine izdvojilo 147 milona KM, odnosno za ova tijela se izdvojilo 11,81 posto ukupnog državnog budžeta. U okviru Ministarstva sigurnosti i sedam upravnih organizacija uposleno je 4.255 uposlenika. Na osnovu ovih pokazatelja vidi se da državni nivo zauzima treće mjesto u omjeru najvećih budžetskih izdvajanja za sigurnosne/policijske agencije u BiH, poslije kantonalnih ministarstava unutrašnjih poslova i MUP-a Republike Srpske.

NAZI TIJELA/ORGANA	Godina	Pojedinačni iznos budžeta	% od ukupnog budžeta	Broj uposlenih	Iznos budžeta za BiH (državni nivo)
MINISTARSTVO SIGURNOSTI BIH	2011	7.565.791	0,61	188	1. MILIJARDA 245.115.495
GRANIČNA POLICIJA BIH	2011	71.791.324	5,77	2.202	1. MILIJARDA 245.115.495
SIPA	2011	30.298.000	2,43	711	1. MILIJARDA 245.115.495
SLUŽBA ZA POSLOVE SA STRANCIMA	2011	8.057.018	0,65	222	1. MILIJARDA 245.115.495
DIREKCIJA ZA KOORDINACIJU POLICIJSKIH TIJELA BIH	2011	25.200.000	2,02	825	1. MILIJARDA 245.115.495
AGENCIJA ZA FORENZIČNA ISPITIVANJA I VJEŠTAČENJA BIH	2011	896.780	0,07	23	1. MILIJARDA 245.115.495
AGENCIJA ZA ŠKOLOVANJE I STRUČNO USAVRŠAVANJE KADROVA BIH	2011	1.879.938	0,15	45	1. MILIJARDA 245.115.495
AGENCIJA ZA POLICIJSKU PODRŠKU BIH	2011	1.373.924	0,11	39	1. MILIJARDA 245.115.495
UKUPNO	2011	147.062.755	11,81	4.255	1. MILIJARDA 245.115.495

Izvor: Revizorski izvještaji za 2011. godinu

Ako pak posmatramo izdvajanja budžeta za MUP-ove i sigurnosne/policijske agencije prvog i drugog nivoa (kantoni i entiteti i Policija BD) nasuprot trećeg (državnog nivoa), dolazimo do zaključka da prvi i drugi nivo troše 78,01 posto ukupnog budžeta, dok ostatak ide državnom nivou. Međutim, ostaje činjenica da Federacija BiH na godišnjem nivou troši najviše sredstava za rad ministarstava unutrašnjih poslova (10 kantonalnih + FMUP) 331 milion KM za 11.177 uposlenika. Drugi entitet-RS na godišnjem nivou izdvoji 150 miliona za rad MUP-a, koji upošljava 6.858 uposlenika. Na trećem mjestu je državni nivo koji izdvaja 147 miliona na godišnjem nivou za 4.255 uposelnika i na kraju je BD BiH koji za rad Policije izdvoji oko 10 miliona KM.

Ako posmatramo finansijska izdvajanja za treći, državni nivo policijskih organizacija, primjetno je da je nakon uspostave novih organizacija došlo i do povećanja izdvajanja sredstava iz budžeta. Tako, ako poredimo budžetska izdvajanja za rad policijskih organizacija ovoga nivoa iz 2007. godine, dakle prije reforme i 2011. godine, primjećujemo da je u 2007. godini za potrebe rada Ministarstva sigurnosti, GP, SIPA-e i Službe za poslove sa strancima, država izdvojila 10,44 posto budžeta, odnosno 98 miliona KM. Uspostavom novih upravnih organizacija u sastavu Ministarstva sigurnosti, došlo je do povećanja izdvajanja finansijskih sredstava za ovaj nivo tokom 2011. godine u iznosu od 48 miliona KM ili povećanje od 33 posto u odnosu na 2007. godinu.



IV STRUKTURALNA ANALIZA NADLEŽNOSTI U ZAKONODAVSTVU I PRAKSI

Složena struktura države odražava se i na nadležnosti policijske strukture u BiH. U organizacionom pogledu, nadležnosti policijske strukture se jednim dijelom preklapaju ili je teško uspostaviti jasnu granicu između njih. Policijski sistem u BiH je utemeljen na principu koordinacije⁵¹ a ne subordinacije.⁵² To podrazumijeva da Ministarstvo sigurnosti BiH i agencije na državnom nivou nemaju naredbodavnu funkciju nad entitetskim MUP-ovima i agencijama, a Federalni MUP, odnosno, FUP (Federalna uprava policije kada se radi o operativnim poslovima), nema naredbodavnu funkciju u odnosu na kantonalne MUP-ove. Ovo je, dijelom, odraz neusklađenosti zakonskog okvira, ali i decentralizovanosti policijskog ustrojstva i funkcionisanja policijskog sistema u Bosni i Hercegovini. Zbog toga se često dešava da različita policijska tijela/agencije u BiH obavljaju poslove koji, prema važećim zakonskim propisima spadaju u direktnu nadležnost druge agencije. Ovakvo stanje, koje karakteriše preklapanje nadležnosti, dodatno je usložnjeno nakon 2008. godine formiranjem više policijskih agencija na državnom nivou sa operativnom samostalnošću, odnosno upravnih organizacija Ministarstva sigurnosti. Do toga je došlo jer su mnogi zakoni na nižim nivoima ostali neusklađeni sa onima donesenim na državnom nivou ili nije određena jasna granica nadležnosti. Tako je jedan dio poslova koji je dodijeljen u nadležnost državnim agencijama i dalje ostao u nadležnosti entiteta, odnosno kantona, ili je postalo vrlo teško odrediti jasnu granicu i razliku u pogledu pojedinih nadležnosti policijskih poslova. Sa ovakvom konstatacijom složili su se i predstavnici policijskih struktura sa kojima smo, tokom provođenja ovog istraživanja, obavili intervjue i konsultacije. Po njihovim riječima, posljednja refoma je bila više formalna i odražavala je politički kompromis, dok je u suštinskom smislu dovela do daljnje rascjepkanosti policijske strukture u BiH. Također, reforma je dodatno opteretila budžet i utjecala na preklapanje stvarne i mjesne nadležnosti policijskih organizacija.

⁵¹ Koordinacija kao koncept hijerarhijskog odnosa u rukovođenju podrazumijeva, čak i u slučaju zadržavanja organizacijske piramide, povratne veze i horizontalno povezivanje (pobočna veza s drugim službama, organizacijskim jedinicama itd.), „Kriminalistički rječnik“, Duško Modly i Nedžad Korajlić, Centar za obrazovanje i kulturu Tešanj, 2002.g.

⁵² Subordinacija – oblik hijerarhijskih odnosa koji se mogu označiti kao strogo piramidalno-linijski odnos gdje komunikacija uvijek počinje od vrha piramide i ide prema dolje, isto

Nadležnosti policijskih organizacija regulisane su zakonima o radu konkretnih institucija, dok su ovlaštenja policijskih službenika, osim navedenim, regulisana i zakonima o krivičnom postupku i zakonima o policijskim službenicima koji su doneseni na državnom, entitetskom, nivou Brčko Distrikta BiH i kantonalnom nivou.

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

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

4.1. Policijske organizacije koje u svojoj nadležnosti imaju policijska ovlaštenja

Prema postojećim zakonima o policijskim službenicima na svim nivoima u BiH, policijski službenici su oni koji u svojim poslovima primjenjuju policijske ovlasti propisane tim zakonima i postupaju kao ovlaštena službena lica prema zakonima o krivičnom postupku⁵³. Oni koriste policijska ovlaštenja i pri njihovoj upotrebi primjenjuju policijske operativno-taktičke i kriminalističko-istražne radnje i metode. Pod policijskim organizacijama možemo smatrati one organizacije koje zakoni o policijskim službenicima prepoznaju kao takve. Slijedom navedenih nadležnosti i ovlaštenja u ovu grupu svrstavamo sljedeće policijske organizacije:

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

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

⁵³ Čl.2. ZPS BiH, čl. 2 ZPS FBiH, čl.2 ZPS RS i čl. 2 ZPS BD

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

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

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

Kao što se može vidjeti u grupu organizacija koje nemaju policijska ovlaštenja uvrstili smo i Ministarstvo sigurnosti BiH, iako sagledavajući njegove zakonske nadležnosti, to može stvoriti određene nedoumice. Između ostalog, ovom Ministarstvu su, prema Zakonu o Vijeću ministara BiH i Zakonu o ministarstvima i drugim organima uprave u BiH,⁵⁴ povjerene mnoge nadležnosti, koje impliciraju da ova organizacija u svojoj nadležnosti ima mogućnost korišćenja policijskih ovlaštenja. Ovakva zakonska regulativa ima svoje pravno utemeljenje, jer se u okviru Ministarstva sigurnosti BiH nalaze upravne organizacije (SIPA, Granična policija i Direkcija za koordinaciju policijskih tijela) sa operativnom samostalnošću, koje posjeduju policijska ovlaštenja. U kontekstu ovog istraživanja, mi smo se odlučili da Ministarstvo sigurnosti BiH posmatramo u nešto užem pristupu, odnosno kroz njegovu organizaciju sjedišta i funkcionisanje putem sektora i inspektorata.

Druga organizacija, koju smo također uvrstili u ovu grupu tijela, je Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije. Agencija nema istražnu nadležnost, nije policijska organizacija, niti ima naredbodavnu funkciju u odnosu na jedinice u policijskim

⁵⁴ Službeni list BiH 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07

tijelima koje se bave borbom protiv korupcije. Čak nije direktno ni vezana za sami rad policijih tijela, ali sa obzirom na njen značaj i opis nadležnosti, odlučili smo se da i ovu organizaciju uvrstimo u grupu organizacija koja obavljaju poslove borbe protiv kriminaliteta.

4.3. Praksa određivanja nadležnosti kroz postojeće zakonodavstvo

Policijske organizacije na svim nivoima vlasti, prema svojim zakonskim nadležnostima, bave se sprečavanjem, otkrivanjem, rasvjetljavanjem krivičnih djela i hvatanjem njihovih počilaca, kao i analizom istih. Ovim poslovima se bave policijske organizacije jer su ovo operativni poslovi prilikom čijeg obavljanja policijski službenici koriste policijska ovlaštenja propisana zakonima o krivičnom postupku (ZKP) i zakonima o policijskim službenicima (koji su doneseni na svakom nivou vlasti). Izuzetak su Uprava za indirektno oporezivanje (UIO) i entitetske finansijske policije (čiji uposlenici nisu policijski službenici) a koje, u okviru svojih nadležnosti, mogu istraživati krivična djela u vezi sa finansijskim kriminalom i prijavljivati ih nadležnim tužilaštvima. Također, prilikom vršenja ovih poslova, policijski službenici mogu upotrebljavati sredstva prinude, u skladu sa zakonima o policijskim službenicima i pravilnicima o upotrebi sredstava prinude koji se donose na nivou konkretnih policijskih agencija.

Jedan od osnovnih zadataka i zajedničkih poslova policije je sprečavanje vršenja krivičnih djela i otkrivanje njihovih počilaca, odnosno rasvjetljavanje djela i saradnja sa nadležnim tužilaštvima. Nadležnost za obavljanje ovih poslova propisana je u konkretnim zakonima o radu tih organizacija, odnosno, zakonima o unutrašnjim poslovima, kao i u zakonima o policijskim službenicima. Policijske organizacije koje, prema zakonima o njihovom ustrojstvu i funkcionisanju, u svojim nadležnostima imaju otkrivanje krivičnih djela i njihovo istraživanje su: SIPA, Granična policija BiH, Federalni MUP, MUP RS-e, Policija BD-a i MUP-ovi svih kantona u Federaciji BiH. Stoga ćemo se u ovom dijelu teksta bazirati na analizi i komparaciji nadležnosti navedenih organizacija.

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

1. direktno preciziraju krivična djela iz njihove nadležnosti, ili

2. negativno određuje nadležnost kroz formulaciju da se izuzimaju djela (poslovi) koja su u isključivoj nadležnosti drugih policijskih organizacija.

Drugi način je indirektno određivanje krivičnog djela kroz povezanost sa krivičnim zakonom, tako što se u zakonu o radu konkretnih organizacija navodi tačno određena policijska organizacija koja obavlja poslove u skladu sa konkretnim krivičnim zakonom (u kojem su propisana konkretna krivična djela)

Da bi jasnije precizirali ove zakonom definisane mogućnosti određivanja nadležnosti detaljnije ćemo se pozabaviti svakim od ova dva načina. Kao što smo naveli kroz direktno određivanje nadležnosti susrećemo se sa dvije zakonom definisane mogućnosti.

4.3.1. Direktno preciziranje djela

Policijske organizacije koje u zakonu o svom radu imaju precizirana djela iz svoje nadležnosti su SIPA, GP BiH, Federalni MUP i donekle MUP-ovi kantona. Zakon o Državnoj agenciji za istrage i zaštitu⁵⁵ (SIPA) u čl. 8 Zakona, direktno određuje koja su konkretna djela u nadležnosti te agencije tako što nadležnost vezuje se za djela iz nadležnosti Suda BiH, a koja su inkriminisana u KZ BiH. Također, u istom članu Zakonu o SIPA-i se posebno naglašava nadležnost te agencije za djela organizovanog kriminala, terorizma, ratnih zločina, trgovine ljudima i drugim krivičnim djelima protiv čovječnosti i vrijednostima zaštićenih međunarodnim pravom, te teškog finansijskog kriminala. Za istraživanje krivičnih djela na nivou BiH zadužena je i Granična policija BiH, iako istoj, istraživanje krivičnih djela nije primarna niti jedina nadležnost. Zakon o GP BiH određuje da se krivična djela iz nadležnosti ove organizacije odnose na djela usmjerena protiv sigurnosti državne granice ili protiv izvršenja poslova i zadataka iz nadležnosti GP. Međutim, Zakon o Graničnoj policiji propisuje nadležnost te organizacije i za postupanje u odnosu na druga krivična djela i prekršaje na zahtjev nadležnog organa. To znači da je zakonski okvir ostavio mogućnost Tužilaštvu BiH, kao nadležnom organu za vođenje istrage, da može angažovati policijske službenike GP, jednako kao i takva lica SIPA-e i policijskih agencija na nižim nivoima.

⁵⁵ Zakon o Državnoj agenciji za istrage i zaštitu, Službeni glasnik BiH, broj 27/04, 63/04 i 49/09, 40/12.

Na isti način, Zakon o FMUP-u u čl. 2 st. 1, određuje djela koja su u direktnoj nadležnosti tog Ministarstva i navodi da su to terorizam, međukantonalni kriminal, stavljanje u promet opojnih droga i organizovani kriminal.⁵⁶ Međutim, i u ovom slučaju Zakon o FMUP-u u čl. 3, povezuje nadležnost sa djelima iz KZ FBiH, odnosno KZ BiH na način koji precizira da se k.d. terorizma i stavljanja u promet opojnih droga odnosi na ta djela,⁵⁷ kako su opisana u KZ FBiH (ovo iz razloga što su ova ista djela navedena i u krivičnim zakonima BiH, RS i BD), odnosno na organizovani kriminal kako je opisan u Krivičnom zakonu BiH.

Zakoni o unutrašnjim poslovima kantona, donekle određuju nadležnost kantonalnih policijskih organizacija u pogledu vrste krivičnog djela. Tako npr. ZUP USK (čl.12.st.1), ZUP BPK (čl.8.tačka a), ZUP Kantona Sarajevo (čl.12 st.1) dodjeljuju ovim kantonima nadležnost zaštite života i imovine. Stoga možemo povezati da su u nadležnosti KMUP-ova, pored ostalih, i djela iz grupa krivičnih djela KZ FBiH protiv života i tijela, protiv slobode i prava građana, protiv zdravlja ljudi i grupa krivičnih djela protiv imovine.

4.3.2. Negativno određenje nadležnosti

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

⁵⁶ Čl. 2 st. 1 ZUP F BiH, Službene novine F BiH br. 49/05

⁵⁷ U ZUP F BiH je rečeno „terorizam“ i „međunarodni terorizam“

4.3.3. Indirektno određivanje nadležnosti

Kada govorimo o drugoj mogućnosti određivanja zakonske nadležnosti tada pod tim podrazumijevamo indirektno određivanje nadležnosti kroz povezanost sa krivičnim zakonom.

Zakon o unutrašnjim polovima RS⁵⁸ ne precizira konkretna djela u nadležnosti tog ministarstva, već to određuje kroz povezanost sa KZ RS. Član.7. ZUP-a RS određuje da uposleni u Ministarstvu, policijske poslove obavljaju pored ostalih zakona, u skladu sa KZ RS. Iz toga je vidljivo da su djela iz nadležnosti MUP RS sva djela propisana u KZ RS.

4.4. Analiza nadležnosti za pojedina krivična djela u zakonodavstvu i praksi

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

Grupe krivičnih djela nemaju identične nazive,⁵⁹ ali su nazivi djela, kao i uslovi postojanja i zapriječene kazne iste. Međutim, u većini slučajeva, razlika je izražena u pogledu oštećene strane, tačnije, da li se ta djela počinju na štetu BiH ili na štetu njenih entiteta, odnosno Brčko Distrikta.

Tako, u pogledu vrste krivičnog djela, postojeći zakonski okvir dodjelu nadležnosti ne zasniva na vrsti krivičnog djela niti visini zapriječene kazne, već uglavnom na osnovu oštećene strane, odnosno ustavnog subjekta na čiju je štetu djelo počinjeno (stvarna nadležnost) i na osnovu teritorije na kojoj je počinjeno (teritorijalna/mjesna nadležnost).

⁵⁸ Službeni glasnik RS br.4/2012

⁵⁹ Npr. krivična djela terorizma i srodna djela su u KZ BiH u Grupi djela protiv čovječnosti i vrijednosti zaštićenih međunarodnim pravom, u KZ FBiH i KZ BD – Grupa krivičnih djela terorizma, u KZ RS – krivična djela protiv ustavnog uređenja RS

Stoga je nadležnost u pogledu istraživanja krivičnih djela uglavnom povezana sa djelima inkriminisanim u konkretnom krivičnom zakonu u BiH.

U zavisnosti od toga na čiju je štetu djelo počinjeno, postoje nadležna tužilaštva na više nivoa u BiH. Ona imaju obavezu da istražuju i dokumentuju krivična djela iz krivičnog zakona konkretnog nivoa vlasti, pa shodno tome policijske organizacije njima i dostavljaju izvještaje. Tako je npr. Tužilaštvo BiH je nadležno za istraživanje krivičnih djela propisanih u KZ BiH (tj. onih krivičnih djela koja spadaju u nadležnost Suda BiH, a to su krivična djela iz KZ BiH), a tužilaštva u RS-u su nadležna za gonjenje djela inkriminiranih u KZ RS itd.

Često se dešava da se policijske organizacije na svim nivoima bave istraživanjem jedne te iste vrste krivičnog djela. Tako npr. krivična djela terorizma, organizovanog kriminala, trgovine i zloupotrebe droga, trgovine ljudima, te finansijskog kriminala i korupcije, istražuju i prijavljuju nadležnom tužilaštvu, SIPA-i, Graničnoj policiji BiH (GP), UIO (za oblast finansijskog kriminala), FMUP-u, MUP-u RS, entitetskoj finansijskoj policiji, kao i kantonalnim MUP-ovima u Federaciji BiH. Također, iste organizacije bave se prikupljanjem podataka, te praćenjem i analizom stanja u BiH u pogledu navedenih djela. Dakle, zakonski okvir koji reguliše nadležnosti policijskih organizacija, nije kao kriterij uzeo složenost djela, jer i entitetska ministarstva unutrašnjih poslova, odnosno policijske uprave, kao i policijske uprave kantona, mogu istraživati veoma složena krivična djela. Ovdje je interesantno napomenuti da, prema zakonima o radu policijskih organizacija na državnom nivou, samo SIPA i GP imaju u svojoj direktnoj nadležnosti sprečavanje, otkrivanje i istraživanje djela propisanih krivičnim zakonima BiH. Direkcija za koordinaciju policijskih tijela nadležna je, između ostalog, za komunikaciju, saradnju i koordinaciju rada policijskih organizacija i samo određeni broj njenih uposlenika ima status policijskih službenika, međutim, kao što smo naveli, ZKP BiH ih ne tretira kao ovlaštene službene osobe.

Prema mišljenju predstavnika policijskih organizacija sa kojima smo obavili razgovore, ovakva zakonska regulativa dovodi i do pozitivnog i negativnog sukoba nadležnosti.⁶⁰ Pozitivan sukob nadležnosti ogleda se u tome da se više policijskih organizacija proglašava

⁶⁰ Mišljenja i stavovi izneseni na zajedničkom sastanku u Sarajevu 30.11.2012.g. u organizaciji CSS-a kojem su prisustvovali predstavnici većine policijskih agencija u BiH i predstavnici Ministarstva sigurnosti

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

Krivično djelo **terorizma** navedeno je u KZ BiH (čl.201)⁶¹ u grupi krivična djela protiv čovječnosti i vrijednosti zaštićenih međunarodnim pravom, u KZ FBiH (čl.201)⁶² i KZ BD (čl.198)⁶³ u grupu krivičnih djela terorizma, KZ RS (čl.299)⁶⁴ u grupi k.d. protiv ustavnog uređenja RS. Maksimalna zapriječena kazna u svim navedenim zakonima je kazna dugotrajnog zatvora.

U pogledu **finansijskog kriminala**, iz Zakona o SIPA-i koji propisuje nadležnosti te policijske organizacije, nije jasno definisano koja su to krivična djela koja se smatraju „teškim finansijskim kriminalom,“ ali KZ BiH prepoznaje nekoliko grupa krivičnih djela u kojima su navedena djela iz oblasti finansijskog kriminala (Djela protiv privrede i jedinstva tržišta, te krivična djela iz oblasti carina - Glava XVIII,⁶⁵ Krivična djela korupcije i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti).⁶⁶ Dakle, u pogledu istraživanja ovih krivičnih djela kako su opisana u KZ BiH, nadležna je SIPA s obzirom da su inkriminisana u KZ BiH. Međutim, ta ista krivična djela navode se u KZ FBiH, KZ RS i KZ BD s tim što su drugačiji nazivi grupa krivičnih djela (npr. u KZ FBiH su ova djela u grupi krivičnih djela protiv privrede, poslovanja i sigurnosti platnog prometa - Glava XII,⁶⁷

⁶¹KZ BiH prepoznaje kao izdvojene članove i finansiranje terorističkih aktivnosti (čl.202), javno podsticanje na terorističke aktivnosti (čl.202 a), vrbovanje radi terorističkih aktivnosti (202 b), obuka za izvođenje terorističkih aktivnosti (202 c), organizovanje terorističke grupe (202 d),

⁶² KZ FBiH prepoznaje kao izdvojeno djelo Finansiranje terorističkih aktivnosti (čl.202)

⁶³ KZ BD prepoznaje kao izdvojen član Finansiranje terorističkih djelatnosti (čl.199).

⁶⁴ KZ RS prepoznaje kao izdvojeni član Finansiranje terorističkih aktivnost (čl.301.)

⁶⁵U krivična djela protiv privrede i jedinstva tržišta te krivična djela iz oblasti carina spadaju, pored ostalog, k.d. pranje novca (čl.209), porezna utaja ili prevara (čl.210) i carinska prevara (čl.216)

⁶⁶ čl. 217 – 229 gdje je inkriminisano 12 krivičnih djela u koja, između ostalog, spadaju djela primanje poklona i drugih oblika koristi, davanje poklona i drugih oblika koristi, protuzakonito posredovanje, zloupotreba položaja ili ovlaštenja, pronevjera u službi, prevara u službi i dr. Za mnoga se može izreći kazna zatvora i do 10 godina.

⁶⁷gdje spada djelo pranje novca (čl.272) s tim što ovdje KZ uopšte ne određuje oštećenu stranu

zatim grupa krivičnih djela iz oblasti poreza (Glava XIX), gdje je navedena porezna utaja, te grupa krivičnih djela podmićivanja i krivična djela protiv službene i druge odgovorne funkcije (Glava XXXI) u šta spada primanje dara i drugih oblika koristi, davanje dara i drugih oblika koristi itd).

U pogledu zakonskog osnova za istraživanje tzv. djela **organizovanog kriminala**, nadležnost imaju četiri policijske organizacije, SIPA, MUP RS-e, MUP FBiH-e i Policija BD-a BiH, iz razloga što je ovo krivično djelo inkriminisano u sva četiri KZ u BiH.⁶⁸ Ono podrazumijeva počinjenje krivičnog djela koje je navedeno u tom konkretnom zakonu, a koje je počinjeno u okviru grupe za organizirani kriminal.⁶⁹ Tako npr. krivično djelo koje je propisano KZ RS-a, a koje je lice počinilo kao pripadnik organizovane grupe, predstavlja djelo organizovanog kriminala i ista istražuje policija RS-e. S obzirom da je nadležnost MUP-a FBiH sprečavanje i otkrivanje krivičnih djela organizovanog kriminala (čl.2.ZUP FBiH), jasno je da MUP-ovi kantona nemaju nadležnost za istraživanje ovakvih djela.

U pogledu nadležnosti istraživanja krivičnih djela vezanih za **opojne droge**, sve policijske organizacije imaju određene nadležnosti. To je zbog toga što su krivična djela u vezi sa opojnim drogama inkriminisana u svim KZ-ovima. Entitetski i KZ Brčko Distrikta navode dva djela i to neovlaštenu proizvodnju i stavljanje u promet, te posjedovanje i omogućavanje uživanja opojnih droga (KZ FBiH čl. 238 i 239, KZ RS čl. 224 i 225, KZ BD čl. 232 i 233), dok KZ BiH inkriminiše posredovanje u međunarodnoj trgovini, odnosno neovlašteno stavljanje u međunarodni promet opojnih droga (KZ BiH čl.195). Shodno tome, entitetske policijske organizacije bi trebale rasvijetljivati krivična djela navedena u entitetskim zakonima, dok je nadležnost SIPA-e rasvijetljavanje djela međunarodne trgovine drogom. Međutim, kad je u pitanju Federacija BiH, Zakon o unutrašnjim poslovima F BiH (ZUP FBiH) je precizirao direktnu nadležnost MUP-a Federacije BiH za sprečavanje i otkrivanje krivičnih djela stavljanja u promet opojnih droga,⁷⁰ dok, shodno tome, kantonalni MUP-ovi istražuju krivična djela omogućavanja uživanja opojnih droga. Ovdje je poseban problem u FBiH, jer je jako teško povući granicu između te dvije vrste djela, odnosno, teško je, prilikom istraživanja, ograničiti se samo npr.

⁶⁸ KZ BiH čl. 250, KZ FBiH čl.342, KZ RS 383 a, KZ BD 336

⁶⁹ Grupa za organizovani kriminal je grupa od tri ili više lica koja postoji u izvjesnom vremenskom periodu i koja djeluje sporazumno s ciljem izvršenja jednog ili više krivičnih djela za koja se po zakonu može izreći kazna zatvora preko tri godine ili teža kazna, a radi sticanja materijalne koristi (KZ BiH čl.1.st.20, KZ FBiH čl.2.st.18., KZ RS čl. 147 st.12. – Organizovana kriminalna grupa, KZ BD čl.2.st.18)

⁷⁰ ZUP FBiH čl.2

na istraživanje omogućavanja uživanja, a izuzeti stavljanje u promet opojnih droga. Stoga se redovno dešava u praksi, da kantonalna ministarstva istražuju i prijavljuju djelo stavljanja u promet opojnih droga, što je dato u izričitu nadležnost FMUP-u, odnosno da FMUP istražuje i prijavljuje djelo omogućavanje uživanja opojnih droga, što je u nadležnosti kantona. Također, ako kantonalni MUP-ovi, FMUP ili MUP RS-e, tokom istraživanja djela iz svojih nadležnosti, zadokumentuju da postoji osnov sumnje za postojanje međunarodne trgovine drogom, oni izvještaj o krivičnom djelu podnose Tužilaštvu BiH, jer je to djelo inkriminisano jedino u KZ BiH. To znači da ove policijske organizacije, u praksi, u ovakvim slučajevima ne predaju djelo u nadležnost SIPA-i već same istražuju i prijavljuju djelo Tužilaštvu BiH. Ovo se dešava, jednim dijelom, zbog težnje ka većoj efikasnosti, odnosno, zbog toga što bi predavanjem djela u nadležnost drugoj organizaciji tokom policijskog prikupljanja saznanja iziskivalo protok vremena koji bi nekad rezultirao neuspjelim dokumentovanjem dovoljnog broja dokaza. Osim toga, ovo se nekad dešava i zbog „tradicionalne“ težnje svih policijskih organizacija da podnesu prijave za što veći broj krivičnih djela.

Što se tiče istraživanja **trgovine ljudima i ratnih zločina**, to je direktna nadležnost SIPA-e, jer je grupa krivičnih djela protiv čovječnosti i vrijednosti zaštićenih međunarodnim pravom navedena samo u KZ BiH, dok entitetski krivični zakoni ne sadrže ova djela. Ali u praksi, kako je to naglasio predstavnik jedne policijske organizacije,⁷¹ krivična djela povezana sa cyber kriminalom koja su u uskoj vezi sa trgovinom ljudima, istražuju sve policijske organizacije osim SIPA-e, jer joj ovaj vid borbe protiv kriminala nije dat u nadležnost. Tako SIPA ima nadležnost za borbu protiv trgovine ljudima ali nedosljednost zakonodavstva, koji joj nije povjerio nadležnost u borbi protiv cyber kriminala u značajnoj mjeri sputava ovu organizaciju da adekvatno odgovori prijetnji trgovine ljudima koja neosporno ima međunarodni karakter.

Prema zakonskom osnovu, razlika je, kako smo ranije naveli, u pogledu pitanja oštećene strane, odnosno, na čiju je štetu djelo učinjeno, da li na štetu BiH ili njenih entiteta. Tako je, prema ZUP-u FBiH, u okviru nadležnosti MUP-a FBiH otkrivanje krivičnih djela terorizma, organizovanog kriminala kao i međukantonalnog kriminala, a koji može biti i finansijski kriminal, ali prema onome kako su ta djela navedena u KZ FBiH. Bitno je

⁷¹ Intervju, Teslić 05.11.2012.

navesti da međukantonalni kriminal nije inkrimisan u KZ FBiH jer ne predstavlja vrstu krivičnog djela, već se samo Zakonom o unutrašnjim poslovima Federacije definiše šta podrazumijeva međukantonalni kriminal.⁷² U KZ RS inkriminisana su krivična djela finansijskog kriminala, terorizma, kao i organizovani kriminal počinjeni na štetu RS-e.⁷³ KZ BD-a inkriminisao je uglavnom istu vrstu djela kao i KZ FBiH i KZ RS, te je Policija Brčko Distrikta nadležna za istraživanje tih djela.

U vezi sa svim navedenim, može se postaviti pitanje kako pripradnici policijskih organizacija, kada zadokumentuju postojanje određenog krivičnog djela koje je, kao što smo naveli, inkriminisano u više KZ-ova, prepoznaju (utvrđuju) na čiju je štetu djelo počinjeno, te kako utvrđuju koje je tužilaštvo nadležno za to djelo. Ovdje je bitno naglasiti da je FMUP-u onemogućeno da krivična djela terorizma, međukantonalnog kriminala, nezakonite trgovine drogama i organizovanog kriminala prijavljuje Federalnom tužilaštvu BiH. Iako prema zakonu o toj instituciji, Federalno tužilaštvo ima prvostepenu nadležnost u pogledu tih djela, istu ne može koristiti jer Vrhovni sud BiH kojem ovo Tužilaštvo može uputiti optužnicu nema prvostepenu nadležnost za ta djela. Stoga FMUP prijavljuje djela kantonalnim tužilaštvima ili Tužilaštvu BiH, u zavisnosti o kojoj vrsti i obimu djela se radi.

Preklapanje nadležnosti se, uglavnom, dešava u fazi prikupljanja operativnih saznanja o krivičnom djelu i počinocima, dakle, tj. u fazi prije nego policija dostavi izvještaj ili bilo kakvo obavještenje tužilaštvu. Na osnovu policijskih izvještaja, tužilaštvo dalje dostavlja instrukcije policiji, ili, ukoliko ocijeni da postoje osnovi sumnje za postojanje krivičnog djela, donosi naredbu o sprovođenju istrage ili poduzimanju konkretnih istražnih radnji. U tom slučaju, tužilaštvo, u skladu sa ZKP-om, navodi kojoj policijskoj organizaciji povjerava izvršenje konkretnih radnji. Stoga se može zaključiti da određene nedomice o nadležnosti mogu nastati na samom početku prikupljanja saznanja o počinjenju krivičnog djela, jer i kantonalna, entitetska i tijela na državnom nivou imaju stvarnu i mjesnu nadležnost za poduzimanje radnji iz njihovog domena. Nedostatak saradnje i razmjene informacija u ovome početnom stadiju istraživanja djela u praksi stvara određene probleme, a jednom kada se u slučaj uključi nadležno tužilaštvo postupak je kvalitetno regulisan. U tom kontekstu treba uvažiti i stavove predstavnika policijskih organizacija,

⁷² Međukantonalni kriminal u smislu Zakona o unutrašnjim poslovima FBiH, odnosi se na krivično djelo u kojem učinioci i žrtve žive u različitim kantonima, djelo učinjeno na području više kantona, djelo započeto na području jednog kantona i završeno na području drugog kantona, ili djelo čije su se štetne posljedice desile na području dvaju ili više kantona. Čl.3. stav 1. ZUP FBiH

⁷³ Čl.4 i čl.7 KZ RS

koji su iskazali mišljenje da je pozitivan sukob nadležnosti u nekim slučajevima i u izvjesnoj mjeri i dobar ali da se treba poboljšati saradnja i efikasnost, posebno na operativnom nivou.⁷⁴

Iz ranije opisanog načina određivanja nadležnosti, zakonski okvir koji reguliše nadležnosti za istraživanje vrste krivičnih djela može, u velikoj mjeri, uputiti na zaključak da bi nadležnost policijskih organizacija za rasvjetljavanje konkretnih krivičnih djela trebala da prati nivo konkretnog KZ. Odnosno, policijske organizacije na nivou BiH, trebale bi biti zadužene za istraživanje krivičnih djela propisanih u državnom KZ, a entitetske policije, odnosno Policija BD-a za ona djela iz entitetskih KZ-ova, odnosno KZ BD. Međutim, praksa pokazuje da ovo nije opšte pravilo, već da se često događa da određene policijske organizacije istražuju i nadležnom tužilaštvu prijavljuju djela koja su u eksplicitnoj nadležnosti drugih policijskih organizacija. Primjera radi, Tužilaštvu BiH saznanja i izvještaje o krivičnim djelima podnose sve policijske organizacije u BiH. To je pogotovu izraženo kada se radi o istraživanjima krivičnih djela terorizma, teškog finansijskog kriminala i organizovanog kriminala, što je u eksplicitnoj nadležnosti SIPA-e, kao i istraživanju djela u vezi sa opojnim drogama, kada je riječ o FBiH. Za potrebe ovog istraživanja, Tužilaštvo BiH je dostavilo informaciju da je tokom 2011. godine ukupno zaprimilo 160 izvještaja od SIPA-e o počinjenom krivičnom djelu, 70 izvještaja od GP-e, 3 od FMUP-a, 33 od MUP-a RS i 124 od ostalih policijskih organizacija. Za 34 izvještaja, koje je Tužilaštvo BiH dobilo od policijskih agencija u 2011. godini, oglasilo se nenadležnim i dostavilo u nadležnost drugim tužilaštvima. U datom periodu, Specijalno tužilaštvo RS nije zaprimilo nijedan izvještaj o djelu za koje se oglasilo nenadležnim, dok je Federalno tužilaštvo potvrdilo da nema prvostepenu nadležnost, te da stoga nije ni zapimalo izvještaje od policijskih organizacija.⁷⁵

⁷⁴ Mišljenja i stavovi izneseni na zajedničkom sastanku u Sarajevu 30.11.2012.g. u organizaciji CSS-a kojem su prisustvovali predstavnici većine policijskih organizacija u BiH i predstavnici Ministarstva sigurnosti

⁷⁵ Prepiska CSS sa tužilaštvima u BiH, broj: A-440/012 od 27.11.2012., A-476/12 od 14.11.2012. i A-I-127/12 od 24.12.2012.

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

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

U pogledu istraživanja i rasvjetljavanja krivičnog djela terorizma, odgovarajuće jedinice postoje u okviru policijskih organizacija na državnom, entitetskim nivoima i u Brčko Distriktu BiH. U okviru SIPA-e nalazi se Kriminalističko-istražni odjel u kojem djeluje Tim za borbu protiv terorizma, a regionalni uredi, također, posjeduju ovakve timove. U okviru Sektora kriminalističke policije FUP-a nalazi se Odjeljenje za borbu protiv terorizma, u MUP-u RS, u sastavu Uprave kriminalističke policije postoji Jedinica za borbu protiv terorizma, ratnih zločina i krivičnih djela po međunarodnom humanitarnom pravu.

U okviru SIPA-e, problematikom finansijskog kriminala i korupcije bavi se specijalizovani Finansijsko-obavještajni odjel, koji se nalazi u Centralnom uredu, a regionalni uredi, također, posjeduju u sastavu specijalizovane timove za borbu protiv korupcije. Međutim, u svim policijskim organizacijama u BiH postoje organizacione jedinice, koje se u okviru svojih ostalih nadležnosti, bave i istraživanjem i rasvjetljavanjem koruptivnih krivičnih djela. U FMUP-u, u okviru Sektora kriminalističke policije, postoji Odjeljenje za borbu protiv organizovanog kriminala, a koje u svom sastavu ima specijalizovane istražitelje za finansijske istrage, korupciju i pranje novca. U Upravi policije RS ove poslove obavlja specijalizovana Jedinica za borbu protiv organizovanog kriminaliteta i korupcije, dok se u okviru Jedinice kriminalističke policije Brčko Distrikta, ovim problemom bavi Odjeljenje za organizovani kriminal. Kantonalni MUP-ovi, odnosno CJB u RS-u, imaju organizacione jedinice kriminalističke policije koje mogu obrađivati ove predmete ukoliko ih otkriju u svom radu. Na državnom nivou, u okviru Tužilaštva BiH, odjel koji se bavi istragom i

krivičnim gonjenjem ovakvih krivičnih djela je Posebni odjel II za organizovani kriminal, privredni kriminal i korupciju.⁷⁶

Što se tiče istraživanja krivičnih djela **trgovine ljudima i ratnih zločina**, u SIPA-i postoji posebna jedinica, Centar za ratne zločine, koja se bavi prikupljanjem podataka i istraživanjem ratnih zločina. Međutim, iako se nadležnosti entitetskih MUP-ova ne mogu povezati sa istraživanjem ratnih zločina, u MUP-u RS postoji već ranije spomenuta Jedinica za borbu protiv terorizma, ratnih zločina i krivičnih djela po međunarodnom humanitarnom pravu, Policija Brčko Distrikta u svom sastavu ima posebnu jedinicu, Centar za istraživanje ratnih zločina, a MUP-ovi kantoni imaju inspektore koji rade na problematici ratnih zločina. Čak je, prema izjavi predstavnika policijskih tijela, postala praksa da Tužilaštvo BiH ove istrage dodjeljuje policijskim tijelima na entitetskom ili kantonalnom nivou, odnosno Policiji Distrikta Brčko. Sličan je slučaj kada se radi o trgovini ljudima jer u policijskim jedinicama na svim nivoima postoje inspektorati koji istražuju ovakve predmete.

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

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

⁷⁶ Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji Tužilaštva BiH - „Službeni glasnik BiH“ br. 31/10 čl. 30

implicira na negativne konsekvence preklapanja nadležnosti. Međutim, slučaj u Trebinju kada je pripadnik MUP RS-a pravovremeno reagovao na dešavanja koja su vjerovatno u nadležnosti SIPA-e, ukazuju na pozitivne primjere sukoba nadležnosti. Nadalje, tokom analize zakonskog okvira i razgovora sa predstavnicima policijskih organizacija u BiH, prepoznat je nedostatak jedinstvenog plana postupanja u kriznim situacijama u BiH kada je neophodno učešće više policijskih organizacija.⁷⁷ Postojanje ovakvih planova sa jasnim određivanjem nosilaca poslova i hijerarhije u rukovođenju, propisalo bi ulogu i odgovornost svih policijskih organizacija od najvišeg do najnižeg organizacionog nivoa i u velikoj mjeri olakšalo postupanje policijskih organizacija u kriznim situacijama.

Pojedini predstavnici policijskih organizacija naveli su da se u praksi pojavljuje i problem vezan za provođenje posebnih istražnih radnji.⁷⁸ Naime, dešava se da više tužilaštava naredi provođenje ovih radnji u odnosu na jedno te isto lice, ali po različitim predmetima, odnosno, po različitom osnovu, što može dovesti do komplikacija rada policijskih organizacija na ovim radnjama. Npr. u pojedinim slučajevima, jedno tužilaštvo naredi korištenje prikrivenog istražitelja i informatora, a drugo tužilaštvo nadzor i tehničko snimanje telekomunikacija ili tajno praćenje i tehničko snimanje osoba u odnosu na lica iz iste grupe. Tako se policijski službenici koji su angažovani kao informatori mogu dovesti u kompromitirajuću situaciju kod tužilaštva koje je naredilo nadzor i tehničko snimanje ili tajno praćenje i mogu se dovesti u vezu sa kriminalom. Iako ovakvi slučajevi rezultiraju neadekvatnošću dokaznog materijala, predstavljaju veliku komplikaciju i problem za rad policije, s obzirom da, u praksi, ne postoji razmjena informacija o licima nad kojima se provode ove radnje, niti postoji jedinstvena baza podataka kojoj bi mogli pristupiti svi tužioci. Problem se dodatno usložnjava zbog činjenice da je i Obavještajno sigurnosna/bazbjednosna agencija (OSA/OBA) BiH nadležna za prikupljanje obavještajnih podataka, pri čemu i njeni službenici mogu vršiti ovakve radnje i rezultate dostavljati relevantnim organima u BiH.

⁷⁷ Intervju, Sarajevo 05.12.2012.

⁷⁸ Prema svim ZKP-ovima u BiH, u posebne istražne radnje spadaju: nadzor i tehničko snimanje telekomunikacija, pristup kompjuterskim sistemima i kompjutersko sravnjenje podataka, nadzor i tehničko snimanje prostorija, tajno praćenje i tehničko snimanje osoba, transportnih sredstava i predmeta koji stoje u vezi s njima, korištenje prikrivenih istražitelja i korištenje informatora, simulirani i kontrolirani otkup predmeta i simulirano davanje potkupnine, nadzirani prijevoz i isporuka predmeta krivičnog djela.

Ne želeći ulaziti u dublju raspravu pozitivnih i negativnih strana nadležnosti u postojećem sistemu policijskih organizacija u BiH, za koju nismo uspjeli obezbjediti ni jedinstven stav predstavnika policijskih organizacija koje smo konsultovali u izradi ovog istraživanja, nadamo se da će ista poslužiti kao osnov daljnjih debata o ovim pitanjima. Prema našem mišljenju, u fokusu svih rasprava prioritet treba biti usmjeren na dobrobit i sigurnost građana, a na ekspertima i političarima je da iznađu najsvrsishodnije i najefikasnije ustrojstvo i funkcionalan policijski sistem BiH u kojem će adekvatno učestovati sve policijske organizacije u BiH.

V UNUTRAŠNJA I MEĐUNARODNA SARADNJA

U poglavlju Historijski pregled reforme policijskog sistema u BiH naznačili smo društveno politički kontekst u kome je provedena posljednja reforma policijskih organizacija, koja se odvijala pod pokroviteljstvom Evropske unije. Sa ove vremenske distance može se sa pravom konstatovati da nema nikakve sumnje da je ona sprovedena samo u funkciji ispunjavanja političkog cilja vezanog za potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Bosne i Hercegovine i Evropske unije. Možda je u to vrijeme dogovorena reforma policije bila i ispravna politička odluka, imajući na umu tadašnje kompleksno političko okruženje, ali nedosljednost u provođenju svih komponenti političkog dogovora zasigurno ne ide u prilog njenoj svrsishodnosti. Sa tom ocjenom složila se i većina praktičara iz oblasti policijskog djelovanja koji su naglasili da od posljednje reforme nije bilo nikakve koristi, već je reforma samo dalje usložila postojeći policijski sistem.⁷⁹ Naglašeno je da je ona provedena samo formalno a ne suštinski, dodatno je opteretila budžete i nije dovela do povećanja sigurnosti građana, pri tome ne posvetivši ni dovoljno pažnje sagledavanju kako će se nova zakonska rješenja odraziti na postojeći zakonodavni okvir i dodijeljene nadležnosti.

U tom cilju ponudićemo kratku analizu načina međusobne saradnje policijskih organizacija i saradnje koju one ostvaruju na međunarodnom planu.

5.1. Međusobna saradnja policijskih organizacija

U pogledu državnog nivoa, zakonski okvir je dao mogućnost svim organizacionim jedinicama Ministarstva sigurnosti BiH, bez obzira imaju li policijska ovlaštenja ili ne, da međusobno komuniciraju i sarađuju. Preciznije rečeno, skoro sve poslove koji se tiču međusobne saradnje policijskih organizacija i saradnje u borbi protiv kriminala na nivou BiH, kao i sa entitetima, Ministarstvo sigurnosti BiH i njegove upravne organizacije mogu samostalno obavljati. Istovjetan princip uspostavljen je i na nižim nivoima organizovanja (entitetima i kantonima), koji mogu međusobno komunicirati i sarađivati. Saradnja se, prema zakonskom osnovu, zasniva na kontaktima, sporazumima, ugovorima, protokolima, razmjeni informacija od zajedničkog interesa, uspostavljanju, održavanju i razvijanju

⁷⁹ Mišljenja i stavovi izneseni na zajedničkom sastanku u Sarajevu 30.11.2012.g. u organizaciji CSS-a kojem su prisustvovali predstavnici većine policijskih organizacija u BiH i predstavnici Ministarstva sigurnosti

cjelovitog funkcionalnog sistema komunikacija i razvoju programa za zajedničke istražne radnje. Pri tome sve policijske organizacije imaju obavezu da, ukoliko u obavljanju svojih poslova i zadataka, otkriju djelo iz nadležnosti drugih policijskih tijela u BiH, preduzmu neophodne mjere na sprečavanju činjenja krivičnog djela ili pronalaska počinitelaca i da odmah obavijeste nadležnu policijsku organizaciju.⁸⁰

Također, isto pravilo se primjenjuje i na saradnju na relaciji komunikacije po vertikali, kojom prilikom policijske organizacije mogu međusobno direktno komunicirati i sarađivati u realizovanju poslova iz svojih nadležnosti. Tako npr. Zakon o SIPA-i (čl.21) i Zakon o GP (čl.18) obavezuje sve organizacije i druge institucije BiH, entitetska i kantonalna ministarstva unutrašnjih poslova, carinske i poreske vlasti, finansijsku policiju, organizacije za međunarodnu operativnu policijsku saradnju, nadležna tijela Brčko Distrikta BiH i druge odgovarajuće organizacije na saradnju i pružanje pomoći SIPA-i i GP-ji, ali isto tako i ove dvije organizacije na pružanje pomoći svim navedenim organizacijama. Također, svi zakoni o unutrašnjim poslovima kantona obavezuju kantonalne MUP-ove na saradnju sa drugim policijskim organizacijama, kada uoče ili otkriju postojanje djela iz nadležnosti tih organizacija. U vezi s tim, zakoni preciziraju način komunikacije i saradnje MUP-a FBiH i kantonalnih MUP-ova i obavezuju na obavještanje ukoliko MUP FBiH dođe do saznanja da je počinjeno djelo iz nadležnosti kantonalnog MUP-a i obratno. Interesantno je da Zakon o FMUP-u navodi i mogućnost postojanja sukoba nadležnosti MUP-a FBiH i kantonalnih MUP-ova (čl 9. Zakona o MUP-u FBiH), gdje upućuje na rješavanje sukoba kod Ustavnog suda Federacije BiH. Postojanje ove mogućnosti, jedna je od činjenica koje idu u prilog tome da je u nekim slučajevima teško odrediti granicu nadležnosti između MUP-a FBiH i kantonalnih MUP-ova.

MUP RS-a, također, potcrtava obavezu tog tijela za hitnim izvještavanjem ostalih policijskih organizacija, ukoliko pri vršenju poslova iz svoje nadležnosti dođe do saznanja o počinjenju krivičnog djela iz nadležnosti druge policijske organizacije.

Zakon o Policiji BD precizira načela saradnje sa drugim policijskim organizacijama i reguliše ovlaštenja policijskih službenika u zajedničkim djelovanjima policijskih organizacija.

⁸⁰ ZUP RS-a čl.49

S obzirom da je pitanje saradnje, koordinacije i razmjene podataka naglašeno kao najveća prepreka efikasnosti policijskih organizacija, pokušaćemo se malo više posvetiti ovom segmentu policijskog rada. Vidjeli smo da je međuorganizacijska policijska saradnja regulisana različitim zakonskim mogućnostima, sa određenim nedorečenostima koje u nekim slučajevima pružaju diskreciono pravo policijskim tijelima da sami donose odluke o obimu i načinu saradnje. Prema riječima predstavnika policijskih organizacija,⁸¹ ovaj način saradnje je neadekvatan i spor, pa tako operativni radnici pribjegavaju razmjeni informacija na personalnom nivou, jer samo na taj način mogu blagovremeno pribaviti informacije koje su im u tom trenutku potrebne. Primjer pokušaja unapređenja saradnje Federalne uprave policije i kantonalnih ministarstava unutrašnjih poslova, najbolji je dokaz nastojanja policijskih organizacija da iznađu modele koji im najviše odgovaraju. U tom cilju, ove organizacije su napravile Instrukciju za postupanje u provođenju istraga, koju su potpisali svi komesari i direktori uprave, ali taj sporazum nije zaživio u praksi, jer su ipak zakoni ti koji prvenstveno definišu način i mogućnosti saradnje.

Medusobna saradnja policijskih organizacija funkcioniše kvalitetno kada se obavlja pod okriljem i po instrukcijama tužilaštva. U praksi se ovaj vid saradnje pokazao veoma uspješnim i postigao je vrlo dobre rezultate na terenu. Najviše problema primjetno je u razmjeni informacija između tri organizaciona nivoa policijskog sistema u BiH, koja su prikazana u prethodnom poglavlju. Sistem za elektronsku razmjenu informacija policijskih organizacija u BiH, koji je u fazi uspostave unutar Direkcije za koordinaciju policijskih tijela, trebao bi donekle unaprijediti ovaj segment unutrašnje saradnje. Nedostatak subordinacije policijskih organizacija u BiH, za koji se nije mogao postići politički konsenzus prilikom posljednjeg pokušaja reforme policije, jedan je od uzroka slabe uvezanosti nadležnih policijskih organizacija, shodno mišljenju pojedinih predstavnika policijskih organizacija.⁸² Realnosti ovakvog političkog okruženja i različitih političkih interesa, bili su svjesni i zakonodavci prilikom reforme policije, pa su iznašli kompromis koji je u određenoj mjeri trebao unaprijediti postojeći sistem saradnje. Da li se i koliko u tome uspjelo, pokušaćemo saznati u narednom dijelu teksta, gdje ćemo pružiti uvid u pregled pojedinih zakonskih nadležnosti vezanih za poslove saradnje. Bitno je istaći da posljednja reforma policije – reforma policijskog sistema u BiH, usljed političkih interesa, nije uspjela unaprijediti saradnju između tri nivoa ustroja policijskog sistema u BiH, već se

⁸¹ Mišljenja i stavovi izneseni na zajedničkom sastanku u Sarajevu 30.11.2012.g. u organizaciji CSS-a kojem su prisustvovali predstavnici većine policijskih organizacija u BiH i predstavnici Ministarstva sigurnosti

⁸² Isto

u najvećoj mjeri ograničila na državni nivo. Stoga ćemo analizu najviše usmjeriti na ovaj nivo policijskih organizacija ali i na odredbe koje su u suprotnosti sa nižim nivoima ustrojstva.

Shodno rezultatima provedene reforme, pitanja saradnje, komunikacije i koordinacije između policijskih organizacija na nivou BiH, primarno su dodijeljena u nadležnost Direkciji za koordinaciju policijskih tijela.⁸³ Nadležnosti Direkcije uglavnom se odnose na komunikaciju, saradnju i koordinaciju između policijskih organizacija BiH, te saradnju i komunikaciju sa odgovarajućim stranim i međunarodnim organizacijama u vezi s pitanjima policijskih poslova od međunarodnog značaja ili zajedničkog interesa.⁸⁴ Imajući u vidu da su Direkciji povjerena i policijska ovlaštenja, njene nadležnosti su i prikupljanje, praćenje, analiziranje i korištenje podataka od značaja za sigurnost BiH.

Osim Direkcije, možemo vidjeti i da se još neke policijske organizacije na državnom nivou bave sličnom ili istom problematikom. Tako SIPA, osim istraživanja krivičnih djela, vrši praćenje i analizu sigurnosnih situacija i pojava koje pogoduju nastanku i razvoju kriminaliteta. Ranije smo iznijeli i zakonske odredbe koje ovoj organizaciji omogućavaju saradnju sa ostalim policijskim organizacijama u BiH.

Uz SIPA-u, i Ministarstvo sigurnosti kroz svoja dva organizaciona sektora ima slične nadležnosti. Sektor za borbu protiv terorizma, organizovanog kriminala, korupcije, ratnih zločina i zloupotrebu narkotika nadležan je, pored ostalog, za koordinaciju i saradnju sa organizacijama u sastavu Ministarstva i ostalim relevantnim tijelima u BiH, prikupljanje izvještaja, analizu i praćenje ukupnog stanja, te nadzor nad provođenjem zakona i propisa koji se odnose na suzbijanje navedenih krivičnih djela. Također, ovaj Sektor sarađuje i koordinira aktivnosti sa odgovarajućim tijelima entiteta i Brčko Distrikta i drugih subjekata u vezi sa borbom protiv organizovanog kriminala i korupcije.⁸⁵ Poslovi za praćenje sigurnosti dodijeljeni su i u nadležnost Sektoru za graničnu i opću sigurnost u okviru Ministarstva sigurnosti. Ovaj Sektor vrši praćenje, proučavanje, analizu i procjenu ukupnog stanja opće i granične sigurnosti u vezi sa provedbom zakona i propisa iz oblasti zaštite javnog reda i mira, prati i analizira provođenje međunarodnih sporazuma i drugih

⁸³ Čl. 6 Zakona o Direkciji za koordinaciju policijskih tijela i o agencijama za podršku policijskoj strukturi BiH, Službeni glasnik BiH br.36/08

⁸⁴ Nadležnosti Direkcije detaljno su opisane u poglavlju „Organizacija i nadležnosti“

⁸⁵ <http://www.msb.gov.ba/onama/?id=1677>

međunarodno pravnih instrumenata usmjerenih ka efikasnijoj zaštiti svih oblika javnog reda i mira, kao i zaštiti granica, aerodroma, lica i objekata. Sektor sačinjava izvještaje i predlaže preduzimanje potrebnih mjera u cilju efikasnijeg obavljanja poslova iz oblasti granične i opće sigurnosti, sarađuje sa međunarodnim organizacijama i drugim zemljama u poslovima vezanim za opštu sigurnost. Nadalje, Odsjek za borbu protiv trgovine ljudima koji djeluje u okviru Sektora za međunarodnu saradnju i evropske integracije u Ministarstvu sigurnosti BiH, obavlja poslove analize i praćenja stanja iz ove oblasti.

Svakako, u pregledu policijskih organizacija na državnom nivou moramo sagledati i nadležnosti Granične policije BiH, koja u pogledu svoje samostalne operativne nadležnosti preduzima policijska ovlaštenja. Pored poslova i zadataka vezanih za zaštitu i kontrolu granice, u sklopu GP djeluje i Centralni istražni ured, čija je nadležnost sprečavanje i otkrivanje krivičnih djela iz oblasti organizovanog prekograničnog kriminala, a naročito u segmentu krijumčarenja ljudi, ilegalnih migracija i krijumčarenja roba. Bitno je naglasiti da se pripadnici GP-e mogu koristiti i za ostale policijske poslove i zadatke po naredbi nadležnog tužilaštva, a koji ne moraju biti striktno vezani za djela koja su im dodjeljena u nadležnost shodno Zakonu o Graničnoj policiji BiH.

Slijedom navedenog, uočljivo je da navedeni sektori Ministarstva sigurnosti BiH, kao i SIPA, GP i Direkcija za koordinaciju policijskih tijela imaju veoma slične zakonske nadležnosti, definisane kroz praćenje, izvještavanje i analizu ukupnog stanja iz oblasti sigurnosti. Za razliku od navedenih sektora i odjela Ministarstva sigurnosti, uposlenici SIPA-e, GP i Direkcije za koordinaciju policijskih tijela su, kako je ranije rečeno, policijski službenici i oni u svojim radnjama postupaju kao ovlaštene službene osobe prema zakonima o krivičnom postupku u BiH. Prema tome, uz poslove koji se također odnose na praćenje, izvještavanje i analizu stanja u oblasti sigurnosti, ove tri policijske organizacije mogu i poduzimati mjere i radnje na istraživanju tih djela.

U tom pogledu opravdano se nameće pitanje svrsishodnosti i funkcionalnosti postojanja toliko službi/organizacija na državnom nivou koje se bave istim ili sličnim poslovima. Prema riječima predstavnika policijskih organizacija, uzajamna saradnja ovih organizacija nije na visokom nivou, te bi jasnije preciziranje ili definisanje nadležnosti vodilo

efikasnijem i korisnijem modelu organizovanja na državnom nivou.⁸⁶ Evidentno je da reforme provodene u ovom sektoru nisu posvetile dovoljno pažnje ili su iz političkih razloga zanemarile njegovu funkcionalnost. Samim tim nameće se i pitanje racionalizacije i ekonomske opravdanosti broja uposlenika koji obavljaju slične ili iste poslove i zadatke.

Ova paralelnost poslova je evidentna na državnom nivou, dok na nivou entiteta i kantona nije zastupljena, s obzirom da na tim nivoima ne postoje dodatne organizacije niti jedinice koje obavljaju poslove slične policijskim. Na tim nivoima, postoje analitičke službe ili operativni analitičari u okviru policijskih organizacija, a koji obavljaju poslove za potrebe policije. Vrijedi naglasiti da u okviru Sektora za graničnu i opću sigurnost pri Ministarstvu sigurnosti, te Direkcije za koordinaciju policijskih tijela ipak nalazimo određenu zakonsku mogućnost povezivanja tri organizaciona nivoa policijskog sistema u BiH. Naveli smo da je praćenje i proučavanje sigurnosti u vezi sa provedbom zakona iz oblasti zaštite javnog reda i mira u nadležnosti Ministarstva sigurnosti BiH, odnosno Sektora za graničnu i opću sigurnost. Istovremeno Direkcija ima definirane nadležnosti za saradnju policijskih organizacija u BiH s odgovarajućim organima u BiH u vezi policijskih poslova ili u vezi pitanja nadležnosti Suda BiH, te prikupljanje, praćenje, analiziranje i korištenje podataka od značaja za sigurnost BiH. Ova oblast je u potpunoj nadležnosti entiteta (kantonalnih MUP-ova u Federaciji i CJB-ova, odnosno MUP-a RS, te Policije BD), jer su zaštita ljudi i imovine i održavanje javnog reda i mira jedne od njihovih primarnih nadležnosti. U praksi su ove zakonom date mogućnosti ne koriste dovoljno za unapređenje saradnje između policijskih organizacija u BiH.

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

⁸⁶ Intervju, Banja Luka 22. oktobar 2012.

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

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

Agencija za policijsku podršku ima širok dijapazon nadležnosti ali u značajnoj mjeri iste zavise od saradnje i kapaciteta ostalih policijskih organizacija. U dosadašnjem periodu Agencija je nastojala da se pozicionira u skladu sa datim nadležnostima ali nedostatak podrške od ostalih upravnih organizacija na državnom nivou u mnogome je uticao na rezultate i učinkovitost ove organizacije. U kolikoj mjeri su zakonske odredbe poput učestvovanja u izradi i praćenju zakona i drugih propisa u vezi sa policijskim organizacijama BiH ili provođenje tenderskih procedura za određenu opremu za policijske organizacije BiH, zaista jasno definisale nadležnost ove Agencije i u kolikoj mjeri su iste nadležnosti dodjeljene ostalim upravnim organizacijama, trebala bi biti predmetom značajnije analize koja bi ovu oblast decidnije regulisala. Samim tim, Agencija bi mogla svoje poslove i zadatke provoditi u znatno povoljnijem okruženju i puno učinkovitije.

Poslovi školovanja i edukacije su dati u nadležnost svim nivoima vlasti u BiH, s tim što entitetski i državni nivoi u načelu obavljaju školovanje policijskih kadrova za potrebe svojih struktura, dok kantonalni MUP-ovi u Federaciji učestvuju u sačinjavanju prijedloga i programa za školovanje. Školovanje i stručno usavršavanje policijskih kadrova na državnom nivou, povjereno je u nadležnost Agenciji za školovanje i stručno usavršavanje policijskih kadrova.⁸⁷ Zakonske nadležnosti ove Agencije su, pored ostalog, organizovanje i provođenje školovanja i stručnog osposobljavanja i usavršavanja pripadnika policijskih tijela BiH i drugih službi agencija iz oblasti sigurnosti (osnovna, specijalistička, stalna i drugi vidovi policijske obuke), uključujući školovanje policijskih kadrova nivoa I – za potrebe sticanja čina policajac i nivoa II – za potrebe sticanja čina mlađi inspektor. Osim toga, Agencija organizuje i provodi obuku pripadnika agencija za zaštitu lica i imovine, pripadnika detektivskih agencija, organizuje stručne obuke (kurseve i seminare), razvijanje istraživačko-izdavačke djelatnosti te doprinos ukupnom unaprjeđenju i osavremenjavanju policijskog rada, bibliotetarskih poslova kao i vođenja odgovarajuće evidencije i dokumentacije iz svoje nadležnosti. Kao što je rečeno, poslovi školovanja pripadnika policijskih tijela BiH su i dalje ostali u nadležnosti entiteta. Tako se ovi poslovi obavljaju u entitetskim MUP-ovima, a to je u RS-u Visoka škola unutrašnjih poslova (ZUP RS, čl. 5.st.1.tačka g., čl.51-53), a u Federaciji Policijska akademija FMUP-a (ZUP FBiH čl. 44-48-Stručno osposobljavanje). Ono što je zanimljivo jeste da u postojećem ZUP-u FBiH, i dalje stoji da Policijska akademija može školovati kadrove i za potrebe Granične policije⁸⁸, Policije Brčko Distrikta, Policije RS-e, Sudske policije i drugih organa za provođenje zakona (čl.45 ZUP FBiH). To znači da se npr. pripadnici GP-e, SIPA-e ili drugih policijskih agencija na nivou BiH mogu školovati i na Policijskoj akademiji FMUP-a. Dakle, zakonski okvir u Federaciji u pogledu školovanja kadrova nije usklađen nakon formiranja Agencije za školovanje na državnom nivou, odnosno, nije izričito precizirano da FMUP može školovati kadrove samo za potrebe Federacije. Druga nedosljednost odnosi se na nadležnost organizacije obuke za pripadnike agencija za zaštitu lica i imovine i detektivskih agencija. Kako je ova oblast decidno regulisana entitetskim zakonima i zakonima BD-a, te u okviru postojećeg zakonskog okvira nije moguće uspostaviti agenciju za zaštitu na nivou BiH, postavlja se pitanje opravdanosti ove zakonske odredbe. Entitetski

⁸⁷ Nadležnosti agencije detaljno su opisane u poglavlju „Organizacija i nadležnosti“

⁸⁸ U Zakonu stoji „Državne granične službe BiH“ jer nisu urađene izmjene nakon izmjena Zakona o DGS-u

zakoni i zakon BD-a u svojim odredbama prepoznaju certifikovanje uposlenika ovih agencija samo na osnovu školovanja koje provode entitetske institucije.⁸⁹

Poslove kriminalističko-tehničkog vještačenja obavljaju konkretne policijske organizacije i to svaka za svoje potrebe, osim kada je riječ o organizacijama na državnom nivou. U FBiH, kriminalističko-tehnička istraživanja i vještačenja vrši MUP FBiH,⁹⁰ kao i svi kantonalni MUP-ovi, koji su bili predmet analize u okviru ovoga istraživanja,⁹¹ imaju nadležnosti za obavljanje ove vrste poslova za potrebe tih ministarstava. FMUP vještačenja može vršiti i za potebe drugih nadležnih tijela. Također, MUP RS-e nadležan je za kriminalističko-tehnička istraživanja i vještačenja zbog poslova identifikacije lica, predmeta i tragova, kriminalističko-tehničkim metodama (ZUP RS čl.4.st.1.tačka i.) Tako u MUP-u RS-e postoji Jedinica za forenziku – Kriminalističko-tehnički centar, koja djeluje u okviru Uprave kriminalističke policije. U Policiji BD-a postoji Odsjek za forenziku i kontradiverzionu zaštitu u okviru Jedinice kriminalističke policije koji vrši ovu vrstu vještačenja za potebe Policije BD-a.

Međutim, na državnom nivou, poslovi forenzičkih ispitivanja i vještačenja nisu u sastavu postojećih policijskih organizacija koje imaju policijska ovlaštenja, poput SIPA-e, GP-e ili Direkcije za koordinaciju policijskih tijela, već su dati u nadležnost odvojenoj agenciji - Agenciji za forenzička ispitivanja i vještačenja. Konkretna nadležnosti ove Agencije opisane su u poglavlju Organizacija i nadležnosti.

Činjenično stanje ukazuje na to da, i pored tolikog broja jedinica koje imaju ovu nadležnost, policijske organizacije u BiH se susreću sa nemogućnošću provođenja složenijih vještačenja, te vrlo često traže pomoć od policija drugih zemalja. U nadležnosti Agencije je širok obim poslova vezanih za ispitivanja, vještačenja i provođenje specijalističkih obuka koji iziskuje znatna finansijska ulaganja u opremu i visoko profilisane kadrove. Do sada je Agencija uspjela da uspostavi vještačenja u samo tri područja, tako da će se na punu operativnost u skladu sa dodijeljenim nadležnostima

⁸⁹ Zakon o agencijama i unutrašnjim službama za zaštitu ljudi i imovine u FBiH, (Sl. novine FBiH broj 78/2008); Zakon o agencijama za obezbjeđenje lica i imovine i privatnoj detektivskoj djelatnosti RS ("Službeni glasnik RS", broj 4/12) i Zakon o agencijama za osiguranje lica i imovine i privatnoj detektivskoj djelatnosti. Više o obuci i profesionalizmu privatne sigurnosti u BiH vidi u: Kržalić A. (2007) *Privatna sigurnost*. Sarajevo:Centar za sigurnosne studije. str.52-53.

⁹⁰ ZUP FBiH čl.13.st.8 i čl.18.st.2

⁹¹ To su: ZDK, TK, BPK, USK, PK, HNK, ZHK i KS

vjerovatno još dugo čekati. Imajući u vidu svu složenost i finansijsku opterećenost vezanu za ove poslove, ali i njihov izuzetan značaj u oblasti policijskih poslova, postavlja se pitanje zašto zakonodavac nije predvidio mogućnost i korišćenje usluga ove Agencije i od strane ostalih policijskih organizacija koja nisu na državnom nivou. Naravno, kada se Agencija u potpunosti tehnički opremi i osposobi za obavljanje poslova i zadataka koje su im povjerene zakonskim nadležnostima.

5.2. Međunarodna saradnja

Međunarodna saradnja policijskih organizacija u BiH također je još jedna oblast koja je različito i nedovoljno jasno regulisana. Podsjetili bismo da su Ministarstvu sigurnosti BiH u okviru poslova i zadataka, dodijeljene i nadležnosti međunarodne saradnje u svim oblastima iz nadležnosti Ministarstva, koje su kao što smo vidjeli dosta široko postavljene. U okviru Ministarstva sigurnosti, djeluje Sektor za međunarodnu saradnju i evropske integracije koji obavlja komunikaciju sa međunarodnim tijelima. Neke od upravnih organizacija Ministarstva koriste isključivo ovaj kanal za međunarodnu saradnju. Tako je, Službi za poslove sa strancima omogućeno da vodi komunikaciju sa međunarodnim tijelima posredstvom Ministarstva sigurnosti. Zakon o Službi za poslove sa strancima⁹² omogućava da Služba sarađuje s organima za sprovođenje zakona i s odgovarajućim međunarodnim organizacijama radi obavljanja poslova iz svoje nadležnosti, a ova saradnja se obavlja putem Ministarstva sigurnosti. U isto vrijeme, neke organizacije koje se nalaze u sastavu Ministarstva, koriste i mogućnost ostvarivanja međunarodne saradnje samostalno, dok naravno, Uredi za saradnju sa Interpolom i odnedavno Europolom, tu saradnju ostvaruju kao dio svojih primarnih poslova i zadataka. Formiranjem Direkcije za koordinaciju policijskih tijela i ovoj organizaciji je u nadležnost data saradnja i komunikacija sa domaćim organima u poslovima od međunarodnog karaktera, koji se odnose na policijska pitanja. Ono što, između ostalog izdvaja ovaj Sektor Ministarstva od drugih policijskih organizacija, svakako je njegova nadležnost vezana za upućivanje policijskih službenika u mirovne misije, gdje su do sada ostvareni zadovoljavajući rezultati. Ti naponi su primjećeni i vrednovani između ostalih i od strane UN-a dodjeljivanjem Ministarstvu sigurnosti BiH nagrade za javnu službu u 2011. godini.⁹³

⁹² Čl. 32 Zakona o službi za poslove sa strancima, "Službeni glasnik BiH", br. 54/05 od 09. 08. 2005. i br. 36/08 od 16.04.2008.

⁹³ Za više detalja pogledati <http://www.msb.gov.ba/vijesti/saopstenja/?id=7524>

U pogledu realizacije međunarodne saradnje, izmjene zakona o SIPA-i i GP-ji (koje su urađene nakon formiranja Direkcije za koordinaciju i drugih jedinica sa operativnom samostalnošću) navode da se ova vrsta saradnje realizuje putem nadležnih organizacija i institucija u BiH. Ipak u ovom dijelu, nije precizirano o kojim se tijelima radi, što stvara određene nedoumice, jesu li ove izmjene rađene radi formiranja Direkcije ili iz nekog drugog razloga. Zakonski okvir daje u nadležnost Direkciji za koordinaciju policijskih tijela da vrši komunikaciju, saradnju i koordinaciju između policijskih organizacija BiH te odgovarajućim organima u BiH s odgovarajućim stranim i međunarodnim organizacijama, ali u isto vrijeme ne obavezuje te organizacije u BiH da međunarodnu komunikaciju moraju vršiti isključivo posredstvom Direkcije za koordinaciju. Tako se često dešava da SIPA ili GP samostalno realizuju sve vidove međunarodne saradnje i bez kontaktiranja Direkcije. Neki od predstavnika ovih organizacija navode da se to dešava iz praktičnih razloga, jer su uspostavljanje saradnje i potpisivanja ugovora o međunarodnoj saradnji sačinjeni prije formiranja Direkcije, pa se tako ona odvija i u sadašnjim okolnostima. Možda je ovo pozitivan sukob nadležnosti ali ipak ovakva zakonska regulativa ostavlja nedoumice i diskreciono pravo rukovodiocima da koriste ili ne ovu zakonsku mogućnost. Napomenuli bismo da je ova oblast međunarodne saradnje vezana za pitanja policijskih poslova.

Nadalje, u sastavu MUP-a Federacije BiH i MUP-a RS postoje Odsjeci za međunarodnu saradnju, putem kojih ova ministarstava ostvaruju saradnju sa međunarodnim tijelima i drugim zemljama. Za razliku od entitetskih nivoa, ovakav vid saradnje nije omogućen kantonalnim ministarstvima. Odredbe zakona o unutrašnjim poslovima kantona u Federaciji BiH ne ostavljaju mogućnost kantonima da u okviru svojih nadležnosti samostalno ostvaruju saradnju sa drugim policijskim organizacijama na međunarodnom planu.

VI UMJESTO ZAKLJUČKA

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

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

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

