

*Др Стево Иветић*  
*Александар Миладиновић, мр*

Висока школа унутрашњих послова, Бања Лука

## ПОЛИЦИЈСКИ СИСТЕМ БиХ – ОД ДЕЈТОНА ДО ДАНАС

*Полазна основа рада су одредбе у Дејтонском мировном споразуму које се односе на успостављање безбједног окружења у БиХ, након чега се даје пресјек поратног система безбједности у БиХ. Након тога, даје се уставноправни оквир безбједносно-полицијског система БиХ, од 1995. године до данас, са свим измјенама у овом домену, укључујући домаће и међународне иницијативе за промјену (реформу). Наведено прати приказ релевантних субјеката и фактора који су учествовали у ономе што ће се називати „реформом полиције у БиХ“, са представљањем најзначајнијих елемената датих приједлога. Неизоставно је да се у овом сегменту представи и улога међународне заједнице и ОХР. На крају, дат је приказ актуелног нормативног и институционалног оквира полицијског система у БиХ, као и приједлози за побољшање модалитета сарадње актуелних полицијских субјеката у БиХ.*

**Кључне ријечи:** Реформа полиције; МУП РС; „Пакет полицијских закона“;  
Дирекција за координацију полицијских тијела.

### 1. УВОД

Актуелни полицијски систем у БиХ, који карактерише организациона сложеност, институционална неповезаност, велики број запослених и дискутабилни домети резултата рада полицијских агенција, резултат је онога што се у претходној деценији називало „реформом“ полиције у БиХ, а окончано тзв. „пакетом полицијских закона“ и оснивањем нових полицијских агенција на нивоу БиХ.

Иако се често сматра да је реформа полиције у БиХ наметнута од стране међународне заједнице, чињеница је да су и саме полицијске

---

Стево Иветић, [stev.ivetec@education.muprs.org](mailto:stev.ivetec@education.muprs.org).

агенције и релевантни политички фактори непосредно по окончању рата увидјели неминовност организационе, нормативне и кадровске реформе полиције која је имала одређену улогу и у рату.

Усљед тога, у првим годинама послије рата, услиједили су одређени процеси који су довели до рационализације броја полицијских службеника, прилагођавања полицијске организације мирнодопским (послије-ратним) потребама и изазовима нових облика криминалитета и новим безбједносним ризицима, реконцептуализацији полицијске функције у оквиру савремене полицијске филозофије рада у заједници (рад полиције у заједници), увођења савремених метода и уређаја у истражним и оперативним активностима полиције, повећању транспарентности и полицијског рада и резултата полицијске дјелатности.

Међутим, све наведено, иако афирмативно и за саму заједницу, и за полицију, у јавном дискурсу се не перципира (нити се перципирало) као реформа полиције у БиХ, већ је такав назив добио процес из прве деценије другог миленијума који је, превасходно, обиљежио политичку сцену у БиХ у току те деценије, док је имао сасвим ограничен утицај на полицијски рад, па и на саму полицију.

## 2. ПОСЛИЈЕРАТНИ ПОЛИЦИЈСКИ СИСТЕМ У БиХ

У предратној БиХ, која је била федерална јединица у СФРЈ, полиција је била централистички устројена. Постојао је МУП БиХ, који је настао 1990. године трансформацијом Републичког секретаријата унутрашњих послова. У оквиру МУП-а БиХ обављани су послови и јавне и државне безбједности, а само Министарство је било организовано на три нивоа. На локалном, општинском нивоу постојале су станице јавне безбједности које су биле надлежне за основне полицијске послове на територији општине, као и за остале унутрашње послове који су се односили на грађанска стања. Други ниво је био регионални, на којем је дјеловало девет центара служби безбједности (Сарајево, Бања Лука, Бихаћ, Добој, Тузла, Зеница, Мостар, Ливно и Горажде), као и Градски секретаријат унутрашњих послова за Сарајево, као виши облик организације. У оквиру центра постојали су сектор јавне и сектор државне безбједности. Поред непосредног вршења полицијских послова у регији, центар је био задужен и да инструктивно дјелује према станицама јавне безбједности.<sup>1</sup>

Почетком ратних сукоба у Босни и Херцеговини, долази до подјеле припадника МУП-а на националној основи, усљед чега се формирају двије полицијске организације унутар БиХ, односно долази до подјеле унутар тада

---

<sup>1</sup> Д. Јовичић, *Улога полиције Републике Српске у имплементацији Дејтонског мировног споразума*, Висока школа унутрашњих послова, Бања Лука 2005.

јединственог републичког МУП БиХ.<sup>2</sup> Полиција Републике Српске, односно органи унутрашњих послова Републике Српске, настали су у прољеће 1992. године, тако што је након отцјепљења БиХ из СФР Југославије дио тадашњег Министарства унутрашњих послова БиХ наставио са радом на територији данашње Републике Српске, под називом МУП Српске Републике БиХ (касније преименован у МУП Републике Српске).

У току ратних сукоба, МУП РС је на територији Републике Српске вршио полицијске послове у складу са тадашњим законима, те је и учествовао у одређеним борбеним операцијама у садејству са Војском Републике Српске, као дио оружаних снага РС. Неопходно је поменути да су у рату, као и непосредно последице рата, полицијске послове у оквиру МУП РС обављали активни припадници полицијског састава (активни полицајци), као и припадници резервног састава полиције.

Дејтонским мировним споразумом окончани су ратни сукоби на простору БиХ, а у самом споразуму, односно у Уставу БиХ<sup>3</sup> наведено је да ће ентитети омогућити безбједне и сигурне услове за сва лица у њиховим надлежностима тако што ће имати органе за одржавање реда и мира који ће функционисати у складу са међународно признатим стандардима и поштовати међународно призната људска права и основне слободе. На овај начин, надлежности из области безбједности делегирају се ентитетима.

---

<sup>2</sup> Једна од тих јединица је Полиција Републике Српске, односно Министарство унутрашњих послова Републике Српске (тада Српске Републике БиХ), које настаје првим постројавањем на Сокоцу, 4. априла 1992. године, што се данас обиљежава као Дан полиције Републике Српске.

<sup>3</sup> У Уставу БиХ је наведено да су све владине функције и овлашћења, која нису Уставом изричито дате институцијама БиХ, у надлежности ентитета. Устав таксативно набраја надлежности институција БиХ, односно Устав БиХ наводи изворна овлашћења која припадају БиХ, наводећи да сва друга питања и надлежност која нису наведена у Уставу БиХ, припадају ентитетима (претпоставка надлежности установљена у корист ентитета). У чл. III, ст. 1 Устава БиХ таксативно су побројане надлежности институција БиХ: спољна политика, спољнотрговинска политика, царинска политика, монетарна политика, финансирање установа и међународних обавеза БиХ, политика и прописи за усељавање, избјеглице и азил, спровођење кривичних закона на међународном плану и између ентитета, укључујући ту и односе са Интерполом, увођење и рад средстава за међусобне и међународне комуникације, регулисање саобраћаја између ентитета и контрола ваздушног саобраћаја. Поред ових, Устав БиХ је навео и посебну категорију додатних надлежности, које нису познате у теорији подјеле надлежности федерације и федералних јединица. У случају Устава БиХ, ради се о могућности да се надлежности институција БиХ могу проширити у питањима о којима се ентитети сложе. Ентитети споразумно могу пренијети у надлежност институција БиХ одређена питања, и не само то, већ могу у том погледу успоставити и додатне институције ради извршавања тих надлежности. С. Каран, „Надлежности институција БиХ у области одбране – Политички и уставноправни аспект“, *Безбједност – Полиција – Грађани* 1/2008, 103.

Дејтонски мировни споразум оставио је БиХ са тринаест територијално одвојених агенција за провођење закона (два ентитета, десет кантона и Дистрикт Брчко). Ентитетска полиција није имала јурисдикцију у другом ентитету. Федерална полиција није имала надлежности над кантоналном полицијом, а имала је врло ограничену формалну (а још мању практичну) полицијску надлежност. Постојала је неформална координација између полицијских агенција у кантонима с хрватском већином у Федерацији БиХ, те паралелне етничке полицијске структуре у етнички мјешовитим кантонима. Није било полицијске агенције нити судске јурисдикције на нивоу БиХ.<sup>4</sup>

МУП РС је наставио да дјелује као полицијска агенција са свим надлежностима из јавне безбједности на територији Републике Српске и у том послератном периоду је једина полицијска агенција која има надлежност из области унутрашњих послова на територији Републике Српске.

### 3. ОСНОВИ (И ПОЧЕЦИ) РЕФОРМЕ ПОЛИЦИЈЕ У БиХ

Анексом XI Дејтонског мировног споразума, којим се дају овлашћења међународним полицијским снагама (ИПТФ), указано је на неминовност реорганизације полиције у БиХ, па самим тим и МУП РС. С тим циљем, ИПТФ је 1997. године донио документ под називом „План реорганизације полиције у БиХ“, који је у први план стављао потребу за спровођењем закона, уз констатацију да су полицијске снаге ентитета оријентисане према демократском моделу полиције у којем су заштита људских права и поштовање људског достојанства камен темељац нове полицијске филозофије. Пошто је ово био уопштен документ, ИПТФ је исте године донио документ под називом „Принципи реорганизације полиције у Републици Српској“, који је усаглашен између УНМБИХ-а и Републике Српске. Највећим дијелом управо на бази ових принципа реорганизације полиције у Републици Српској, власти Републике Српске и мисија Уједињених нација у БиХ потписали су Оквирни споразум о реструктурирању, реформи и демократизацији полиције Републике Српске, 1998. године.<sup>5</sup>

Оквирни споразум, а прије њега Принципи реорганизације, трасирани су правце реорганизације полиције Републике Српске. Према

---

<sup>4</sup> V. Azinovic, K. Bassuener, B. Weber, *Assesing the potential for renewed ethnic violence in Bosnia and Herzegovina: A security threat assessment*, Факултет политичких наука Сарајево и Атлантска иницијатива Сарајево 2011, 108.

<sup>5</sup> Д. Јовичић.

овим документима, реорганизацију је требало вршити кроз промјену и прилагођавање прописа који регулишу надлежност полиције. У складу с тим, МУП РС је вршио константне измјене прописа који су регулисали организацију, надлежност и дјелокруг рада полиције.

Упоредо са измјеном регулативе, спровођене су и друге активности. У овом периоду, дошло је до попуњавања радних мјеста у МУП-у РС припадницима других националности, као и припадницама женског пола, што је у складу са савременим тенденцијама у полицијама свијета. Наравно, овај процес је и данас у току. Истовремено, константно је рађено на смањењу радних мјеста у МУП-у РС, како овлашћених службених лица, тако и неовлашћених службених лица (радника на одређеним пословима, државних службеника, намјештеника).<sup>6</sup>

Посебан акценат је дат обуци полицијских службеника у складу са свјетским тенденцијама у овој области. Наиме, план реорганизације полиције садржавао је, поред пројекције организационих промјена, и пројекцију за спровођење едукације припадника полиције, посебно за област криминалистичких истрага. То је подразумијевало и модернизацију полиције, не само у организационом смислу, него и у погледу проце-

---

<sup>6</sup> Према одређеним изворима, непосредно након окончања рата, број полицајаца у тадашњих дванаест МУП-ова (два ентитетска и десет кантоналних) био је око 44.000, али их је веома брзо демобилисано око 26.000, тако да их је остало око 18.000. У Плану реорганизације полиције у БиХ предвиђено је да ће у Федерацији БиХ бити 11.500, а у Републици Српској око 7.000 запослених у полицији (не само полицијских службеника), те није било ријечи о другим полицијским структурама чије је формирање касније успјело. Према Правилнику о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста у МУП-у РС из 2015. године, систематизовано је 6.937 радних мјеста, и то: 5.291 радно мјесто са статусом полицијски службеник, 1.103 радна мјеста са статусом државни службеник и 543 остала систематизована радна мјеста. Укупан број запослених у кантоналним МУП-овима у Федерацији БиХ износи 9.985, док број запослених у МУП-у ФБиХ износи 175, што значи да је укупан број запослених у министарствима унутрашњих послова у ФБиХ преко 10.100. Број запослених у СИПА је 732, број запослених у Граничној полицији БиХ је 2.271, док је систематизовани број радних мјеста у Дирекцији за координацију полицијских тијела БиХ 1.268. Број систематизованих радних мјеста у осталим полицијским агенцијама на нивоу БиХ (Агенција за школовање и стручно усавршавање кадрова БиХ, Агенција за форензичка испитивања и вјештачења БиХ, Агенција за полицијску подршку БиХ) износи 105. Овом броју полицијског особља треба додати и запослене у Служби за послове са странцима (222), Обавјештајно-безбједносној агенцији БиХ и другим службама, услед чега произлази да број полицијског особља у полицијским агенцијама у БиХ увелико превазилази број од првобитно предвиђених 18.500 полицијских службеника у БиХ. Број систематизованих и запослених службеника у полицијским институцијама БиХ и ФБиХ је преузет из: Љ. Митровић, Г. Павловић, *Систем безбједности Босне и Херцеговине – Правни аспекти и актуелно стање*, Међународно удружење научних радника – АИС, Бања Лука 2012.

дура полицијског поступања. Усљед наведеног, основана је Полицијска академија, у оквиру које се обучавао дио будућих припадника МУП РС.<sup>7</sup>

У овом контексту, треба поменути да је међународна заједница, преко бројних релевантних субјеката, константно организацијски, стручно и финансијски учествовала (и учествује) у многобројним пројектима („програмима помоћи“) који су за циљ имали успостављање и јачање друштвених капацитета у свим сегментима развоја друштва у транзицији у области безбједности.<sup>8</sup>

#### 4. ПРОЦЕС РЕФОРМЕ ПОЛИЦИЈЕ У БиХ

Уз реформу одбране и обавјештајног сектора, те правосудну и правну реформу, међународна заједница у БиХ је реформу полиције означила као стратешку област реформе у циљу изградње државе. Ове реформе биле су неопходне да би се осигурао јавни ред и безбједност, спријечили насилни етнички сукоби у будућности, те постигао прелазак БиХ из постконфликтног друштва у демократску државу с јаком владавином закона. Главни разлог за стављање оваквог нагласка на реформу полиције било је социјалистичко наслеђе полицијских снага БиХ и њихова улога у рату 1992–1995. године.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Полицијска академија Бања Лука основана је 1999. године, а у њеном оквиру обука (не образовање) будућих припадника полиције вршена је по преовлађујућем моделу полицијске обуке развијених држава Запада, односно по „едукативном и искуственом концепту земаља Западне Европе“. Кадети Полицијске академије постајали су након завршене четворогодишње средње школе, а сама обука трајала је од шест мјесеци (неколико првих класа) до актуелних дванаест мјесеци. Опширније у: А. Miladinović, “Necessity and Actuality of Criminal Education in The Police of The Republic of Srpska“, *International Scientific Conference „Criminalistic education, situation and perspectives – 20 years after Vodinelic“*, (eds. Oliver Bacanovic), Fakultet bezbednosti, Skoplje 2014.

<sup>8</sup> У том контексту, као најзначајнији, не и једини програми помоћи у оквиру којих је учествовао и МУП РС могу да се помену *CARDS* програми, инструменти *TAIEX*-а, *IPA* програми (фондови), *Twinning* програми, *ICITAP*-ови програми помоћи и подршке, итд. Опширније у: С. Иветић, „Програми помоћи ЕУ и САД-а државама Југоисточне Европе у области безбједности, с освртом на РС и БиХ“, *Друштвена криза и превазилажење сиромаштва у Републици Српској и Босни и Херцеговини*, Дефендологија центар за безбједносна, социолошка и криминолошка истраживања, Бања Лука 2009, 277.

<sup>9</sup> Полицијске снаге с којима је БиХ ушла у послеријатно раздобље нису биле спремне играти кључну улогу у одржавању јавног реда и безбједности будући да су биле оптерећене двоструким наслеђем – наслеђем социјалистичке Југославије и наслеђем директног учешћа у рату. Полиција у социјалистичко вријеме није била демократска, али је била ефикасна. Етницизиране полицијске снаге из ратног периода нису биле ни демократске ни ефикасне ни у једној од функција које су им формално биле додијелене. Полиција је у социјалистичком периоду дјеловала у релативно либералном једно-партијском систему, али унутар правног оквира очувања јавног реда и борбе против обичног криминала. V. Azinovic, K. Bassuener, B. Weber, 103.

Историјски посматрајући процес реформе полиције, као и активности које су пратиле наведени процес, а поготово одређена политичка дешавања, те резултате које су ти процеси остварили, реформа полиције у БиХ, поготово са аспекта Републике Српске, односно МУП-а РС, може да се посматра кроз неколико фаза: самостална и самоиницијативна реформа (реорганизација) полиција у БиХ, акредитација МУП-ова у БиХ од стране мисије УН-а у БиХ, рад „Мартенсове комисије“, преговори на Влашићу, институционално преговарање, споразум о реформи полиције, оснивање Дирекције за реформу полиције, преговори парламентарних странака, тзв. „Лајчаков приједлог“ реформе полиције у БиХ, приједлог и усвајање тзв. „пакета полицијских закона“ у Парламентарној скупштини БиХ и успостављање полицијских агенција основаних „пакетом полицијских закона“ на нивоу БиХ.<sup>10</sup>

Самостална и самоиницијативна реформа ентитетских и кантоналних полиција била је у ствари реорганизација тадашњих организационих модела полиције утемељених у ратним условима које нису биле прихватљиве мирнодопском окружењу. У контексту наведеног, треба посматрати и смањење броја ЦЈБ-ова у МУП-у РС са девет на пет, као и смањење других нижих организационих јединица, али и стварање нових. Такође, овај период карактерише и смањење броја полицијских службеника у свим тадашњим полицијским структурама, што је дјелимично било повезано и са тзв. сертификацијом полицијских службеника од стране ИПТФ-а.<sup>11</sup> Ова фаза је трајала до 2000. године. С обзиром на то да је била самоиницијативна и интерна, ове реорганизације, иако значајне, ријетко се перципирају у духу онога што се касније називало реформом полиције у БиХ.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Упоредити са: Д. Хаџовић, А. Кржалић, А. Ковачевић, *Преглед стања у области полиције у БиХ*, Центар за сигурносне студије, Сарајево 2013.

<sup>11</sup> Аналитичари, те међународни и локални полицијски функционери процес провјера које је вршио ИПТФ сматрају једним од најважнијих корака у правцу декриминализације и поновне професионализације полиције у БиХ. Иако свеукупни број десертификованих полицајаца није био већи од неколико стотина, тај процес је ипак имао јак дисциплинирајући ефекат на оне који су остали у служби. Иако је с правне тачке гледишта процес провјере био од кључне важности, ретроспективно, са стручне тачке гледишта, његови главни проблеми били су организационе и политичке мањкавости. Функционери ИПТФ су се у провјери полицајаца у великој мјери ослањали на изјаве свједока. Уједињене нације су присилиле мисију да тај процес заврши у журби политичком одлуком да оконча мисију ИПТФ крајем 2002. године. Процес провјере није укључивао припаднике у управама, него само полицајце, што показује да Мисија УН у БиХ није била до краја спремна да се бави високим полицијским руководиоцима. V. Azinovic, K. Bassuener, B. Weber, 109.

<sup>12</sup> С. Иветић, А. Миладиновић, *Јавна безбједност*, Висока школа унутрашњих послова, Бања Лука 2013, 64.

Европска комисија је службено позвала на системску реформу полицијских структура БиХ у Извјештају о спремности БиХ да уђе у преговоре о Споразуму о стабилизацији и придруживању 2003. године, у коме се наводи да „структуралну полицијску реформу у смислу рационализације полицијске служб“ Комисија сматра нужним коракком у успостави владавине закона и кључним елементом за приступање БиХ Европској унији. Из наведеног извјештаја касније су прецизирани и минимални захтјеви Уније за успјешно реструктуисање полиције у БиХ:

1. Институције Босне и Херцеговине морају имати све надлежности у полицијским питањима у БиХ, што подразумева да законодавство и израда буџета у вези са полицијским питањима буду искључиво на државном нивоу;
2. Политички надзор на државном нивоу треба да врши Министарство безбједности;
3. Величина и облик локалних полицијских регија треба да буду одређени у складу са критеријима који се чине разумним са стајалишта ефикасног рада полиције, а не политичких разлога.<sup>13</sup>

Реорганизација полиције МУП-а РС била је дио ширег пројекта реформе полиције у БиХ који је обиљежио мандат УН-а у БиХ у послужератном периоду, а поготово крај мандата УН-а у БиХ. Наиме, током трајања мандата УН-а у БиХ интензивно се радило на спровођењу реорганизације полицијских структура у БиХ, што је крунисано додјелом акредитације полицијским структурама. Ову акредитацију МУП РС добио је 2.10.2002. године у Бањој Луци, а у њој је садржано да је полиција Републике Српске реорганизована, те да своје послове врши у складу са међународно признатим стандардима. Тиме се процес реорганизације полиције у БиХ и за међународну заједницу и за домаћу јавност сматрао завршеним.<sup>14</sup>

Међутим, релевантни међународни фактори ставили су до знања да је то можда био крај организационе реформе (реорганизације) полиције РС, али не и крај реформе полиције у БиХ, бар не онакав какав су они замислили (с том разликом што је у овом периоду мисија

<sup>13</sup> В. Вуковић, *Реформа полиције у сјени организираног криминала*, Висока школа „Логос“, Мостар 2015, 32.

<sup>14</sup> У контексту наведеног, треба поменути да је у међувремену на државном нивоу већ била формирана Државна гранична полиција БиХ, као и Одјељење за сарадњу са Интерполом (иако је ово изворна надлежност БиХ, а не пренесена), а да је у току било формирање и агенције која ће касније прерасти у Агенцију за истраге и заштиту (СИПА), односно биле су формиране или су биле у фази формирања најмање три полицијске агенције на нивоу БиХ.



УН у БиХ окончала свој мандат, а дио надлежности из полицијских послова преузела је новоуспостављена Полицијска мисија Европске уније – ЕУПМ<sup>15</sup>). Наиме, 2003. године ангажована је група међународних стручњака ради сагледавања стања функционисања полицијских структура у БиХ, која је сачинила опсежан докуменат „Функционални преглед полицијских снага у БиХ“, из којег, углавном, произлази оцјена да су полицијски органи у БиХ предимензионирани, скупи, разједињени, неефикасни, те да због тога стање у областима из надлежности полиције није на задовољавајућем нивоу.<sup>16</sup>

У средишту тих настојања било је стварање јединствене структуре полицијских снага у БиХ, уређених према професионалним, а не политичким критеријумима која би замијенила исцјепкану, неповезану послижератну структуру с више од десетак полицијских агенција. Овај циљ је у току тог процеса дефинисан у виду претходно наведена три принципа Европске комисије за реформу полиције.<sup>17</sup>

Услед наведеног, високи представник за БиХ је 2004. године формирао радну групу (тзв. „Мартенсова комисија“) од домаћих и страних стручњака са задатком израде одговарајућег модела функционисања полиције у БиХ који ће бити примјерен и адекватан за БиХ. Резултат рада ове комисије је приједлог одговарајућег модела функционисања полиције у БиХ, према коме би МУП РС био укинут, а послови из надлежности полиције би са ентитета били пренесени у надлежност држа-

---

<sup>15</sup> Полицијска мисија Европске уније (ЕУПМ), коју подржава Европска комисија кроз своје програме за успостављање институција, има за циљ да, као дио ширег приступа јачању владавине закона, а у складу са општим циљевима Анекса XI Дејтонског мировног споразума, успостави одрживе полицијске структуре БиХ у складу са најбољом европском и међународном праксом и на тај начин подигне садашње полицијске стандарде. Како би се то постигло, мисији ЕУПМ-а су повјерена неопходна овлашћења да би се фокусирао на следеће циљеве:

1. Очување постојећег нивоа институционалне и личне ефикасности, надовезујући се на достигнућа ИПТФ мисије;
2. Побољшање, путем надгледања, менторства и надзора, полицијских управљачких и оперативних капацитета полицијских снага;
3. Фокусирање, с овим циљем, на давање овлашћења и принципе управљања који се руководе квалитетом, као и на побољшање способности оперативног планирања на основу анализе;
4. Јачање професионализма на високом нивоу у министарствима, као и на нивоу високих полицијских службеника, кроз савјетодавне и надзорне функције;
5. Надгледање коришћења одговарајуће политичке контроле над полицијом.

<sup>16</sup> С. Иветић, А. Миладиновић, 65.

<sup>17</sup> D. Lindvall, *The limits of the European vision in BiH. An analysis of the police reform negotiations*, Stockholm 2009.

ве БиХ! Народна скупштина РС није прихватила такав модел функционисања, а и естаблишмент Републике Српске га је акламативно одбио, сматрајући да је ово најдрастичнији удар на надлежности Републике Српске које су јој биле утврђене још Дејтонским мировним споразумом, односно Уставом БиХ који је анекс овог споразума.<sup>18</sup>

Наведено је условило директне преговоре између Владе РС, Владе Федерације БиХ и Савјета министара БиХ, с циљем изналажења прихватљивог модела реформе полиције, јер је то био један од услова за почетак преговора са Европском комисијом о споразуму о стабилизацији и придруживању између БиХ и ЕУ. Резултат ових преговора није било изналажење прихватљивог модела реформе полиције који би био задовољавајући за преговарачке стране и Европску комисију, већ „Споразум о реструктурисању полицијских структура у БиХ“. Споразумом су прихваћени основни принципи које је Европска комисија одредила као основ за реструктурисање полицијских структура у БиХ, а то су: 1) све надлежности за законе и питања буџета која се тичу полиције морају бити утврђене на државном нивоу; 2) нема политичког уплитања у оперативни рад полиције; и 3) функционална локална полицијска подручја морају бити утврђена на основу техничких критеријума релевантних за рад полиције, гдје би оперативна команда остала на локалном ниво. Надаље, из овог Споразума произилази да модел полицијске организа-

<sup>18</sup> Ово је свакако био најдрастичнији, али не и једини, а поготово не и први, удар на надлежности Републике Српске у области безбједности. Наиме, прве иницијативе о преносу надлежности у области безбједности покренуте су од стране Савјета за имплементацију мира (у Синтри 1997. године, затим у Мадриду 1998. године и у Бриселу 2000. године). Почетни кораци били су усмјерени на усаглашавање закона о унутрашњим пословима ентитета са Уставом БиХ. Каснији кораци доводе до успостављања институција на нивоу БиХ (прије свих, Граничне полиције која је наметнута одлуком високог представника), те је на тај начин изузет велики обим послова ентитетских полиција у корист безбједносних институција на нивоу БиХ. На сличан начин формирана је и друга агенција (СИПА) за спровођење закона на нивоу БиХ са класичним полицијским овлашћењима, иако у почетку није била предвиђена као полицијска агенција, односно није било планирано да има полицијска овлашћења. Ријеч је о првој полицијској организацији на нивоу БиХ без територијалних ограничења у своме дјеловању. Као кровна институција касније се формира и Министарство безбједности БиХ при Савјету министара БиХ. Надаље, надлежности са ентитета на нивоу БиХ пренесене су и формирањем Обавјештајно-безбједносне агенције БиХ (ОБА БиХ). Пренос надлежности са ентитета на нивоу институција БиХ је, дакле, стварао и нове институције на нивоу БиХ, као и нова министарства при Савјету министара БиХ. Стога се и закључује да је досадашња пракса стварања безбједносних институција на нивоу БиХ показала двије компоненте, два битна елемента која карактеришу цјелокупан процес реконструкције полицијских снага у БиХ: неуставно преношење надлежности са ентитета на институције БиХ и непоштовање најбоље праксе савремених земаља са аспекта критерија уређења области безбједности у свакој земљи. Опширније у: С. Каран, 105.

ције који је потребно изнаћи мора, поред задовољења ова три основна европска принципа, испунити и сљедеће услове: успостављање организације полиције која је у складу са Уставом БиХ и уставима ентитета, успостављање организације полиције која неће произвести отварање питања која не спадају у домен реформе полиције, а посебно која неће довести у питање функционисање постојећег судског и тужилачког система у БиХ.

На основу споразума, формирана је, 2005. године, Дирекција за спровођење реформе (реструктурисања) полиције у БиХ, с циљем да направи приједлоге за план реализације реформе полиције у БиХ. У току 2006. године, ова Дирекција је дала приједлог, са којим се нису усагласили чланови дирекције из РС. Услјед наведеног, Народна скупштина РС је 2007. године усвојила закључке према којима овај ентитет неће пристати ни на какву реформу полиције ако она није у складу са уставним уређењем БиХ, те констатовала да извјештај Дирекције о реформи полиције није прихватљив. Другим ријечима, овај приједлог није интегрисао прокламована начела реформе полиције из РС, те није ни прихваћен.

Након тога, слиједили су нови преговори, који су се водили како између представника релевантних политичких странака у БиХ, тако и између представника релевантних институција извршне и законодавне власти у БиХ, уз учешће представника међународних субјеката који дјелују у БиХ. На састанку политичких лидера парламентарних странака у БиХ 2007. године, договорено је да Савјет министара БиХ именује радну групу за израду закона на основу којих ће се успоставити Дирекција за координацију полицијских тијела, Институт (касније Агенција) за форензичка испитивања и вјештачења, Агенција за школовање и стручно усавршавање кадрова, Агенција за полицијску подршку, Независни одбор за жалбе грађана и Одбор за жалбе полицијских службеника. Након овог састанка, формирана је Радна група за реформу полиције, која је добила задатак да почетком 2008. године предложи законе, како би они могли бити упућени у парламентарну процедуру. Савјет министара БиХ је утврдио Приједлог закона о Дирекцији за координацију полицијских тијела и Агенцији за подршку полицијској структури. Споразум постигнут у марту 2008. године потврдио је оснивање седам нових институција, кроз два различита закона. Представнички дом Парламентарне скупштине БиХ усвојио је 2008. године приједлоге закона о реформи полиције (тзв. „пакет закона о реформи полиције“, односно „пакет полицијских закона“).

## 5. АКТУЕЛНИ ПОЛИЦИЈСКИ СИСТЕМ БиХ

Систем безбједности Босне и Херцеговине толико је сложен да није погрешно окарактерисати га као један од најсложенијих у свијету. Разлог томе је што сваки државни ентитет има свој систем безбједности (Република Српска, Федерација Босне и Херцеговине), што постоји заједнички – систем безбједности државе (Босне и Херцеговине), при чему свака од регионалних јединица (кантони) има своје системе безбједности, рачунајући и систем безбједности Дистрикта Брчко. Истовремено, ниједан од њих не посједује сва обиљежја, структуру и функцију савременог националног система безбједности. Због тога се и не може говорити о јединственом – националном систему безбједности Босне и Херцеговине, јер он не постоји. Ријеч је, заправо, о више система безбједности који би требало да чине цјелину, а који практично функционишу независно један од другог.<sup>19</sup> На сву испреплетеност безбједносних организација у БиХ, које чине њен систем безбједности, прије десетак година појавио се и приватни сектор безбједности, прво на локалном нивоу, након чега је правазишао локалне оквире, те се конституисао у ентитетским оквирима.

Осим тога, систем безбједности Босне и Херцеговине веома је разурњен и не произлази конкретно ни из једног документа правнополитичке природе. Са правнополитичког и практичног становишта, систем је, такође, мањкав и недоречен. Стварно, практично стање система не произлази из Устава, тако да су неки субјекти система безбједности на нивоу државе створени у постдејтонском периоду, под потпуним надзором међународног фактора и Канцеларије високог представника за БиХ (ОХР), док је сам високи представник наметнуо највећи број закона који се односе на функционисање институција и служби безбједности. У овом контексту, треба навести да је Уставом БиХ предвиђено да ће ентитети омогућити безбједне и сигурне услове за сва лица у њиховим надлежностима тако што ће имати органе за одржавање реда и мира који ће функционисати у складу са међународно признатим стандардима и поштовати међународно призната људска права и основне слободе. На овај начин, надлежности из области безбједности делегиране су ентитетима.

Иако нема јасно уобличен национални систем безбједности, БиХ има одређене елементе (субјекте) тог система и одређену легислативу у овој области. Наиме, систем безбједности БиХ, његово функционисање и елементи дјелимично су утврђени Уставом БиХ, уставима ентитета,

<sup>19</sup> Г. Амцић, *Управљање људским ресурсима у систему безбједности*, Интернационална асоцијација криминалиста, Бања Лука 2013, 53.

Дејтонским мировним споразумом и другим правним актима из ове области.<sup>20</sup> С тим у вези, систем безбједности БиХ дјелује у два правца и на неколико нивоа. Нивои организовања система безбједности БиХ су вишеструки и обухватају: државни ниво (државу БиХ), ентитетски ниво (РС и ФБиХ), Брчко дистрикт БиХ и десет кантона у Федерацији Босне и Херцеговине. Дакле, одмах на почетку видљива је његова разуђеност и разноликост. Закључујемо да је систем безбједности БиХ разуђен и да не произлази конкретно ни из једног стратешког документа правно-политичке природе. Такође, не постоји државно координационо тијело које усмјерава рад институција и снага система безбједности.<sup>21</sup>

Уколико полицијски систем посматрамо као саставни дио безбједносног система, полицијски систем у БиХ могли бисмо посматрати кроз четири нивоа организације саме БиХ: локални, кантонални, ентитетски и државни. Полицијски систем на нивоу БиХ чине: Агенција за истраге и заштиту БиХ (СИПА), Гранична полиција БиХ (ГП БиХ), Дирекција за координацију полицијских тијела БиХ, Служба за послове са странцима, Агенција за школовање и стручно усавршавање кадрова БиХ, Агенција за форензичка испитивања и вјештачења БиХ и Агенција за полицијску подршку БиХ. Рад свих наведених полицијских агенција на нивоу БиХ

<sup>20</sup> Као полазни документи у области безбједности и одбране у Босни и Херцеговини постоје Безбједносна политика Босне и Херцеговине и Одбрамбена политика Босне и Херцеговине. Првобитним усвајањем ових докумената направљен је својеврстан парадокс у редослиједу. Наиме, Предсједништво БиХ је током 2001. године усвојило Одбрамбену политику, а тек 2003. Безбједносну политику, иако је безбједносна политика шири појам, те из ње произлази одбрамбена политика као један од њених сегмената. Као разлог за овако нешто, поред немогућности постизања консензуса, може се узети и редослијед реформских захвата који су предузимани приоритетно у области одбране, па је из тога и проистекла ургентна потреба за документом Одбрамбена политика Босне и Херцеговине. Како се са реформама одмицало и како су оне доживјеле експанзију на цјелокупни сектор безбједности, у 2003. години усвојена је и Безбједносна политика, која садржи посебно поглавље о одбрамбеној политици. Поново, усљед реформских захвата, промјене стратешких одређења државе, тежње ка евроатлантским интеграцијама, Предсједништво је 2006. године усвојило документ „Безбједносна политика“, а 2008. године документ „Одбрамбена политика Босне и Херцеговине“. Тиме је слијед усвајања ових стратешких докумената доведен у уобичајен ред. „Безбједносна политика“ је документ који дефинише дугорочну и кохерентну стратегију, даје оквир и смјернице за изградњу система, структуре и свих механизма неопходних за ефикасно дјеловање сектора безбједности. Основни принципи Безбједносне политике БиХ су: принцип правне уређености; принцип недјелјивости безбједности; принцип свеобухватности у заштити виталних вриједности; принцип мирољубивости и партнерства; принцип транспарентности и принцип отворености за промјене. Опширније у: С. Мијалковић, Д. Кесеровић, *Основи безбједности*, Факултет за безбједност и заштиту, Бања Лука 2010; Д. Кесеровић, „Систем безбједности Босне и Херцеговине“, *Безбједност – Полиција – Грађани* 1–2/2011, 175.

<sup>21</sup> Г. Амићић, 61.

координира Министарство безбједности БиХ. На ентитетском нивоу, полицијски систем чине ентитетска министарства унутрашњих послова, и то Министарство унутрашњих послова Републике Српске (МУП РС у Републици Српској) и Министарство унутрашњих послова Федерације БиХ (Федерални МУП у Федерацији БиХ). Поред наведеног, сваки кантон у Федерацији БиХ има властите полицијске агенције (МУП-ове), те тако на подручју Федерације дјелује, поред Федералног МУП-а, и десет полицијских агенција чија је надлежност само на територији кантона на којем дјелују. На локалном нивоу, на територији Брчко дистрикта дјелује Полиција Брчко дистрикта, која је самостална полицијска агенција која врши полицијске послове на територији ове општине (дистрикта).

Агенција за истраге и заштиту БиХ основана је 2002. године, усвајањем Закона о Агенцији за информације и заштиту БиХ, којим је ова агенција дефинисана као самостална институција БиХ, одговорна за прикупљање и обраду података од интереса за спровођење међународних и кривичних закона БиХ, као и за заштиту врло важних личности, дипломатско-конзуларних представништава и објеката институција БиХ, те дипломатских мисија. Усвајањем Закона о Државној агенцији за истраге и заштиту у јуну 2004. године, Агенција за информације и заштиту трансформисана је у Државну агенцију за истраге и заштиту, те је добила полицијска овлашћења (с обзиром на то да их до тада није имала, односно није била предвиђена као полицијска организација) и постала прва полицијска агенција која своју надлежност остварује на цијелој територији БиХ. Овим законом, СИПА је дефинисана као управна организација Министарства безбједности БиХ са оперативном самосталношћу, чије су надлежности спречавање, откривање и истрага кривичних дјела из надлежности Суда БиХ, физичка и техничка заштиташтићених личности и објеката (што је 2011. године преузела новооснована Дирекција за координацију полицијских тијела БиХ), заштита угрожених свједока и свједока под пријетњом и други послови из њеног дјелокруга који су одређени законом.

Гранична полиција Босне и Херцеговине успостављена је на основу Закона о Државној граничној служби БиХ, који је током 2000. године добио високи представник у БиХ. Гранична полиција БиХ је почела са оперативним радом исте године, формирањем прве Јединице на Аеродрому Сарајево. Процес преузимања послова надзора и контроле преласка државне границе од ентитетских и кантоналних МУП-ова текао је постепено и окончан је 2002. године, инаугурацијом Јединице Граничне полиције Стрмица. Доношењем новог закона 2004. године, Гранична полиција БиХ је дефинисана као управна организација у оквиру Министарства безбјед-

ности БиХ са оперативном самосталношћу, основана ради обављања полицијских послова везаних за надзор и контролу преласка границе БиХ и других послова прописаних законом. Законом о измјени Закона о Државној граничној служби, који је ступио на снагу 2007. године, назив Државна гранична служба БиХ промијењен је у Гранична полиција БиХ.

Служба за послове са странцима основана је Законом о Служби за послове са странцима БиХ, 2005. године, као управна организација у саставу Министарства безбједности БиХ, с оперативном самосталношћу ради обављања послова из надлежности које су прописане поменутом Законом. Служба се првенствено бави надзором и контролом над кретањем и боравком странаца у БиХ, кроз обављање административно-управних и инспекцијских послова. Обављањем административно-управних послова, Служба одлучује о статусу странаца у БиХ, кроз одобравање или одбијање боравка странаца у земљи, као и о одбијању боравка, отказу боравка и удаљењу странаца из земље. О странцима који су у илегалном боравку или је очигледно да странац неће добровољно напустити земљу, Служба одлучује о смјештају странаца под надзор у Имиграциони центар. У оквиру инспекцијске надлежности, Служба оперативним путем кроз прикупљање обавјештења и информација прати и контролише законитост боравка странаца у БиХ. Служба прикупља податке о илегалним миграцијама и илегалним мигрантима у БиХ, надзире и контролише боравак странаца кроз њихову евентуалну незаконитост у кориштењу боравка, о угрожавању јавне безбједности или угрожавања националне безбједности земље од одређених категорија странаца, као и других инкримисаних радњи, након којих Служба предузима репресивне мјере и примјењује друга законом прописана овлашћења. Ове надлежности Служба извршава путем обучених и сертификованих овлашћених лица – инспектора за странце.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Битно је нагласити да Служба има надлежност на подручју цијеле БиХ, а да на територији Републике Српске врши послове и задатке из властите надлежности преко унутрашњих организационих јединица које су компатибилне територијалној организацији МУП-а РС. Другим ријечима, на територији Републике Српске, Служба за послове са странцима је организована у оквиру пет јединица које се подударују са територијом пет (бивших) центара јавне безбједности МУП-а РС. Наведено је резултат настојања да приликом успостављања нове Службе на територији Републике Српске, она остане при истој организацији каква је била тадашња организациона структура Одјељења за послове са странцима при центрима јавне безбједности МУП-а РС. Наиме, приликом преноса надлежности у вези са странцима са МУП-а РС на Службу за послове са странцима БиХ, представници Републике Српске су инсистирали на томе, што је имало и практичне ефекте, поготово уколико се има у виду да је већина дотадашњих инспектора за послове са странцима прешла у новоосновану службу. Р. Ковач, С. Иветић, „Значај и улога Службе за послове са странцима у сузбијању и спречавању нелегалних миграција“, *Од кризе према развоју* (ур. М. Матијевић), Универзитет за пословне студије, Бања Лука 2014, 745.

Дирекција за координацију полицијских тијела БиХ је полицијска агенција на нивоу БиХ, основана тзв. пакетом полицијских закона којим је окончан процес реформе полиције у БиХ. Поред ове агенције, на нивоу БиХ су наведеним законима основане и Агенција за школовање и стручно усавршавање кадрова БиХ, Агенција за форензичка испитивања и вјештачења БиХ и Агенција за полицијску подршку БиХ. Треба нагласити да Дирекција није надређена ниједној другој полицијској агенцији или министарству у БиХ, већ је само координатор у полицијским активностима на нивоу БиХ и ван БиХ. Њен основни циљ је заснивање партнерства са свим другим полицијским структурама у БиХ, да би се што успјешније супротстављали криминалитету у БиХ, те међународном криминалитету који прелази преко БиХ или угрожава БиХ. Основна надлежност Дирекције је комуникација, сарадња и координација између полицијских тијела у БиХ. Дирекција треба да обезбиједи комуникацију између Граничне полиције БиХ и СИПА са одговарајућим тијелима БиХ, а у вези са полицијским пословима од међународног значаја, као и да обезбиједи и омогући сарадњу и комуникацију са међународним полицијским тијелима и ентитетским, кантоналним и локалним полицијским јединицама. Поред наведеног, Дирекција се бави и дневним праћењем и обједињавањем безбједносних информација од значаја за БиХ, те организовањем и спровођењем техничке и физичке заштите лица и објеката дипломатско-конзуларних представника и представништава. Почела је са радом 2011. године, када је од Агенције за истраге и заштиту БиХ преузела надлежност у обезбјеђењу одређених личности и објеката БиХ, као и дио полицијских службеника који су вршили ове послове. Такође, Канцеларија за сарадњу са Интерполом, која је до тада била самостална управна организација при Министарству безбједности БиХ, инкорпорирана је у ову Дирекцију.

Унутрашњи послови у Федерацији БиХ су у надлежности Министарства унутрашњих послова ФБиХ и десет кантоналних министарстава унутрашњих послова. Ријеч је о децентрализованом устројству полицијских снага у којем је Министарство унутрашњих послова ФБиХ, према одредбама Закона о унутрашњим пословима ФБиХ, надлежно за вршење сљедећих управних, стручних и других послова:

1. Непосредно спровођење политике и извршавање закона ФБиХ из оквира своје надлежности;
2. Рјешавање у управним стварима о држављанству ФБиХ утврђеним федералним законом;
3. Надзор над спровођењем закона ФБиХ;



4. Припремање и предлагање закона и других прописа из надлежности МУП-а ФБиХ;
5. Набавка наоружања, опреме и материјално-техничких средстава за своје потребе;
6. Доношење и реализација програма школовања, стручног оспособљавања и усавршавања службеника МУП-а ФБиХ;
7. Старање о примјени стручних и научних метода у раду;
8. Непосредно или у сарадњи с одговарајућим установама или привредним друштвима, обављање научно-истраживачких послова неопходних за унапређење дјелатности полиције и криминалистичко-техничких истраживања и вјештачења;
9. Осигуравање јединствене обраде података из надлежности МУП-а ФБиХ;
10. Организовање, развој, модернизација и одржавање функционалног система веза и обављање послове преноса заштићених информација МУП-а ФБиХ;
11. Организовање јединственог система обавјештавања потребног за испуњавање властитих надлежности према закону;
12. Вођење статистичких и оперативних евиденција потребних за обављање послова из властите надлежности.

Министарство унутрашњих послова ФБиХ не треба поистовјетивати са Федералном управом полиције. Наиме, сходно одредбама Закона о унутрашњим пословима ФБиХ, у саставу Министарства налази се Федерална управа полиције, која обавља оперативне послове полиције из надлежности МУП-а ФБиХ. Према одредбама овог Закона, Федерална управа полиције је надлежна за послове који се односе на спречавање и откривање кривичних дјела тероризма, међукантоналног криминалитета, организованог криминалитета (посебно нарко-криминалитета), проналажење и хватање извршилаца тих кривичних дјела и њихово привођење надлежним органима, те осигурање одређених личности и зграда Федерације БиХ, као и промет и превоз експлозивних материја и друге послове.

У Федерацији БиХ, сходно њеној политичко-територијалној организацији, на подручју сваког од десет кантона дјелују кантонална министарства унутрашњих послова. Другим ријечима, на подручју сваког кантона у Федерацији БиХ дјелује Министарство унутрашњих послова тог кантона, које је надлежно за вршење полицијских послова на подручју тог кантона. Треба нагласити да Федерална управа полиције и Министарство унутрашњих послова Федерације БиХ нису надређене

полицијске агенције кантоналним министарствима унутрашњих послова, већ кантонална министарства унутрашњих послова имају оперативну, институционалну, буџетску и акциону, а дјелимично и нормативну, самосталност у вршењу полицијских и других послова на подручју кантона којем припадају. МУП ФБиХ дјелује као координирајућа полицијска агенција по одређеним питањима која су у надлежности два или више кантоналних МУП-ова или имају одређене међуентитетске или међународне аспекте. Кантонални МУП-ови су: МУП Унско-санског кантона, МУП Посавског кантона, МУП Тузланског кантона, МУП Зеничко-добојског кантона, МУП Босанскоподрињског кантона, МУП Средњобосанског кантона, МУП Херцеговачко-неретванског кантона, МУП Западнохерцеговачког кантона, МУП Сарајевског кантона и МУП Ливањског кантона, односно МУП Кантона 10. Површина територије коју конкретни кантонални МУП-ови „покривају“ (као и проценат територије ФБиХ која се односи на конкретни кантон), те број становника у тим кантонима представљен је на сљедећој табели.

Табела број 1 – Површина и претпостављени број становника у кантонима Федерације БиХ, те број запослених службеника кантоналних МУП-ова

<b>Површина и претпостављени број становника у кантонима Федерације БиХ, те број запослених у кантоналним МУП-овима</b>				
<i>К а н т о н</i>	<i>Површина кантона у км<sup>2</sup></i>	<i>Процент територије Ф БиХ</i>	<i>Број становника (претпостављени)<sup>23</sup></i>	<i>Укупан број запослених у кантоналним МУП-овима<sup>24</sup></i>
Унско-сански кантон	4.125,00	15,79 %	299.343	1.145
Посавски кантон	324,60	1,24 %	48.089	206
Тузлански кантон	2.649,00	10,14 %	477.278	1.906
Зеничко-добојски кантон	3.343,30	12,80 %	385.067	1.551
Босанско-подрињски кантон	504,60	1,93 %	25.336	239
Средњобосански кантон	3.189,00	12,00 %	273.149	1.074
Херцеговачко-неретвански кантон	4.401,00	16,85 %	236.278	1.210
Западнохерцеговачки кантон	1.362,20	5,21 %	97.893	413
Сарајевски кантон	1.276,90	4,89 %	438.443	1.796
Ливањски кантон (Кантон 10)	4.934,90	18,89 %	90.727	445
<b>У к у п н о</b>	<b>26.110,50</b>	<b>99,74 %<sup>25</sup></b>	<b>2.371.603</b>	<b>9.985</b>

<sup>23</sup> Према незваничним резултатима пописа становништва у БиХ 2013. године, [www.bhas.ba/obavjestenja/Preliminarni\\_sr.pdf](http://www.bhas.ba/obavjestenja/Preliminarni_sr.pdf).

<sup>24</sup> Према: Љ. Митровић, Г. Павловић, 226–228.

<sup>25</sup> Разлика од 0,26 % односи се на дио територије Федерације БиХ који је ушао у подручје Брчко дистрикта.

Полиција Брчко дистрикта БиХ је самостална полицијска агенција која дјелује на територији општине, односно Дистрикта.<sup>26</sup> У надлежности су јој полицијски послови и јавна безбједност на територији Брчко дистрикта који су прописани Законом о Полицији Брчко дистрикта БиХ. Полицији Брчко дистрикта није надређена ни једна друга полицијска организација у БиХ, већ је она оперативна, финансијски, нормативно и институционално самостална у односу на друге полицијске агенције у БиХ. С обзиром на то да дјелује на локалном нивоу (за разлику од других полицијских агенција у БиХ), има бројне специфичности организационе, кадровске, интерне, акционе, оперативне и сличне природе.

## 6. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Уколико појемо од тога да је основ сваке реформе констатовано неадекватно стање у одређеној области, усљед чега је управо и циљ реформе побољшање актуелног стања, онда се с правом може констатовати да се процес који се током претходних година у БиХ називао „реформом полиције“ не може тако назвати. Више је фактора који то потврђују.

У првом реду, анализирајући одређене међународноправне и домаће правнополитичке документе, као и одређене безбједносне извјештаје, чињеница је да ни један од тих аката није обухватио систематску и садржинску анализу релевантних и референтних фактора који налажу потребу реформе тадашњег полицијског сектора у БиХ. Напримјер, индикативно је да се ни у једном извјештају не може наћи анализа стања криминалитета и криминалних трендова, гдје се на основу емпиријских показатеља, преваходно правоснажно окончаних предмета, указује на негативно стање безбједности, погоршано стање безбједности или незадовољавајуће стање безбједности у односу на одређене референтне стандарде (свјетске, европске, регионалне). Оцјене су углавном биле паушалног, прије свега политичког (а не безбједносног), карактера. Наравно, из наведеног не треба закључити да реформа полицијског сектора последице ратних сукоба у БиХ није била неопходна. Наравно да јесте (ако ни због чега другог, онда због ратног наслеђа). Међутим, имајући у виду да није била заснована на адекватним основама, није се ни могло очекивати да ће се кретати у правцу који би омогућио афирмисање циљева зацртаних од стране релевантних фактора, од којих су неки чак били и дијаметрално супротни.

<sup>26</sup> Брчко дистрикт БиХ је јединствена административна јединица локалне самоуправе која је под суверенитетом Босне и Херцеговине службено инаугурисан 8. марта 2000. године. Територија Брчко дистрикта БиХ обухвата цјелокупну територију општине Брчко у границама од 1. јануара 1991. године. Територија Брчко дистрикта износи 493 км<sup>2</sup>, што је око 1 % површине БиХ, а према незваничним резултатима пописа становништва у БиХ 2013. године има 93.028 становника.

Наведено је резултирало актуелним полицијским системом у БиХ за који се може рећи да је реформисан (у односу на поратни полицијски систем), поготово нормативно, организационо и акционо, дјелимично и кадровски. Међутим, неминовно је да се поставе најмање три питања када је у питању резултат овакве „реформе“ полиције у БиХ.

Први се односи на то да ли су елиминисани основи који су (бар декларативно) условили реформу полиције у БиХ, а друго питање се односи на то да ли су грађани објективно безбједнији (или да ли се бар субјективно осјећају безбједније) у БиХ дјеловањем многобројних полицијских структура након реформе полиције. Уколико се изнесе податак да су укупна буџетска издвајања за полицију већа него прије реформе, да имамо много више полицијских субјеката него прије реформе, што понекад онемогућава или усложњава међуполицијску сарадњу, да имамо више запослених у полицијским агенцијама него прије реформе, односно, другим ријечима, полицијски систем није рационалнији, чини се да се одговор на прво питање сам намеће. С друге стране, критичари оваквог приступа ће истицати да сврха полицијског система није примарно његова рационализација, већ ефикасност, односно тврдиће да „безбједност кошта“, чиме се долази до одговора на друго постављено питање. Усложњавање и нерационализација полицијског сектора након реформе полиције наравно да није априори негативна сама по себи уколико омогућава подизање безбједности и омогућава афирмисање људских права и слобода у друштву, што је примарна мисија сваке полиције. Међутим, иако нема егзактних истраживања, мишљења смо да реформа полиције у БиХ, као и резултати исте, нису имали позитиван утицај ни на стање криминалитета, ни на перцепцију грађана о властитој угрожености. Свакодневно вршење кривичних дјела, од којих су посебно медијски запажени акти тероризма, организованог криминалитета, корупције и привредног криминалитета, свакако да су аргумент за овакве тврдње.

Из претходно наведеног, долази се и до трећег питања, а то је да ли је реформа полиције у БиХ (коначно) окончана, односно да ли је актуелни полицијски систем у БиХ онакав каквим су га и замислили иницијатори реформе. Односно, да ли су (декларативни) иницијатори реформе полиције у БиХ стварно хтјели рационалнију и ефикаснију полицију или су им намјере биле другачије, те како нису успјели у скривеним намјерама, актуелни полицијски систем у БиХ им је нуспродукт скривених циљева?

## ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

### Библиографске референце

1. Амићић, Горан, *Управљање људским ресурсима у систему безбједности*, Интернационална асоцијација криминалиста, Бања Лука 2013;
2. Azinovic, Vlado, Bassuener, Kurt, Weber, Bodo, *Assesing the potential for renewed ethnic violence in Bosnia and Herzegovina: A security threat assessment*, Atlantska inicijativa, Democratization Policy Council, Sarajevo 2011;
3. Вуковић, Вјекослав, *Реформа полиције у сјени организованог криминала*, Висока школа „Логос“, Мостар 2015;
4. Иветић, Стево, „Програми помоћи ЕУ и САД-а државама Југоисточне Европе у области безбједности, с освртом на РС и БиХ“, *Друштвена криза и превазилажење сиромаштва у Републици Српској и Босни и Херцеговини*, Дефендологија центар за безбједносна, социолошка и криминолошка истраживања, Бања Лука 2009;
5. Иветић, Стево, Миладиновић, Александар, *Јавна безбједност*, Висока школа унутрашњих послова, Бања Лука 2013;
6. Јовичић, Драгомир, *Улога полиције Републике Српске у имплементацији Дејтонског мировног споразума*, Висока школа унутрашњих послова, Бања Лука 2005;
7. Каран, Синиша, „Надлежности институција БиХ у области одбране – Политички и уставноправни аспект“, *Безбједност – Полиција – Грађани* 1/2008;
8. Ковач, Раде, Иветић, Стево, „Значај и улога Службе за послове са странцима у сузбијању и спречавању нелегалних миграција“, *Од кризе према развоју* (ур. М. Радивојевић), Универзитет за пословне студије, Бања Лука, 2014. године;
9. Кесеровић, Драгомир, „Систем безбједности Босне и Херцеговине“, *Безбједност – Полиција – Грађани* 1–2/2011;
10. Lindvall, Daniel, *The limits of the European vision in BiH. An analysis of the police reform negotiations*, Stockholm University, Stockholm 2009;
11. Митровић, Љубинко, Павловић, Гојко, *Систем безбједности Босне и Херцеговине – Правни аспекти и актуелно стање*, Међународно удружење научних радника – АИС, Бања Лука 2012;
12. Мијалковић, Саша, Кесеровић, Драгомир, *Основи безбједности*, Факултет за безбједност и заштиту, Бања Лука 2010;
13. Miladinović, Aleksandar, „Necessity and Actuality of Criminal Education in The Police of The Republic of Srpska“, International Scientific Conference „Criminalistic education, situation and perspectives – 20 years after Vodinelic“, Fakultet bezbednosti Skoplje 2014;
14. Хацовић, Денис, Кржалић, Армин, Ковачевић, Алма, *Преглед стања у области полиције у БиХ*, Центар за сигурносне студије, Сарајево 2013.

*Stevo Ivetić, LL.D.*

*Aleksandar Miladinović, LL.M.*

Higher School of Internal Affairs, Banja Luka

## **POLICE SYSTEM IN BIH FROM DAYTON UNTIL PRESENT-DAY**

### *Summary*

The starting point of this work are the provisions of the Dayton Peace Agreement relating to the establishment of a secure environment in BiH, after which the cross section of the post-war security system in BiH. After that, given the constitutional framework of security and policing system in BiH, from 1995 until today, with all the changes in this domain, including domestic and international initiatives for change (reform). The aforementioned monitors display the relevant parties and actors who take part in what will be called ‘police reform in BiH, with the introduction of the most important elements of the given proposal. It is inevitable that in this segment of the show and the role of the international community and the OHR. At the end, the review of the current legislative and institutional framework of the police system in BiH, as well as suggestions to improve current methods of cooperation of police subjects in BiH.

**Key words:** *Reform of the police; MUP RS; „Package of police law“; Directorate for Coordination of Police Agency.*