

Мр Далибор КЕКИЋ
Криминалистичко-полицијска академија
Др Драган БУКАНОВИЋ
Институт за међународну политику и привреду

Реформа полиције у Босни и Херцеговини

УДК: 351.741 (497.6)

Апстракт: Реформа полиције у Босни и Херцеговини била је основа за поштивање Споразума о стабилизацији и асоцијацији са ЕУ. Неки су је разумели као могућност губитка свој идентитета и идентитета и поштивања „тешковина“ Дејтонског споразума (српски полицајци), други као прилику стварања јединствене – унитарне државе (бошњачки полицајци), а трећи као прилику приближавања ЕУ и матичној земљи (Хрвати). Након стварања Комисије за реструктурисање полиције, закључци и одлуке које је она донела, реформа је доживела паузу која је трајала још једне године. Променом личности Високог представника БиХ, изменила се политика прилика српске стране ка полицијском компромису из које је произашла Москарска декларација (2007). Крајем претходне године, босанскохерцеговачки лидери су парафирали Споразум о асоцијацији и стабилизацији са ЕУ, а након доношења Закона о Дирекцији за координацију полицијских тијела и агенцијама за подршку полицијској структури Босне и Херцеговине и Закона о независним и надзорним тијелима полицијске структуре Босне и Херцеговине, јуна 2008. године Споразум је и пошвиан.

Кључне речи: реформа полиције, Комисија за реструктурисање полиције, Дејтонски споразум, Москарска декларација, Споразум о стабилизацији и придруживању.

Увод

Након потписивања *Опшће оквирног (Дејтонског) споразума* 1995. године,¹ којим се Босна и Херцеговина трансформише у федералну државу сачињену од два ентитета Федерације Босне и Херцеговине (бошњачко-хрватски ентитет) и Републике Српске (ентитет са српском већином), уследила је консолидација мира и изградња демократских институција ове државе. Тиме је започео повратак избеглих и расељених лица њиховим предратним домовима. Због супротних ставова о будућ-

¹ Више о томе: *Дејтонски споразум (специјално издање)*, Наша Борба, Фининвест, Нови Сад, 1996.

ности ове државе, који се налазе у програмима водећих српских, бошњачких и хрватских политичких странака, дошло је до успоравања и заустављања демократског развоја Босне и Херцеговине. С једне стране бошњачка и хрватска страна су се залагале, и данас се залажу, за централизацију и кантонизацију ове земље, док српска страна стреми ка очувању постојећег, односно оних уставних решења која су утврђена споразумом из Дејтона.² Инсистирањем представника међународних војних и цивилних власти у БиХ, уследиле су 2002. године промене устава ентитета, чиме су они дефинисани као мултиетничке творевине, што је пратио и институционални реинжењеринг њихових нивоа власти. Овим је омогућена потпуна равноправност свих конститутивних народа (Бошњака, Хрвата и Срба) на целој територији земље.³

Ван оквира одређених *Дејтонским споразумом*, половином претходне деценије, уследиле су бројне, преваходно међународне иницијативе за реформу постојећих ентитетских и стварање јединствених полицијских снага и оружаних снага БиХ, у циљу добијања и формалних атрибута власти. Међутим, и када би то достигла, БиХ би остала изразито етнички подељена држава.

Првенствена замисао у вези са стварањем јединствене полиције у Босни и Херцеговини је била да се она састоји од Државне агенције за истраге и заштиту (*SIPA – State Investigation and Protection Agency*), Државне граничне службе Босне и Херцеговине (ДГС) и нових локалних полицијских органа. Државна агенција за истраге и заштиту настала је 2002. године, када је имала три запослена. У прво време, ова агенција је била задужена за пружање услуга информација и заштите, а усвајањем сета закона 2004. године (*Закон о државној агенцији за истраге и заштиту, Закон о полицијским службеницима, Закон о заштити свједока под пријетњом и ујрожених свједока*, и др.), трансформише се у полицијски орган. Гранична полиција Босне и Херцеговине (раније: Државна гранична служба Босне и Херцеговине) успостављена је на темељу *Закона о граничној служби БиХ*. Доношењем новог *Закона о Државној граничној служби* у октобру 2004. године, Гранична полиција БиХ, са оперативном самосталношћу, основана је ради обављања полицијских послова везаних за надзор и контролу преласка границе БиХ и других послова прописаних законом.⁴

Федерација Босне и Херцеговине подељена је, територијално и административно, на десет кантона. У оквиру сваког кантона делују кантонална министарства унутрашњих послова, која се састоје од полицијских управа, формираних на територијалном и функционалном

² Више о томе: Ђукановић, Д.: *Измене уставног уређења Босне и Херцеговине – иницијативе и могућности*, Међународни проблеми, број 2–3/2004, стр. 305–322.

³ Више о томе: Ђукановић, Д.: *Босна и Херцеговина: измене ентитетских устава*, Међународна политика, број 1106/2002, стр. 16–8.

⁴ *Уставна основа и развој*, Интернет, 02/09/08, <http://www.granpol.gov.ba/o-nama/?cid=15.2.1>.

принципу. Полицијске управе се састоје од две или више полицијских станица (ниво општина). Та министарства унутрашњих послова имају надлежности прописане кантоналним законима о унутрашњим пословима. Њихове надлежности су ограничене на подручје кантона, а у обавези су на међукантоналну сарадњу и сарадњу са Федералним министарством унутрашњих послова, Граничном полицијом БиХ и Државном граничном службом. Полиција Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине има потпуну, стварну и месну надлежност на подручју Брчко Дистрикта прописану *Законом о полицији Брчко Дистрикта*.⁵

Потврда да политичари у Републици Српској нису били ради да препусте вођење полиције на БиХ је и изгласавање *Закона о унутрашњим пословима 2003.* године, којим је уређен начин функционисања и рада полиције Републике Српске.⁶ Покушај увођења промена у полицији БиХ само је продубио ионако већ дубоко подељено босанско-херцеговачко друштво. Водећи политичари, у оба ентитета, искористили су новонасталу ситуацију у дневнополитичке сврхе и сопствену промоцију.

Почетак и ток реформе полиције

Почетак реформе полиције у Босни и Херцеговини означио је и почетак међустраничких сукоба представника власти Бошњака, Хрвата и Срба. Наиме, почетком 2003. године, међународне полицијске снаге УН замениле су полицијске снаге ЕУ, чиме је она добила важну улогу у руковођењу полицијским снагама.⁷

По мишљењу неких европских званичника, радикалне реформе у полицији су биле нужне. Будући да је у то време постојало преко 18 разноликих облика полицијских структура у Босни и Херцеговини, због те своје бројности и преклапања надлежности, нису биле довољно ефективне ни за властите грађане. Хавијер Солана (Xavier Solana) је сматрао да тело које би извршило реформу полиције не сме да се ослања само на Устав, већ мора да иде у смеру стварања функционалних полицијских снага. Такође, реструктурисање полиције представља круцијалну прилику да се прекине пракса политичких ограничења над полицијом и успостави систем који ће на најбољи могући начин да служи свим грађанима БиХ.⁸ Како би се извела реформа и реструктурисање полиције, на основу Одлуке Високог представника од 5. јула 2004. го-

⁵ Маљевић, А., Датзер, Д., Муратбеговић, Е., Будимлић, М.: *Отворено о полицији и корупцији*, Удружење дипломираних криминалиста у Босни и Херцеговини, Сарајево, 2006, стр. 71–77.

⁶ *Закон о унутрашњим пословима*, Службени гласник Републике Српске, број 48/2003.

⁷ Више о томе: Кекић, Д.: *Полицијска мисија Европске Уније у Босни и Херцеговини*, Европско законодавство, година II, број 6/2003, стр. 84–86.

⁸ „Нужне су радикалне реформе у полицији“, *Дневни аваз*, 27. новембар 2004, стр. 5.

дине основано је Комисија за реструктурисање полиције (*Police Restructuring Commission – PRC*) које је имало кратак мандат. Коначан извештај о раду овог привременог тела представљено је јавности 15. јануара 2005. године. Одлука наводи 12 начела којих се мора придржавати полицијска служба БиХ у свом будућем раду. Ова начела обухватају захтев да полицијска служба у будућности буде делотворна и ефективна, финансијски одржива, да осликава етничку структуру БиХ, да буде заштићена политичког утицаја и да буде одговорна пред законом и заједницом. Поред тога, полиција мора деловати у складу са демократским вредностима, међународним стандардима о људским правима и најбољом европском праксом, као и у делотворном партнерству са локалним заједницама и цивилним друштвом.

Међународна заједница је суделовала и даље учествује у реформи полиције од краја рата. Анекс 11 Оквирног споразума за мир успоставио је Међународне полицијске снаге (*International Police Task Forces – IPTF*), под руководством мисије Уједињених Нација. Те снаге су од почетка 2003. године под вођством ЕУ. Оне су надзирале, посматрале и вршиле инспекцију активности спровођења закона, саветовале особље задужено за спровођење закона, и сл. По мишљењу представника ових снага, у то време полиција БиХ је била расцепкана и није се могло координисати њеним радом, у оквиру етничких и административних граница. У немогућности да делује преко међуентитетских граница, полиција се суочавала са криминалцима који су уједињено деловали, били добро опремљени и некажњено обављали посао.

Европска комисија је у *Извештају о сигурности Босне и Херцеговине да уђе у преговоре о Споразуму о стабилизацији и придруживању* (Студија изводљивости) из 2003. године, званично позвала власти у БиХ на системску реформу својих полицијских структура. Комисија је под структуралном полицијском реформом рационализацију полицијске службе која је нужан корак у успостављању владавине закона и сржним елементом за приступање БиХ Европској Унији. Као додатни баласт неефикасности полиције, наводи се пропуст Републике Српске у хватању и хапшењу особа оптужених од стране Међународног кривичног трибунала за злочине почињене на тлу некадашње Југославије у Хагу. Као потпору међународној заједници на захтеву о спровођењу полицијских реформи, Савет за имплементацију мира, кога чине представници 55 земаља је на Истанбулском самиту НАТО у јуну 2004. године, тражио системске промене полицијских структура у БиХ. Минимални захтеви које је ЕУ поставила БиХ су:

- институције БиХ морају да имају сва овлашћења у полицијским питањима у БиХ,
- да законодавство и израда прорачуна везано за сва полицијска питања, буде искључиво на државном нивоу,
- политички надзор мора да обави Министарство безбедности на нивоу државе, и

– величина и облик локалних полицијских регија требало би да буде одређена у складу са критеријумима који се чине разумним са становишта делотворног рада полиције, а не политичких разлога.

На првом састанку у јулу 2004. године, Комисија је усвојила радну методологију засновану на начелу консензуса. По тој методологији одређено је да неће бити гласања о тачкама расправе у оквиру овог тела, док је председавајући (премијер Савета министара БиХ) задржао право да одлучује када је Комисија достигла прихватљив ниво консензуса о неком питању. Та методологија је прецизирала да Комисија уважава законодавне институције Владе и Парламента, као органе примерене за одлучивање у спровођењу препорука о реструктурисању полиције и да ће утицати на њихов рад. Све тачке у склопу дневног реда о којих је постигнут консензус на претходном састанку, потом су уведене у Закључке, а тачке дневног реда о којих је потребна детаљнија дискусија, остајали су на дневном реду до следећег састанка.

Коначни извештај који је саставила Комисија предлаже председнику Већа министара БиХ и Високом представнику препоруке за успостављање „јединствене структуре полиције под свеукупним надзором министара или министарстава у оквиру Вијећа министара“.⁹ Повјеренство се састојало од чланова, придружених чланова и посматрача. Осим председника и потпредседника, чланови су били и министар безбедности БиХ, министар унутрашњих послова Федерације БиХ, министар унутрашњих послова Републике Српске, два министра унутрашњих послова кантона Федерације БиХ, један градоначелник из Федерације БиХ и један градоначелник из Републике Српске, градоначелник Брчко Дистрикта, заступник председника Вијећа министара БиХ и комесар ЕУПМ (*European Union Police Mission – EUPM*). Придружени чланови су били главни тужилац БиХ, секретар Државне агенције за истраге и заштиту, секретар Граничне полиције БиХ, секретар канцеларије за сарадњу са Интерполом, секретар Полицијске управе Федерације, секретар Полиције Републике Српске, и један кантонални полицијски комесар. Представници SFOR-а, EUFOR-а и амбасаде САД-а су били посматрачи.

Почетним иницијативама чланова Комисије за реформу полицијских снага – Комисија тежило се да се ентитетске надлежности из домена рада полиције преусмере на Министарство безбедности БиХ. Против оваквих решења био је, у то време, председник Републике Српске Драган Чавић.

Саставници комисије и коначни извештај

Инаугурални састанак је одржан у јуну 2004. године у Сарајеву. На том састанку утврђена је радна методологија чланова Комисије. Документ о начину рада потписали су сви чланови Ко-

⁹ Коначно извешће о раду Повјеренства за реструктурирање полиције Босне и Херцеговине, радни превод, Сарајево, децембар 2004.

мисије. Током тог и наредног састанка у Бања Луци, Комисија је разматрала извештај о процени Европске комисије о полицији у Босни и Херцеговини и при том донели закључке: БиХ представља јединствен безбедносни систем; изградити ефикасну и одрживу полицију, усмерену ка грађанима; успоставити реалне стандарде за смањење процента укупних јавних трошкова везаних за полицију у БиХ; будући полицијски систем требало би да буде мање компликован, јефтинији и делотворнији; делотворност се усмерава на борбу против сложених облика криминала, тероризма, трговине дрогом и људима, хватања ратних злочинаца; јединствен интероперабилни информациони и комуникациони систем, заједнички систем плаћања и чиновништва итд.¹⁰

Трећи састанак је био у Мостару у септембру 2004. Комисија је анализирали изазове безбедности БиХ и нужне мере да би се одговорило на ове изазове. Као главни изазови одређени су организовани криминал, тероризам, ратни злочини, имовински деликти, трговина људима и дрогом и криминалитет уопште.

Следећи састанак је одржан у Бриселу наредног месеца, где је Комисија наставила да истражује примере полицијских структура у Европи (нарочито Швајцарске и Белгије). Представници Повјеренства су се састали са највишим руководиоцима ЕУ. Комисија је представила једногласно усвојену Декларацију којом се њено особље позвало на највише европске принципе и истакло своју опредељеност за испуњавање мандата, у смислу предлагања јединствене полицијске структуре у БиХ, под свеукупним политичким надзором Министарства или министарстава у оквиру Савета министара.

У новембру је одржан радни састанак Комисије у просторијама ЕУПМ у Сарајеву, на којем се расправљало о организацији полиције на локалном нивоу. Комисија је закључила о институционалним карактеристикама полиције на локалном нивоу и успоставила групу професионалних критеријума, којима се одређује стварање делотворних и ефективних полицијских области. Шести састанак по реду био је десетак дана након радног у Брчком, а седми, последњи у Сарајеву, децембра 2004. године, где је посебна пажња усредсређена на дискусију и расправу о институционалним карактеристикама коначног концепта.

Комисија је саслушала и мишљење јавности на два јавна форума која су одржана у Сарајеву у октобру и Брчком, наредног месеца 2004. године. На првом форуму чланови Комисије су саслушали представнике невладиних и професионалних организација, рачунајући ту и полицијске синдикате и невладине организације које се баве људ-

¹⁰ Исто, стр. 8.

ским правима, а које узимају у обзир делотворност полиције, као службе у локалној заједници. Друга јавна консултација била је отворена за широку јавност.

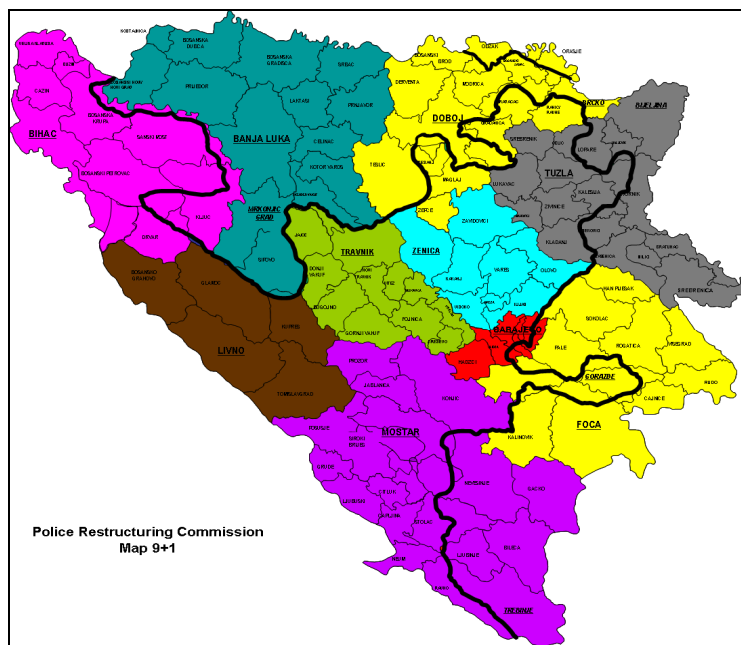
Препоруке које су изнесене у два поглавља Коначног извештаја Комисије представља кумулативни резултат рада Комисије, савета ЕУ, примере европске добре праксе, јавног мњења и анализе слабости тадашњег полицијског система. Препоруке су у сагласности са 12 начела из упута Одлуке Високог представника: осигуравање да јединствена полицијска структура у БиХ мора да буде устројена на ефективан и делотворан начин; обезбеђење да институције БиХ могу у целости да спроводе законе; јединствена полицијска структура мора да буде економична и финансијски одржива, број радника полиције и услови морају да буду у складу са најбољом европском праксом, уз уважавање социјалних чинилаца; обезбедити да полиција у БиХ одражава етничку структуру; полиција мора да буде заштићена од политичког утицаја; полиција би требало да ради у складу са демократским вредностима, међународним стандардима о људским правима и најбољом европском праксом; полиције би требало да ради у партнерству са заједницом и цивилним друштвом; употреба делотворних капацитета за истрагу ратних злочина на целој територији БиХ; испитивање веза у оквиру ширег правног система; и БиХ може делотворно да учествује као партнер, заједно са другим државама ЕУ у заједничким акцијама, планирању и операцијама у домену унутрашњих послова.¹¹

Као критеријуми наведени су: географски чиниоци, становништво, сарадња са партнерима, борба против криминала, саобраћај, рад полиције на основу обавештајних података, јавни ред и мир и хитне интервенције. Расправа о територијалном распореду локалних полицијских области била је камен спотицања између преговарача. Комисија је дала на увид Високом представнику све три могућности за разматрање и након детаљних консултација са комесаром ЕУПМ изабрали опцију која предвиђа девет локалних полицијских области. Након одређивања граница локалних полицијских области, долази до спорења између српске и највише бошњачке стране у преговорима. Оно што је сметало српским политичарима су биле границе које се нису поклапале са линијама ентитета (слика 1).

С намером да се изradi Стратегија реструктурисања полиције, основана је привремена аутономна служба – Дирекција за извођење реструктурисања полиције.¹²

¹¹ Исто, стр. 11–15.

¹² Исто.



Слика 1 – Територијални распоред локалних полицијских области у БиХ¹³

Покушај реформе полиције БиХ

Овако постављени предлози за реформу полиције у БиХ били су у складу са тадашњим замислима и захтевима међународне заједнице. Српска страна је била изричито против стварања заједничке полиције у БиХ, јер би стварањем заједничке војске и полиције биле заокружена државност и унитарност Босне и Херцеговине. На иницијативу лорда Педија Ешдауна (Paddy Ashdown), некадашњег Високог представника БиХ, почетком ове деценије формирају се јединствене Оружане снаге БиХ 1. јануара 2006. године. Реформа полиције није спроведена као реформа војске. Представници власти, али и јавног мњења у Републици Српској, оценили су неприхватљивим иницијативе неких чланова Комисије, којима се тежи преусмеравање ентитетске надлежности из домена рада полиције на Министарство безбедности БиХ. Министар унутрашњих послова Републике Српске и директор полиције су у више наврата напуштали седнице Комисије за реформу полиције, јер је по њиховом мишљењу, задовољење једне стране у преговорима, а потпуно фрустрирање друге, не може да води добром решењу.¹⁴

¹³ Извор: Интернет, 27/08/08, <http://www.ohr.int/ohr-info/maps/images/prc-map.gif>.

¹⁴ „Реформа полиције у БиХ и реакције у Републици Српској“, Интернет, 2/09/08, <http://www.voafanti.com/gate/big5/www.voanews.com/bosnian/archive/2004-10/a-2004-10-18-3-1.cfm>.

Амбасадори су уверавали власти у Бања Луци да реформа полиције у БиХ не представља претњу Републици Српској, већ да се ради о питању чије ће решавање отворити врата европске будућности за целу БиХ. Такође, навели су да уколико се влада РС не сагласи са реструктурирањем полиције са европским принципима, овај ентитет би био изолованији него икад до тада. БиХ би могла да започне преговоре са ЕУ, уколико би се влада РС сагласила са реструктурисањем полиције, те да у супротном БиХ неће бити у стању да напредује ка Унији.

Током 2006. године, након многобројних преговора између представника власти сва три народа у БиХ, помало тријумфално, премијер Републике Српске Милорад Додик изразио је уверење да су полицијске реформе у ћорсокаку, те да је таква ситуација производ неспровођења политичког споразума о реформи полиције (потписан 5. октобра 2005), а и одлуке у Директорату за полицијске реформе морају да се доносе консензусом.¹⁵ Поново су највиши представници Уније водили разговоре са властима из Бања Луке о томе да је реформа полиције у БиХ кључни услов за потписивање Споразума о стабилизацији и придруживању. У децембру 2006. године, Управни одбор Дирекције за реформу полиције у БиХ усвојио је план и препоруке за реформу полиције у БиХ, којим је предвиђена организација полицијских структура на државном и локалном нивоу. Тим препорукама и планом реформе полиције предвиђено је да Министарство безбедности БиХ буде надлежно за законодавство и буџет за полицију у БиХ. На државном нивоу требало би да постоји директор полиције који би са директорима Агенције за истраге и Граничне полиције чинио Конференцију директора, која би имала одређене координацијске активности у раду полиције.

Дошло је до застоја у реформама почетком 2007. године. Поједини представници власти су тврдили да је могуће постићи компромис у називу полиције и то полиција БиХ у Републици Српској и полиција БиХ у Федерацији и полиција БиХ у Дистрикту Брчко.¹⁶ Неколико пута је ЕУ у периоду септембар – октобар 2007. године, продужавала рок босанским лидерима за потписивање Протокола о полицијској реформи, који им је Високи представник презентовао. Договора о реформи није било, те је због тога 28. октобра 2007. године потписана *Декларација о преузимању обавеза за спровођење реформе полиције („Мостарска декларација“)* с циљем парафирања *Споразума о стабилизацији и придруживању*. Декларацијом потписници су прихватили три принципа Европске комисије: све законодавне и буџетске надлежности за сва питања морају се налазити на државном нивоу; нема

¹⁵ „Премијер Републике Српске верује да је реформа полиције у БиХ доживела неуспех“, Интернет, 01/09/08, http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/sr_Latn/features/setimes/newsbriefs/2006/09/03/nb-09.

¹⁶ „Реформа полиције у БиХ наставља се у септембру“, http://www.dw-world.de/popup/popup_printcontent/0,,2744630,00.html.

политичког мешања у оперативни рад полиције; и, функционалне локалне полицијске области морају се утврдити на основу техничких критеријума за рад полиције, при чему се оперативна команда спроводи на локалном нивоу. Такође, Декларацијом су утврђена начела о изгледу будуће полиције у БиХ. Потписници Декларације били су по један представник две бошњачке, две хрватске и две српске политичке странке БиХ.¹⁷ Након потписивања *Мостарске декларације* притисак на власти оба ентитета око решавања статуса полиције, растао је од стране ЕУ, али и Високог представника у БиХ.¹⁸ Представници власти ЕУ и БиХ су парафирали *Споразум о стабилизацији и асоцијацији* 4. децембра, али као услов за његово потписивање остало је усвајање закона о реформи полиције.

Почетком 2008. године Високи представник, увидевши да не постоји могућност да се полиција у БиХ реструктурише онако како је то захтевала бошњачка страна, покушао је да све стране у преговорима на неки начин буду задовољене, те је затражио од ЕУ и власти у БиХ компромисно решење. На састанку потписника *Мостарске декларације* у Широком Бријегу, почетком фебруара 2008. године бошњачки лидери су покушали да угрозе договор и повуку потписе са *Декларације* и *Акционог плана о реформи полиције* (потписан у Сарајеву два месеца раније). По мишљењу Високог представника БиХ Мирослава Лајчака, овакав иступ бошњачких политичара био је контрапродуктиван за приближавање БиХ Унији.¹⁹

Почетком априла, након скоро четворогодишњих, често веома мучних преговора и отворених притисака на Републику Српску, Представнички дом Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, усвојио је законе о реформи полиције, а затим је потврдио и Дом народа, чиме су створени услови за потписивање *Споразума о стабилизацији и придруживању са Унијом*. Против закона били су посланици најјаче бошњачке партије – СДА. Завршним одредбама ових закона, дефинисано је да ће многи детаљи полицијске структуре бити регулисани после промене Устава БиХ, да ће структура јединствених полицијских снага БиХ одговарати уставној структури земље. Политичари у РС су били задовољни изгласаним законима и политику претходног Високог представника прогласили пораженом. Они су изгласавање ових закона разумели у својству очувања самобитности РС и очувања тековина *Дејтонског споразума* и у смеру придруживања ЕУ, тиме и извлачења БиХ из кризе. По њиховом мишљењу, није се ишло у су-

¹⁷ Више о томе: „Декларација о преузимању обавеза за спровођење реформе полиције с циљем парафирања и потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању“, Мостар, 28. 10. 2007. године.

¹⁸ „Мостарска декларација се већ полако разпађује“, Internet, 30/08/08, <http://www.san.ba/index.php?id=809>.

¹⁹ „Лајчак шокиран Тихићевим иступом“, Internet, 28/08/08, <http://srpska.ettleboro.com/?read=6292>.

срет захтеву бошњачких странака које је подразумевало прејудуцирање будуће промене *Устава БиХ*, а *Дејтонски споразум* ће остати основа за будуће преговоре о његовој измене.²⁰ *Споразум о стабилизацији и придруживању* Босна и Херцеговина је потписала 16. јуна 2008. године.

Закони о реформи полиције

Закони о реформи полиције у Босни и Херцеговини изгласани у парламенту БиХ априла ове године су: *Закон о Дирекцији за координацију полицијских тијела и о агенцијама за подршку полицијској структури БиХ* и *Закон о независним и надзорним тијелима полицијске структуре Босне и Херцеговине*.

Закон о Дирекцији за координацију полицијских тијела и о агенцијама за подршку полицијској структури Босне и Херцеговине састоји се од 35 чланова. Законом су основани Дирекција за координацију полицијских тела, Агенција за форензичка испитивања и вештачења, Агенција за школовање и стручно усавршавање кадрова и Агенција за полицијску подршку, те њихова надлежност и подршку у целокупној структури полиције БиХ. Надлежност Дирекције је усмерена на управљање комуникацијом и сарадњом полицијских структура у БиХ, сарадњом и комуникацијом са страним полицијама, обједињавањем и анализом безбедносних информација важних за БиХ, спровођење међународних уговора важних за реформу полиције БиХ, стандардизација у вези са полицијским питањима, примена најбољих међународних и европских пракси, организовање и спровођење физичке и техничке заштите објеката органа БиХ и дипломатско-конзуларних представништава, и др. Директоре свих агенција наведених у закону поставља и разрешава Савет министара БиХ и мандат им траје четири године, а може да траје и краће уколико се утврди да је директор активни члан политичке партије, на лични захтев, ако је осуђен за кривично дело и др. Директори имају своје заменике. Агенција за форензичка испитивања и вештачења бави се свим стручним и научним испитивањима у истражним радњама полиције, а Агенција за школовање и стручно усавршавање кадрова предлаже и изводи програме за обуку полицајаца на целокупној територији БиХ, обуку припадника приватних безбедносних компанија, стручну обуку (семинари и курсеви) и сл. Агенција за полицијску подршку је тело чији је средишњи задатак вођење евиденција у полицијским телима, потребним кадровима у тим телима, интерна контрола буџетских средстава, спровође-

²⁰ „РС сачувала полицију и МУП“, Интернет, 29/08/08, <http://www.politika.rs/rubrike/SVET/RS-sacuvala-policiju-i-MUP.1t.html>.

ње тендерске контроле који се спроводе за полицијска тела, и др. У закону се наводи да структура јединствених полицијских снага БиХ одговара уставној структури земље, те да локални ниво и одговарајућа питања између тела основаних овим законом и локалних полицијских тела и остали детаљи полицијске структуре ће бити регулисани након реформе *Устава БиХ*, у складу са три принципа Европске комисије и то у два основна закона: *Закон о полицијској служби у БиХ* и *Закон о полицијским службеницима Босне и Херцеговине*.²¹

Законом о независним и надзорним шелима полицијске структуре БиХ основани су Независни одбор, Одбор за жалбе полицијских службеника и Одбор за жалбе грађана и утврђене су њихов делокруг рада и њихова надлежност. Састоји се од десет поглавља, односно 22 члана. Независни одбор представља независно тело Парламентарне скупштине БиХ, а рад је утврђен његовим Пословником о раду. Његови чланови морају да буду искључиво професионалци, не заступајући ни једну политичку странку или интересну групу. Надлежност овог одбора огледа се у спровођењу процеса одабира кандидата и предлагању и смењивању полицијских руководиоца полицијских тела, објављивању конкурса и одабир кандидата и достављање листе од највише пет кандидата за једно руководеће место министру безбедности, разматрање притужби на рад руководиоца и обавештавање о томе министра безбедности и Савета министара, иницира дисциплинске поступке против руководиоца полицијских тела, предлагање њиховог смењивања уколико су починили кривична дела прописана законом, осим у случају кривичног дела из области безбедности саобраћаја, и сл. Чланови Независног одбора се бирају на период од четири године и чине га три Бошњака, три Хрвата и три Србина. Бирају се из редова правосудних органа, пензионисаних полицијских службеника, пензионисаних и активних државних службеника, те истакнути стручњаци из јавног живота, области права, криминалистичких наука и полицијских послова. Чланови морају да испуне опште услове и морају да имају високу стручну спрему, не смеју да буду припадници политичке партије. Одбор има свог председника и потпредседника, а његове чланове именује и разрешава *ad hoc* комисија која има шест чланова, од којих су три посланици које именује Представнички дом, а три су делегати које именује Дом народа Парламентарне скупштине БиХ. Одлуке које донесе Независни одбор су важеће, уколико за њих гласа најмање седам чланова.

Одбор за жалбе полицијских службеника је независно тело Савета министара БиХ које делује на професионалним основама, не заступајући интересе ниједне политичке партије, а поступак и начин рада Одбора у мери који није прописан Законом утврђен је Пословником о

²¹ *Закон о Дирекцију за координацију полицијских тијела и ајеницијама за погринку полицијској структури Босне и Херцеговине*, ПС БиХ број 180/08, Сарајево, 16. априла 2008.

раду Одбора за жалбе полицијских службеника. Министарство за безбедност Одбору даје административно-техничку подршку, као и средства за рад. Надлежност Одбора је да: донеси одлуке по жалбама полицијских службеника против одлука које су донела полицијска тела БиХ у погледу статуса полицијског службеника или у случају пропуста полицијског тела да донесе одлуку у погледу статуса полицијског службеника. Жалбе поднесене Одбору одлажу извршење одлуке полицијског тела и доносе одлуке у погледу статуса полицијског службеника. Одлуке Одбора су коначне и морају се извршити без одлагања, с тим да могу бити предмет судског преиспитивања, у складу са законима БиХ, а достављају се подносиоцу жалбе и полицијском телу. Одбор има седам чланова, од којих су четири полицијски службеници, а три државни. У Одбору морају да буду заступљени сви конститутивни народи, од којих најмање пет чланова морају да буду дипломирани правници. Председника, заменика и чланове Одбора именује и разрешава Савет министара са мандатом од четири године. Кворум чине четири члана и одлуке се доносе већином гласова чланова који су присутни.

Одбор за жалбе грађана је независно тело Парламентарне скупштине БиХ, засновано на професионалним основама, не заступајући и не штитећи интересе било које политичке странке. Његов поступак и начин рада који нису дефинисане Законом, утврђује се Пословником о раду Одбора. Заједничка служба Секретаријата Парламентарне скупштине пружа стручну и административно-техничку подршку Одбору. Одбор за жалбе грађана прима, евидентира и прослеђује жалбе на поступање полицијских службеника БиХ, као и њихово упућивање надлежним полицијским телима, континуирано праћење предмета жалбе, иницирање одговарајућег поступка против подносиоца жалбе у случају да је лажна или тенденциозна, води евиденција и базу података о жалбама грађана против полицијских службеника и др. Одбор има седам чланова који се бирају између угледних и уважених грађана који нису запослени у полицијским телима БиХ, сви морају да имају најмање високу стручну спрему и најмање пет чланова морају да буду дипломирани правници. У Одбору морају да буду заступљени сви конститутивни народи, а чланови не смеју да буду припадници политичке партије нити осуђивани за кривично дело. Председника, заменика и чланове именује и разрешава Парламентарна скупштина након што *ad hoc* комисија, састављена од шест чланова, коју именује Парламентарна скупштина, спроведе процедуру. Представнички дом именује три кандидата из редова посланика, а три делегата именује Дом народа Парламентарне скупштине.²²

²² Закон о независним надзорним тијелима полицијске структуре Босне и Херцеговине, ПС БиХ број, 179/08, Сарајево, 16. април 2008.

Уместо закључка

Овим законима Босна и Херцеговина је кренула путем европских и евроатлантских интеграција, а по мишљењу стручњака за право и безбедност, ови закони представљају привремено решење пре промене Устава БиХ. Закони су допринели да се тренутна политичка криза превазиђе, али суштинске реформе полиције нису учињене.

Литература:

1. *Дејтонски споразум: Наша Борба*, Београд, Фининвест Нови Сад, 1996.
2. *Декларација о преузимању обавеза за спровођење реформе полиције с циљем парафирања и потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању* (28. 10. 2007), Мостар.
3. Ђукановић, Д.: *Измене уставној устројстви Босне и Херцеговине – иницијативе и могућности*, Међународни проблеми, број 2–3/2004, стр. 305–322.
4. Ђукановић, Д.: *Босна и Херцеговина: измене ентитетских устава*, Међународна политика, број 110/2002, стр. 6, 16–18.
5. *Закон о унутрашњим пословима*, Службени гласник Републике Српске, број 48/2003.
6. *Закон о Дирекцији за координацију полицијских тијела и агенцијама за подршку полицијској структури Босне и Херцеговине*, ПС БиХ, број 180/08.
7. *Закон о независним и надзорним тијелима полицијске структуре БиХ*, ПС БиХ, број 179/08, Сарајево.
8. Кекић, Д.: *Полицијска мисија Европске Уније у Босни и Херцеговини*, Европско законодавство, година II, број 6/2003, стр. 84–86.
9. *Коначно извешће о раду Повјереништва за реструктурирање полиције БиХ, Коначно извешће о раду Повјеренства за реструктурирање полиције Босне и Херцеговине* (децембар 2004), радни превод, Сарајево.
11. Маљевић, А., Датзер, Д., Муратбеговић, Е., Будимлић, М.: *Остворено о полицији и корупцији*, Удружење дипломираних криминалиста у Босни и Херцеговини, Сарајево, 2006.

Police reform in Bosnia and Herzegovina (BH)

Abstract: *Police reform in BH was a condition for signing Stability and Association Pact with EU. Some have understood it as a possibility for losing their entity and identity, others have understood it as a chance for creation of a unitary state, and then there are those who saw it as a chance for approaching EU and main current's country. After the creation of Police Restructuring Commission, its conclusions and decisions, reform had three-year long pause. The change of the person acting as High Representative also changed the pressure to compromise policy which resulted from the Declaration of Mostar (2007). At the close of 2007, BH leaders initialed Stability and Association Pact, and following the enactment of the laws on Directorate for Coordination of Police Bodies and about Agencies for Support to Police Structure in BH and Independent and Supervising Bodies of Police Structure in BH, in June 2008, the Pact was signed.*

Key Words: *police reform, Police Restructuring Commission, Dayton Agreement, Declaration of Mostar, laws about police reform, Stability and Association Pact.*