

**RUKOVOĐENJE POLICIJOM PUTEM POLICIJSKIH KOMESARA I
NEZAVISNIH ODBORA KAO PERFIDAN MODUS UTICAJA
POLITIKE NA OBAVLJANJE POLICIJSKIH POSLOVA**

**POLICE MANAGEMENT THROUGH POLICE COMMISSIONER AND
INDEPENDENT COMMITTEES AS A PERFIDE MODUS OF
POLITICAL INFLUENCE ON POLICE AFFAIRS**

Stručni članak

*Mr. sci. Hasan Pleh**

Sažetak

Nizak nivo povjerenja građana u policiju i u javnosti detektovani perfidni uticaj politike na rukovodne policijske strukture koji se ogleda u lošem rukovođenju policijom, te nesrazmjer između uloženog novca i pružene usluge sigurnosti građana, otvaraju određena pitanja, odnosno da li postojeći sistem rukovođenja policijom putem policijskog komesara, kojeg bira Nezavisni odbor, predstavlja uzrok nesigurnosti građana i prijetnju sigurnosti njihovoj imovini i da li bi upravljanje policijom od strane ministra omogućilo veću sigurnost građana i njihove imovine?

Analizirana zakonska rješenja ukazuju da je loše rukovođenje policijskim strukturama rezultat devijantne primjene postojećeg zakonskog rješenja koji omogućava perfidan uticaj politike na rad tijela koja biraju policijske rukovodioce, a samim tim i na rukovodioce policijskih organa, te upućuje na zaključak da se postojeće zakonsko rješenje mora mijenjati, odnosno policijom mora upravljati ministar unutrašnjih poslova putem načelnika, kako bi se unaprijedio rad policije i povratilo povjerenje u policiju, a samim tim i znalo kome pripisati odgovornost i čiju smjenu tražiti u slučaju nesigurnosti građana i ugroženosti njihove imovine, kao posljedice lošeg rada policije, odnosno rukovođenja policijom.

Ključne riječi: policija, policijski komesar, ministar, Zakon o unutrašnjim poslovima, Nezavisni odbor, visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu, politika.

** Autor je magistar pravnih nauka sa odbranjenim radom na temu „Zajednički zločinački poduhvat kao oblik krivične odgovornosti u krivičnom zakonodavstvu Bosne i Hercegovine“ i doktorant na Pravnom fakultetu Univerziteta u Sarajevu na katedri krivičnog prava. Zaposlen je kao savjetnik u Uredu registrara Tužilaštva Bosne i Hercegovine, e-mail adresa: pleh.hasan@gmail.com*

Stavovi izraženi u ovom članku su lični stavovi autora, te niti jednim dijelom ne predstavljaju stavove Tužilaštva Bosne i Hercegovine.

Abstract

Extremely low public confidence in the police and the publicly detected perfidious influence of politics on police leadership structures, which is reflected in poor police management, and the disparity between the money invested and the provided security services, raise certain questions, i.e. whether the existing police management system through the police commissioner, elected by the Independent Committee, is a cause of insecurity for citizens and a threat to the security of their property, and would police management by the Minister provide greater security for citizens and their property?

The analyzed legal framework indicate that poor management of police structures rests with deviant application of the current legal framework which enables perfidious influence of politics on the work of Committee that elects heads of police, and thus on lower police chiefs, and leads to the conclusion that the current legal framework must be changed, in other words, in order to improve the police work and restore trust in the police, the police must be managed by the Minister of the Interior through the Chiefs, and in doing so one would know to whom to attribute responsibility and whose dismissal to seek in case of insecurity of citizens and endangerment of their property, more concretely, whose dismissal to seek in a case of poor police management.

Key words: police, police commissioner, minister, Law on internal affairs, Independent board, High Representative for Bosnia and Herzegovina, politics.

1. UVODNE NAPOMENE

Reforma policije u Bosni i Hercegovini, koja je započela pod snažnim prisustvom i uticajem međunarodne zajednice, bila je opterećena različitim izazovima, kako političkim tako i organizacionim, koji su rezultat prelaska države Bosne i Hercegovine iz ratnog u mirnodopsko stanje. Aneksom 11. Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini (u daljem tekstu: Dejtonski sporazum) uspostavljene su Međunarodne operativne policijske snage Ujedinjenih naroda ili UN IPTF sa mandatom da nadziru, posmatraju i vrše inspekciju aktivnosti provođenja zakona, uključujući i pripadajuća pravosudna tijela, strukture i postupke; da savjetuju osoblje i snage za provođenje zakona; da obučavaju policijsko osoblje u pogledu primjene zakona; da procjenjuju prijetnju javnom miru i redu; da savjetuju organe vlasti u Bosni i Hercegovini u pogledu organizacije što efikasnijih tijela za

spvođenje zakona.* Putem međunarodnih policijskih službenika i predstavnika u policijskim stanicama, UN IPTF je pružio svakodnevnu podršku lokalnoj policiji i nadzirao je da li je rad policije bio u skladu sa međunarodnim standardima o ljudskim pravima.

Međutim, transformacija policije iz ratne u mirnodopsku nije bila jednostavan društveni i policijski proces zbog toga što veliki broj pripadnika policije nije nikada radio policijski posao u miru, a neki od policijskih službenika imali su i „sumnjivu ratnu prošlost“*, što je predstavljalo određeni nivo nepovjerenja u rad policije, pogotovo sa aspekta osoba koje su se vratile na prostore sa kojih su ratom protjerane.

Poslijeratna policijska organizacija naslanjala se na prijeratnu organizaciju policije koja je bila uređena Zakonom o unutrašnjim poslovima Republike Bosne i Hercegovine iz 1980. godine* koji je sa organizacionog aspekta veoma dobro razradio organizaciju policije. Međutim, takva organizacija policije se nije mogla održati zbog decentralizacije države, odnosno njenih administrativnih jedinica, entiteta i kantona.

Dejtonski sporazum koji je donio mir Bosni i Hercegovini, učinio je Bosnu i Hercegovinu izrazito decentralizovanom državom. Dejtonskim sporazumom, policijska organizacija u Bosni i Hercegovini je u nadležnosti bosanskohercegovačkih entiteta, dok je Vašingtonskim sporazumom*, iz kojeg je proistekao Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, organizacija policije u nadležnosti kantona, sukladno poglavlju III. členu 4. stavu 1. tački a) Ustava F BiH. Prema ovoj ustavnoj normi, kantoni su isključivo nadležni za uspostavljanje i nadziranje policijskih snaga koje će imati jedinstvene federalne uniforme sa kantonalnim oznakama.

Ovakvo ustavno rješenje, prema kojem svaki kanton ima svoju policiju, ministra unutrašnjih poslova (u daljem tekstu: ministar), a kasnijim izmjenama Zakona o unutrašnjim poslovima, koje je nametnuo visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu, i policijskog komesara, ima svoje

* Za više vidjeti, *Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini – Dejtonski sporazum*, dostupan na web adresi: <http://ndcsarajevo.org/Dokumenti/Dejtonski-mirovni-sporazum.pdf> (05.12.2019.)

* Za više vidjeti: <https://www.klix.ba/vijesti/bih/policajac-zeljko-lelek-uhapsen-u-visegradu-zbog-ratnog-zlocina/060505029> (05.12.2019.)

* Za više vidjeti članove 5., 26., 27. i 28. Zakona o unutrašnjim poslovima, *Službeni list SRBiH*, broj 18/90.

* *Vašingtonski sporazum potpisan je 01.03.1994. godine, dok je Ustav Federacije Bosne i Hercegovine potpisan 18.03.1994. godine u Bijeloj kući, a zvanično usvojen na Ustavotvornoj skupštini Federacije Bosne i Hercegovine 30.03.1994. godine. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine stupio je na snagu u ponoć 30.03.1994. godine. Za više vidjeti dokument Instituta za mir Sjedinjenih Američkih Država, dostupno na web adresi: https://www.usip.org/sites/default/files/file/resources/collections/peace_agreements/washagree_03011994.pdf 05.12.2019.*

prednosti ali i nedostatke. Prednosti su te što kantonalne skupštine mogu raspravljati, povećavati i smanjivati finansijska sredstva za policiju, jer ne ovise o političkom dogovoru stranaka na nivou F BiH, te u slučaju zakonskih nedostataka mogu brže djelovati na otklanjanju istih. Nedostaci se ogledaju u povećanim finansijskim troškovima, deset ministara, deset komesara plus njihovo administrativno osoblje, slaboj subordinaciji na relaciji F BiH – kantoni, te u često antagonističkom odnosu na relaciji ministar – policijski komesar. Pomenuti nedostaci, a pogotovo antagonistički odnos na relaciji ministar – policijski komesar, mogu dovesti u pitanje efikasnost policije u borbi sa kriminalom, što za posljedicu može imati prelijevanje kriminala iz jednog kantona u drugi, kompletnu F BiH ili u drugi bosanskohercegovački entitet.

Šta je uticalo na pojedince unutar međunarodne zajednice i kako je došlo do toga da se odvoji navodni politički uticaj na operativni rad policije, odnosno ograniče ovlasti ministra nad radom policije na način da umjesto ministra operativnim radom policije upravlja policijski komesar koji je „apolitična osoba“, nije poznato, ali je činjenica da je to urađeno. Visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu, vodeći se potrebom da poziciju odgovorne osobe za operativne aspekte obavljanja policijskih poslova u Ministarstvu unutrašnjih poslova obnaša „apolitična“ osoba*, donio je, tokom 2002. godine, odluke kojima je izmijenio i dopunio sve kantonalne zakone o unutrašnjim poslovima, te na taj način uveo u policijski sistem F BiH poziciju policijskog komesara kojeg bira Nezavisni odbor.* Ipak, analogno rješenje nije pratilo Republiku Srpsku gdje je ministar unutrašnjih poslova i dalje „šef“ policije.

Pregledom odluka, kojima je visoki predstavnik nametnuo nova zakonska rješenja u pogledu rukovođenja policijom, ne može se pronaći obrazloženje, izuzev konstatacije da operativne policijske poslove treba da obavlja apolitična osoba, zbog čega je upravljanje policijom preneseno na policijske komesare ili tzv. apolitične osobe, niti se može pronaći obrazloženje ili analiza koja bi ukazala da bi se prenosom upravljanja policije sa ministra na policijskog komesara smanjio uticaj politike na rad policije, a samim tim i povećala sigurnost građana i njihove imovine. Međutim, nije se mogla pronaći nikakva analiza ili obrazloženje na osnovu kojeg bi se zaključilo o kakvom se to političkom uticaju radi i na koji način se taj politički uticaj artikulisao što je za posljedicu imalo direktno miješanje

* *Apolitična osoba je osoba koja je ravnodušna prema politici i ne učestvuje u političkom životu. Za više vidjeti: Klajn, I., Šipka, M., Veliki rečnik stranih reči i izraza, drugo (doštampano) izdanje, Prometej, Novi Sad 2007. godina.*

* *Za više vidjeti Odluke visokog predstavnika za 2002. godinu, dostupno na web adresi: http://www.ohr.int/?month&year=2002&page_id=1198&paged=4 (05.12.2019.)*

ministra na operativni rad policije. Također, kako će policijski komesar kao apolitična osoba provoditi političke odluke, odnosno smjernice Vlade Kantona koje se odnose na sigurnost građana ili donijeti odluku koja se tiče provođenja zakona u kontekstu zaštite građana i imovine, ako je policijski komesar apolitična osoba koja je potpuno neupućena, odnosno nema predstavu o političkim zbivanjima koja se odigravaju oko njega.* Očigledno je da visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu nije odabrao pravu riječ ili riječi kada je donosio odluke kojima se mijenjaju kantonalni zakoni o unutrašnjim poslovima, niti je dao jasno i kvalitetno obrazloženje zašto to radi.

Pregledom dostupne literature nije se moglo doći do definicije šta je to što se podrazumijeva operativnim radom policije kako bi se izvršilo poređenje definicije sa ovlaštenjima ministra koja su jasno određena Zakonom o unutrašnjim poslovima i utvrdilo da li postoje dodirne tačke između operativnog rada policije i ovlaštenja ministra. Također, nije se moglo doći ni do bilo kakve javno objavljene analize koja bi ukazala da bi se prenosom upravljanja policije sa ministra na policijskog komesara došlo do efikasnijeg rada policije, odnosno smanjenja stope kriminaliteta i dodatnog povećanja povjerenja građana u rad policije.

U kontekstu pomenutih nedostataka, koji bi otklonili dileme koje se vežu za prenos rukovodnih policijskih nadležnosti sa ministra na policijskog komesara, otvara se više pitanja, odnosno da li je prenosom nadležnosti upravljanja policije sa ministra na komesara i postupkom imenovanja i razrješenja komesara putem Nezavisnog odbora ova promjena dovela do toga da imamo apolitičnu osobu koja upravlja policijskom organizacijom i na taj način uklonila uticaj politike na operativni rad policije, da li je dovela do veće sigurnosti ili nesigurnosti građana i imovine, povećanja ili smanjenja povjerenja građana u policiju, većeg ili manjeg stepena profesionalnosti rada policije, većeg broja spriječenih krivičnih djela i otkrivenih učinilaca krivičnih djela, ili je jednostavno međunarodna zajednica predvođena visokim predstavnikom bez ikakvih jakih argumenata prihvatila navode pojedinih rukovodilaca policije da se ministar miješa u operativni rad policije na koji način su rukovodioci policije kreirali sebi ambijent kako bi izbjegli direktni nadzor ministra nad njihovim radom, ili spriječili njihovu eventualnu smjenu u slučaju nerada policije, odnosno komesara?

* O etimološkom značenju riječi *Apolitičnost* vidjeti *Veliki rečnik*, dostupan na web adresi: <https://velikirecnik.com/2017/11/09/apolitan/> (06.01.2020.)

2. ZAKONSKA RJEŠENJA I POLITIČKI UTICAJ

Kako bi se pružili odgovori na značajan broj pitanja koja su otvorena u uvodnim razmatranjima, neophodno je sagledati zakonska rješenja koja su bila na snazi prije zakonske intervencije Ureda visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu (u daljem tekstu: OHR) i zakonska rješenja koja je nametnuo OHR, te zakonska rješenja koja su proizašla iz podloge zakona koje je nametnuo OHR, te napraviti komparaciju rješenja sa postojećim stanjem rukovođenja operativnim radom policije u kontekstu političkog uticaja na operativni rad policije.

S obzirom da se politički uticaj dovodi u vezu sa operativnim radom policije, a uzimajući u obzir činjenicu da nema definicije operativnog policijskog rada, za potrebe ovog stručnog rada krenuće se od pretpostavke da je operativni rad policije bilo koja aktivnost vezana za policiju, od patroliranja i rada na terenu, pisanja prekršajnih naloga do rada policije u zajednici, a osobito ona aktivnost koja se odnosi na prevenciju, otkrivanje i istraživanje krivičnih djela. U tom smislu, a u kontekstu političkog uticaja na operativni rad policije, stava sam da je prevencija i istraživanje krivičnih djela jedino područje policijskog rada u kojem bi moglo doći do miješanja ministra u operativni rad policije i u kojem bi ministar mogao iskoristiti svoje ovlasti i uticati, direktno ili indirektno, na eventualna postupanja policijskih službenika, a samim tim i na njihov operativni rad kako bi ometao krivičnu istragu ili dopustio izvršenje krivičnih djela sprečavajući preventivne aktivnosti policije. Međutim, ne postoje javno objavljeni podaci, optužnica ili sudska presuda, koji bi potvrdili da je određeni ministar unutrašnjih poslova iskoristio ili prekoračio svoje ovlasti kako bi uticao na operativni rad policije koji se odnosi na prevenciju, otkrivanje i istraživanje krivičnih djela.

Također, ne postoji niti jedan javno objavljeni podatak, krivična prijava, optužnica ili sudska presuda, koji bi potvrdio da je određeni ministar unutrašnjih poslova uticao na raspored i sadržaj policijskih pozorničkih patrola ili saobraćajnih patrola i koga će te patrole kontrolisati, odnosno provjeravati iz kojeg bi se moglo zaključiti da se ministar miješa u operativni rad policije kako bi uticajem rada na policiju ostvario neku korist sebi, drugome ili prouzrokovao posljedicu drugome. Isto tako, nema niti jedan javno objavljeni podatak da se ministar miješao u konkretne istrage, sprječavao konkretne istrage, sprječavao otkrivanje krivičnih djela tako što bi izdavao naredjenja policijskim službenicima da ne izvrše naredbe istražnog sudije, odnosno tužioca ili da ne dostave krivične prijave nadležnom tužiocu. Također, ne postoji niti jedan javno objavljeni podatak da je ministar naređivao šta će sadržavati izvještaj koji se dostavlja istražnom sudiji ili tužiocu. Dakle, ne postoje javno dostupni podaci da se ministar miješao u

operativni rad policije, niti postoji bilo kakva dostupna presuda suda u Bosni i Hercegovini koja bi opravdala razloge OHR-a da bi trebalo promijeniti koncept upravljanja policijom.

Dalje, prema Zakonu o krivičnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine iz 1998. godine* (u daljem tekstu kao: ZKP-98 FBiH) koji je bio u primjeni u relevantno vrijeme, odnosno dok je ministar imao naredbene ovlasti, građanin je imao pravo prijaviti krivično djelo za koje se goni po službenoj dužnosti, a bio je dužan to učiniti kad neprijavljuje krivičnog djela predstavlja krivično djelo. Prijava se podnosila nadležnom tužiocu pismeno ili usmeno. Ako bi se prijava podnosila usmeno, prijavitelj bi se upozorio na posljedice lažnog prijavljivanja. O usmenoj prijavi sastavio bi se zapisnik, a ukoliko je prijava bila saopštena telefonom, sačinila bi se službena zabilješka. Ako je prijava podnesena sudu, organu unutrašnjih poslova ili nenadležnom tužiocu, oni bi prijavu primili i *odmah* dostavili nadležnom tužiocu.*

Dakle, već se iz odredbi ZKP-98 FBiH zaključuje da postoji ograničenje ministra da se miješa u operativni rad policije zbog toga što ZKP-98 FBiH propisuje da je organ unutrašnjih poslova dužan da *odmah* dostavi krivičnu prijavu nadležnom tužiocu. U ovom konkretnom slučaju miješanje ministra u operativni rad policije moglo se manifestovati kroz uticaj na policiju da ne dostavi krivičnu prijavu nadležnom tužiocu, ukoliko bi se dostavljanje prijave moglo smatrati operativnim radom, a moglo bi jer se krivična prijava može uručiti ili saopštiti bilo kojem policijskom službeniku na terenu. U tom slučaju ministar bi već bio u „sivoj zoni“ počinjenja nekog krivičnog djela protiv službene ili druge odgovorne dužnosti, što upućuje na zaključak da je ondašnji Krivični zakon FBiH pružao krivičnopravnu zaštitu od eventualnog političkog uticaja ministra na operativni rad policije. Međutim, ne postoje javno dostupni podaci koji bi potvrdili da je bilo koji ministar unutrašnjih poslova iskoristio svoje ovlasti kako bi zadržao krivičnu prijavu, odnosno da se krivična prijava ne dostavi *odmah* tužiocu.

Dalje, ako postoje osnovi sumnje da je izvršeno krivično djelo za koje se goni po službenoj dužnosti, organi unutrašnjih poslova bili su dužni preduzeti potrebne mjere da se pronađe učinitelj krivičnog djela, da se učinitelj ili saučesnik ne sakrije ili ne pobjegne, da se otkriju i osiguraju tragovi krivičnog djela i predmeti koji mogu poslužiti kao dokaz, kao i da prikupe sve izvještaje koji bi mogli biti od koristi za uspješno vođenje

* *Zakon o krivičnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, broj 43/18 i 23/99).*

* *Za više vidjeti odredbe članova 141. i 142. Zakona o krivičnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine.*

krivičnog postupka. Kako bi pronašli učinitelja, saučesnika, te osigurali tragove krivičnog djela i predmete koji mogu poslužiti kao dokaz, organi unutrašnjih poslova mogli su tražiti potrebne izvještaje od građana; izvršiti potrebne preglede prevoznih sredstava, putnika i prtljaga; ograničiti kretanje građana na određenom prostoru za određeni vremenski period; poduzeti potrebne mjere u vezi s utvrđivanjem istovjetnosti osoba i predmeta; raspisati potragu za osobom i stvarima za kojima se traga; u prisutnosti odgovorne osobe obaviti preglede određenih objekata i prostorija državnih organa, preduzeća i drugih pravnih osoba i ostvariti uvid u određenu njihovu dokumentaciju i poduzeti druge potrebne mjere i radnje. O činjenicama i okolnostima koje su utvrđene prilikom preduzimanja pojedinih radnji, a mogu biti od interesa za krivični postupak, kao i o predmetima koji su pronađeni ili oduzeti, sastavio bi se zapisnik ili službena zabilješka. Organi unutrašnjih poslova nisu mogli građane saslušavati u svojstvu okrivljenog, svjedoka ili vještaka. Osoba prema kojoj bi bila primijenjena neka od prethodno navedenih radnji, imala je pravo podnijeti pritužbu nadležnom tužiocu u roku od tri dana. Nadležni tužilac je imao obavezu da provjeri osnovanost pritužbe i ako bi utvrdio da su se u primijenjenim radnjama ili mjerama stekla obilježja krivičnog djela ili povreda radne obaveze, postupio bi sukladno zakonu.

Također, na pismeni zahtjev i s odobrenjem istražnog sudije, odnosno predsjednika vijeća, organi unutrašnjih poslova mogli su prikupljati izvještaje i od osoba koje se nalaze u pritvoru ako je to potrebno radi otkrivanja drugih krivičnih djela iste osobe, njihovih saučesnika ili krivičnih djela drugih učinitelja. Ovi izvještaji prikupljali bi se u vrijeme i u prisutnosti osobe koju odredi istražni sudija, odnosno predsjednik vijeća. Na temelju prikupljenih obavještenja organ unutrašnjih poslova sastavljao bi krivičnu prijavu u kojoj navodi dokaze za koje je saznao prilikom prikupljanja izvještaja. U krivičnu prijavu ne bi se unosila sadržina izjava koje su pojedini građani dali prilikom prikupljanja izvještaja. Uz krivičnu prijavu nadležnom tužiocu dostavljali bi se predmeti, skice, fotografije, pribavljeni izvještaji, spisi o preduzetim mjerama i radnjama, službene zabilješke, izjave i drugi materijali koji su mogli biti korisni za uspješno vođenje postupka, uključujući sve činjenice i dokaze koji idu u korist osumnjičenom. Ako bi organi unutrašnjih poslova poslije podnošenja krivične prijave saznali za nove činjenice, dokaze ili tragove krivičnog djela, dužni su bili prikupiti potrebne izvještaje i da izvještaje o tome, kao dopunu krivične prijave, odmah dostave nadležnom tužiocu.

Dakle iz samih normi Zakona o krivičnom postupku F BiH iz 1998. godine koje se odnose na istragu, proizlazi jasan zaključak da miješanje ministra u operativni rad policije, u pogledu poduzimanja istražnih radnji, nije bilo moguće zbog toga što je istražni sudija provodio istragu po zahtjevu

tužioca, čime je mogućnost ministra da utiče na operativni rad policije u pogledu istrage bila svedena na „nulu“, tj. ministar je bio skroz isključen iz operativnog rada policije u pogledu istrage. Ovakvo stanje stvari ostalo je na snazi do 2003. godine, kada je reformom krivičnog zakonodavstva u Bosni i Hercegovini provođenje istrage sa istražnog sudije prešlo na tužioca, čime je i najmanja mogućnost uticaja ministra na istragu otklonjena.*

Prema članu 17. Zakona o unutrašnjim poslovima u Kantonu Sarajevu* iz 1996. godine (u daljem tekstu kao: ZUPKS-96), ministar unutrašnjih poslova bio je nadležan između ostaloga, da predlaže donošenje zakona i drugih propisa iz nadležnosti Ministarstva; organizira rad Ministarstva i osigurava njegovo zakonito i efikasno funkcionisanje; donosi pravilnike, naredbe, uputstva, instrukcije i druge akte iz svoje nadležnosti radi izvršavanja zakona i drugih propisa Kantona u oblasti unutrašnjih poslova, ukoliko je za to ovlašten tim zakonom ili drugim propisom; preduzima, odnosno predlaže preduzimanje mjera u oblasti unutrašnjih poslova iz nadležnosti Kantona; stara se o ostvarivanju zakonitosti rada Ministarstva i daje podatke i obavještenja za javnost; odlučuje o korištenju sredstava za rad Ministarstva; odlučuje o pravima i dužnostima službenika Ministarstva; uspostavlja sistem unutrašnje kontrole i inspekcije kojim će se nadzirati usklađenost postupanja svih pojedinaca i jedinica sa Ustavom i primjenjivim zakonima i propisima i izvještaje ovih unutrašnjih kontrola, odnosno inspekcija čini dostupnim javnosti; izvršava druge poslove i zadatke koje mu povjeri predsjednik i Vlada Kantona, kao i drugo poslove utvrđene zakonima Kantona i Federacije.

Također, prema članu 17. stavu 4. ZUPKS-96 propisano je da dok ministar vrši nadzor nad provođenjem opšte politike i rukovodi cjelokupnom djelatnošću Ministarstva, svakodnevne operativne odluke u vezi sa policijskim aktivnostima su u nadležnosti ovlaštenih lica koja služe kao načelnici, komandiri jedinica ili na drugim sličnim funkcijama. Iz ovog člana jasno proizlazi da su aktivnosti za operativni rad u cijelosti bile u nadležnosti načelnika, komandira jedinica ili drugih lica koje se nalaze na sličnim

* *Zakon o krivičnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“; broj: 35/03, 37/03, 56/03, 78/04, 28/05, 55/06, 27/07, 53/07, 9/09, 12/10, 8/13 i 59/14), Član 45. stav 2. tačka a) Prava i dužnosti. Tužitelj ima pravo i dužan je da: a) odmah po saznanju da postoje osnovi sumnje da je učinjeno krivično djelo preduzme potrebne mjere u cilju njegovog otkrivanja i provođenja istrage, pronalaženja osumnjičenog, rukovođenja i nadzora nad istragom, kao i radi upravljanja aktivnostima ovlaštenih službenih osoba vezanih za pronalaženje osumnjičenog i prikupljanje izvjava i dokaza. Član 231. stav 1. Naredba o provođenju istrage. Tužilac naređuje provođenje istrage ako postoji osnovana sumnja da je izvršeno krivično djelo.*

* *Zakon o unutrašnjim poslovima Kantona Sarajevo („Službene novine Kantona Sarajevo“, broj 1/96) je uzet kao referentni zakon, jer su ostali zakoni o unutrašnjim poslovima u kantonima, u pogledu nadležnosti ministarstava unutrašnjih poslova, slični ili identični.*

funkcijama. Ovakvo zakonsko rješenje je bilo razumno jer zašto bi se ministar opterećivao svakodnevnim policijskim aktivnostima, njegov posao je bio da se obezbijedi sigurnost građana i njihove imovine, a kako će se to postići, to je bila stvar načelnika policijskih uprava koji su svakodnevno vršili nadzor nad radom policije preko svojih podređenih vođa odjeljenja, sektora i slično.

Kada se suštinski sagledaju nadležnosti ministra, koje su bile propisane ZUPKS-96, one se mogu svesti na četiri segmenta: rukovođenje, organizovanje, planiranje i kontrola, odnosno rukovođenje ministarstvom, organizovanje rada u ministarstvu, planiranje aktivnosti i vršenje kontrole zakonitosti rada ministarstva.

Međutim, pored ovih taksativno pobrojanih ovlaštenja, ministar je imao pravo da naredi ovlaštenim službenim licima da izvrše određene službene radnje vezane za izvršenje službenih poslova i zadataka, a oni su imali mogućnost odbiti to naređenje ukoliko je isto smatrano nezakonitim. Konkretnije, članom 25. stavom 2. ZUPKS-96 je bilo propisano da su ovlaštena službena lica dužna da izvrše naređenja ministra, odnosno neposrednog rukovodioca izdata radi vršenja službenih poslova i zadataka, osim onih čije bi izvršenje bilo suprotno ustavima i zakonima Bosne i Hercegovine, Federacije i Kantona. Ova odredba ostala je na snazi svo do juna 2000. godine kada su usvojene izmjene i dopune ZUPKS-96, gdje se riječ ministar zamjenjuje riječima policijski komesar, čime je oduzeto ovlaštenje ministra da izdaje operativna naređenja ovlaštenim službenim licima. Dakle, ovo bi moglo biti jedino područje gdje je ministar putem izdavanja naređenja mogao imati uticaj na operativni rad policije. Naravno, ovo naređenje treba sagledati u kontekstu sadržaja naređenja koje se odnosi na izvršenje službenih poslova i zadataka, odnosno da li je naređenje usmjereno ka nezakonitim aktivnostima skrivenim iza izvršenja službenih poslova i zadataka, ili je usmjereno ka efikasnijem i proaktivnijem postupanju policije, što je u konačnici i faktičko pitanje.

Također, članom 11. stavom 3. ZUPKS-96, propisano je da policijskom upravom rukovodi načelnik policije koga postavlja i razrješava ministar unutrašnjih poslova Kantona Sarajevo nakon konsultacije sa svojim zamjenikom i uz mišljenje načelnika opštine. Ova odredba, koja je po mom mišljenju bila jako dobra jer je u proces izbora načelnika policije uključivala i načelnika opštine koji bi trebao da najbolje zna stanje sigurnosti na području svoje opštine zbog opštinske komisije za sigurnost, je također ostala na snazi do juna 2000. godine, kada su usvojene izmjene i dopune ZUPKS-96, prema kojima načelnika policijske uprave postavlja i razrješava policijski komesar Kantona Sarajevo.

Zakonom o izmjenama i dopunama ZUPKS-96 iz juna 2000. godine, uspostavljen je i Nezavisni odbor, kao tijelo koje se sastoji od sedam

članova: tri predstavnika ministarstava i četiri predstavnika iz reda građana (ugledni naučnici iz oblasti pravnih i kriminoloških nauka i ljudskih prava, koji nisu predstavnici političkih partija) i koji ima nadležnost da upravlja procesom izbora, imenovanja i smjene policijskog komesara na transparentan i neovisan način. Imenovanje članova u Nezavisni odbor vrši Skupština Kantona.

Kada se sistemski, odnosno u cijelosti sagledaju zakonska rješenja koja su bila na snazi do juna 2000. godine, zaključuje se da uopšte nije postojala mogućnost uticaja ministra na operativni rad policije koji je od značaja za sigurnost građana, jer je čitav postupak bio pod nadzorom istražnog sudije ili tužioca. Naravno, to ne isključuje mogućnost da pojedini ministri nisu pokušali da utiču na operativne aktivnosti policije, ali dokaza o takvim pokušajima nema.* Međutim, ovo se isto može konstatovati i za policijske komesare, s tim što su za određene policijske komesare postojali dokazi koji se odnose na zloupotrebu.* U konačnici, a u skladu sa ZKP-om F BiH, takve radnje ministra bile bi predmetom krivičnog progona, ukoliko bi postojali dokazi za tako nešto.

Također, analizirajući ondašnje kompletno zakonsko rješenje koje se odnosi na poslove rukovođenja policijom, zaključuje se da je izbor, imenovanje i smjena rukovodioca policijske agencije, tj. policijskog komesara prešlo u cijelosti sa ministra na neovisno tijelo koje ne može vršiti politički uticaj na policijskog komesara, dok je imenovanje načelnika policijskih uprava sa ministra prešlo na policijskog komesara. Novim zakonskim rješenjima ovlasti ministra da imenuje bilo kojeg policijskog rukovodioca su uklonjene, ministar je postao administrativna osoba, dok su ovlasti nadzora nad radom policijskog komesara, a samim tim i policije, u cijelosti predate Nezavisnom odboru koga bira Skupština Kantona i policijskom komesaru koga bira, imenuje i smjenjuje Nezavisni odbor kojeg bira Skupština Kantona.

* Bilo je ministara unutrašnjih poslova koje je smijenio visoki predstavnik u Bosni i Hercegovini. Međutim, razlog za smjenu nije bio temeljen na miješanju u operativni rad policije nego zbog nepoštivanja odluka visokog predstavnika koje se odnose na upotrebu neutralnih i zajedničkih oznaka i simbola, odnosno da kontinuirana upotreba nacionalističkih obilježja i simbola stvara atmosferu zastrašivanja i diskriminacije i sprečava proces povratka. Odluka je dostupna na web adresi: <http://www.ohr.int/?p=56444>

* Također, bilo je i policijskih komesara koje je smijenio visoki predstavnik u Bosni i Hercegovini. Razlog za smjenu se temeljio na falsifikovanju dokumenata, prekoračenju ovlasti prilikom imenovanja policijskih službenika na ključne položaje, pri čemu imenovanja nisu zasnovana na zakonskim kriterijima, zloupotrebi službenog položaja na način da se prijetilo krivičnim istragama protiv svojih političkih protivnika, koje su bile motivisane političkim razlozima i izrečene su u namjeri da se zastraši odnosno uznemiri subjekt istrage. Odluka je dostupna na web adresi: <http://www.ohr.int/?p=66988> (06.01.2020.)

Ovakvo zakonsko rješenje u Kantonu Sarajevu ostalo je na snazi do 2016. godine, kada je donesen novi Zakon o unutrašnjim poslovima Kantona Sarajevo* (u daljem tekstu: ZUPKS), koji je zadržao identičan način upravljanja policijom, tj. policijski komesar upravlja policijom, dok Nezavisni odbor, čije članove na prijedlog Komisije za izbor i imenovanja Skupštine Kantona, bira Skupština Kantona. Konkretnije, Skupština Kantona imenuje Nezavisni odbor kao nezavisno tijelo Skupštine Kantona koje provodi postupak izbora i smjene policijskog komesara, te vrši nadzor nad njegovim radom.

Također, Nezavisni odbor raspisuje i provodi Javni konkurs za imenovanje policijskog komesara; vrši selekciju i predlaže listu kandidata za izbor policijskog komesara Vladi Kantona koju dostavlja posredstvom ministra; prati rad policijskog komesara i o tome izvještava Skupštinu Kantona; predlaže smjenu policijskog komesara Vladi Kantona u skladu sa ovim zakonom; vodi prvostepeni disciplinski postupak protiv policijskog komesara i izriče disciplinske sankcije; prima, razmatra i postupa po podnesenim žalbama na rad policijskog komesara; usvaja poslovnik o radu Nezavisnog odbora i izvještava Skupštinu Kantona o svom radu; obavlja i druge poslove koji su stavljeni u njegovu nadležnost ovim Zakonom.

Dakle, stiče se utisak da je, uklanjanjem prava ministra da provodi nadzor nad radom policije, rad policije depolitizovan!?! Ali na uštrb sigurnosti građana! Ipak, izlaganja koja slijede ukazat će da pozicija policijskog komesara kao personifikacije policije nije depolitizovana, nego upravo suprotno, politika na jedan perfidan način bira, nadzire i putem Nezavisnog odbora utiče na rad policijskog komesara i ne snosi nikakvu odgovornost za to. Odgovor politike na rad policijskog komesara može se argumentovati kao: „mi nemamo ništa s tim, ima Nezavisni odbor koji bira policijskog komesara koji je neovisan u svom radu“?!? I u zakonskom tekstu to je zaista tako, ali u stvarnosti je drugačije.

Analizom odredaba članova 25. i 26. ZUPKS-a postupak izbora članova Nezavisnog odbora odvija se kroz stalno skupštinsko tijelo koje nosi naziv Komisija za izbor i imenovanja* (u daljem tekstu: Komisija), čiji je osnovni zadatak da priprema prijedlog koji se odnosi na imenovanja u nadležnosti skupštine. To znači da Komisija obavlja razgovore sa kandidatima za Nezavisni odbor, sačinjava izvještaj o utvrđivanju prijedloga liste kandidata i prijedlog liste najuspješnijih kandidata dostavlja Skupštini

* Zakon o unutrašnjim poslovima Kantona Sarajevo („Službene novine Kantona Sarajevo“, broj: 1/16 i 26/19).

* Sukladno članu 35. Poslovnika Skupštine Kantona Sarajevo („Službene novine Kantona Sarajevo“, broj: 41/12, Drugi novi prečišćeni tekst, 15/13,47/13,47/15 i 48/16), pravi naziv ove komisije je Komisija za izbor i imenovanja i administrativna pitanja.

Kantona kako bi skupštinski zastupnici tajnim glasanjem odlučili koja lica sa liste, „*istaknutih stručnjaka iz oblasti pravnih, društvenih i kriminalističkih nauka, te iz organizacija koje se bave zaštitom ljudskih prava ili srodnih oblasti*“, će biti izabrana u Nezavisni odbor. Naravno, ova odredba, sadržana u članu 26. stavu 2. ZUPKS-a, je samo mrtvo slovo na papiru i uopšte se ne primjenjuje. Jedan od argumenata koji potvrđuje ovu tezu je i činjenica da su biografije članova nezavisnih odbora nedostupne javnosti, a razlog tome je zaštita ličnih podataka?!?*

Oni kandidati koji dobiju 18 ili više glasova imenuju se u Nezavisni odbor, što znači da skupštinska većina bira i imenuje članove u Nezavisni odbor. Daljom analizom ovakvog načina izbora članova u Nezavisni odbor, a u kombinaciji sa empirijskom metodom, dolazi se do zaključka da svaka politička stranka koja učestvuje u vlasti, ima jednog ili više svojih kandidata koji su se prijavili na konkurs za izbor člana u Nezavisni odbor, te ovisno o političkom dogovoru, svaka stranka koja učestvuje u vlasti dobija jedno, dva ili više mjesta u Nezavisnom odboru kojeg popunjava sa svojim kandidatima. Prethodni intervjui/razgovori koji se obavljaju sa kandidatima su formalne naravi jer je unaprijed politički dogovoreno koji će se kandidati podržati. Nakon toga provodi se tajno glasanje u Skupštini Kantona za kandidate Nezavisnog odbora, koje je ponovo formalnog karaktera i kojim se samo potvrđuje prethodni politički dogovor. U konačnici, dobili smo Nezavisni odbor koji je u cijelosti ovisan o politici!

Dakle, kada imamo članove Nezavisnog odbora koje su imenovale, po prethodnom dogovoru, stranke koje imaju većinu u Skupštini, i koji za svoj rad dobijaju naknadu iz kantonalnog budžeta, sasvim je razumno da članovi Nezavisnog odbora neće biti neovisni od onih koji su ih predložili, odnosno imenovali, pa shodno tome i sam izbor policijskog komesara neće biti neovisan, nego će biti izložen političkom uticaju, jer u slučaju neposlušnosti članova Nezavisnog odbora, zastupnici koji imaju većinu u Skupštini mogli bi da ne usvoje izvještaj o radu Nezavisnog odbora, nakon čega bi se mogla pokrenuti procedura za raspuštanje Nezavisnog odbora.

Dalje, Nezavisni odbor, na osnovu kriterija koji obuhvataju razgovor kandidata sa članovima Nezavisnog odbora, razmatranja kvalifikacija kandidata poput stručnog usavršavanja, godinâ policijskog iskustva na rukovodećim mjestima, ocjenu rada u posljednje tri godine, *te ostalih*

* *Interesantno je da je biografija direktora Federalne uprave policije, policijskog komesara Kantona Tuzla, policijskog komesara Unsko-sanskog kantona ili Kantona Sarajevo, kao i biografije nekolicine drugih policijskih komesara u kantonima dostupna javnosti, dok biografije članova nezavisnih odbora koji biraju policijskog komesara nisu, odnosno smatraju da bi njihovi lični podaci javnim objavljivanjem bili ugroženi!? Za više vidjeti članak objavljen na portalu Patria od 31.01.2018. godine, dostupno na web adresi: <https://nap.ba/news/42570> (06.01.2020.)*

kvalifikacija koje odgovaraju potrebama radnog mjesta, dostavlja prijedlog liste sa dva uspješna kandidata Vladi Kantona, da bi Vlada u roku od 30 dana od dana prijema prijedloga, imenovala „predloženog“ kandidata na radno mjesto policijskog komesara.*

Kada se ova zakonska odredba, kojom Vlada Kantona imenuje policijskog komesara dovede u vezu sa zakonskom odredbom koja propisuje da članove Nezavisnog odbora imenuje Skupština Kantona, te kad se uzme u obzir da vlada predstavlja skupštinsku većinu, onda je jedini razuman zaključak taj da su policijski komesar i Nezavisni odbor politička tijela i da na njihov rad utiče politika skupštinske većine.

Dakle, kada se prethodna analiza dovede u vezu sa političkim uticajem na operativni rad policije, proizlazi zaključak da je policija pod većim političkim uticajem na operativni rad nego što je bila za vrijeme dok je rad policije bio pod nadzorom ministra, s tim da se u današnje vrijeme politički uticaj na rad policije skriva iza Nezavisnog odbora koji „prati rad policijskog komesara“. Naime, zakonska norma kojom su propisane nadležnosti Nezavisnog odbora, između ostalih i nadležnost Nezavisnog odbora da prati rad policijskog komesara i o tome izvještava Skupštinu Kantona, jasno ukazuje da se vrši politički uticaj na operativni rad policije putem policijskog komesara i to na osnovu zakona.

U tom pravcu treba razmotriti i pitanje šta se dešava kada je određena aktivnost policijskog komesara, koja je operativnog karaktera, u suprotnosti sa interesima pojedinaca - zastupnika koji čine većinu u Skupštini? Da li to znači da će ono mirno sjediti, primiti izvještaj k znanju i ništa ne učiniti? Upravno suprotno, sve će učiniti da zaustave aktivnosti koje su u suprotnosti sa njihovim interesima kao i aktivnosti koje mogu dovesti u pitanje njihov politički autoritet, što znači da će se umiješati u operativni rad policijskog komesara, odnosno policije i to preko članova Nezavisnog odbora koje oni biraju i koji će, naravno, poslušati one koji ih biraju, jer u suprotnom, ako članovi Nezavisnog odbora ne slušaju skupštinsku većinu, zna se da slijedi neusvajanje izvještaja, raspuštanje Nezavisnog odbora i imenovanje novih poslušnih članova, a imenovanje novih poslušnih članova Nezavisnog

* *Kolika je nedosljednost teksta ZUPKS-a najbolje odslikava jedna od mnogih neusklađenih i nedorečenih normi ZUPKS-a. Naime, članom 40. ZUPKS-a propisano je da Nezavisni odbor dostavlja prijedlog sa najmanje dva kandidata, što znači da ih može biti više, kako bi ministar uputio obrazloženi prijedlog Vladi Kantona sukladno članu 41. stavu 1. ZUPKS-a, a onda u članu 43. stavu 1. ZUPKS-a je propisano da Vlada Kantona donosi odluku o imenovanju predloženog kandidata na radno mjesto policijskog komesara. Upoređivanjem ova dva člana postavlja se pitanje, ako ima više kandidata kako može Vlada donijeti odluku o imenovanju predloženog kandidata? Naravno, ovo bi bilo ispravno kada bi bio samo jedan kandidat, ali s obzirom da norma iz člana 40. propisuje na dostavljanje obrazloženog prijedloga sa najmanje dva kandidata, onda je sasvim razumno da u članu 43. stavu 1. tekst norme ne može glasati: „donosi odluku o imenovanju predloženog kandidata“.*

odbora u konačnici potvrđuje prethodnu konstataciju da je norma sadržana u članu 26. stavu 2. ZUPKS-a, da Nezavisni odbor čine članovi iz reda „*istaknutih stručnjaka iz oblasti pravnih, društvenih i kriminalističkih nauka, te iz organizacija koje se bave zaštitom ljudskih prava ili srodnih oblasti*“ samo mrtvo slovo na papiru i uopšte se ne primjenjuje.

S obziroma na aktivnosti međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini, te uzimajući u obzir intenciju zakonodavca koja je artikulirana kroz zakonsko rješenje, da ovlada procesom kontrole operativnog rada policijskog komesara kroz uticaj na članove Nezavisnog odbora, nameće se pitanje šta su građanima, koji izdvajaju ogroman novac za sigurnost, donijele promjene koje se odnose na uklanjanje političkog uticaja na operativni rad policije, odnosno da su građani nakon „depolitizacije rukovodećeg organa policije“ dobili efikasniju policiju koja štiti njihove živote, imovinu, te druga prava i slobode utvrđene ustavima u Bosni i Hercegovini, odnosno da je njihov novac uložen u sistem sigurnosti opravdano potrošen, tj. da je uspostavljen odnos između uloženog i dobijenog???

U kontekstu rukovodnih promjena, a u odnosu na sigurnost građana i njihove imovine, razmotrit će se i određeni statistički podaci. Uvidom u statističke podatke koji se odnose na strukturu krivičnih djela povezanih sa imovinom, a radi se o podacima za teritorij F BiH koji su dostupni na stranici Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine*, tokom 2016., 2017 i 2018. godine, za izvršena krivična djela krađe, teške krađe i razbojništva u F BiH prijavljeno je ukupno 15210 lica, odnosno 5882 lica u 2016. godini i to 1686 lica za krađu, 1582 lica za tešku krađu* i 322 lica za razbojništvo*.

Tokom 2017. godine prijavljena su 4822 lica za krivična djela protiv imovine, odnosno 1498 lica za krivično djelo krađe, 1111 lica za krivično

* Dostupno na web stranici: <https://vsts.pravosudje.ba/vstv/faces/kategorije.jsp?ins=141&modul=1198&kat=1363&kolona=114475> (07.01.2020.)

* Krivično djelo teške krađe izvršava se obijanjem, provaljivanjem ili drugim savladavanjem većih prepreka da se dođe do stvari iz zatvorenih zgrada, soba, blagajni, ormara ili drugih zatvorenih prostorija ili prostora. Pod obijanjem se podrazumijeva nasilno otvaranje zatvorenih prostorija, a pod provaljivanjem uklanjanje prepreka koje stoje na putu pri prodiranju u tuđi zatvoreni prostor koje se čini protiv volje vlasnika ili posjednika. Zatvoreni prostor je svaki prostor u koji se ne može ući bez savladavanja prepreka. To će najčešće biti zatvorene zgrade, sobe, blagajne, ormari, kao i svi prostori koji su osigurani od neželjenog ulaska. Za više vidjeti: Tomić, Z., Krivično pravo I, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2008. godine, str. 247.

* Pod razbojništvom se podrazumijeva prinuda sile kako bi se oduzela tuđa pokretna stvar u cilju da se prisvajanjem tuđe stvari pribavi imovinska korist ili da se stvar prisvoji ili prijetnja da će se napasti na život osobe ili dio tijela osobe kako bi se prisvajanjem tuđe stvari pribavila imovinska korist ili se stvar prisvojila.

djelo teške krađe i 295 lica za razbojništvo. U 2018. godini prijavljeno je 4506 za krivična djela protiv imovine, odnosno 1357 lica za krivično djelo krađe, 1028 lica za krivično djelo teške krađe i 250 lica za razbojništvo.

Od 5882 lica koja su prijavljena za počinjenje krivičnih djela protiv imovine na području F BiH tokom 2016. godine, 3181 lice se odnosi na Kanton Sarajevo, od toga 431 lice je prijavljeno za krađu, 1846 za tešku krađu i 534 lica za razbojništvo. Prema Izvještaju o radu Uprave policije Kantona Sarajevo za 2016. godinu, objekti napada pri vršenju krivičnih djela protiv imovine najčešće su bila motorna vozila 780 puta, stambeni objekti 678 puta, prodavnice i drugi poslovni prostori 300 puta, na ulici je izvršeno 70 krivičnih djela protiv imovine, pri čemu su otuđivana motorna vozila, novac, nakit, tehnička roba, cigarete, prehrambeni proizvodi, građevinski materijal, kozmetika, željezni i aluminijski profili, ogrijevno drvo, itd.* U 2016. godini, iz budžeta Kantona Sarajevo izdvojeno je za potrebe Ministarstva unutrašnjih poslova 71.883.600,00 KM. Broj zaposlenih lica u 2016. godini za potrebe Ministarstva unutrašnjih poslova bio je 2018. Nije poznato koliko je od ovog iznosa izdvojeno za Upravu policije i koliki je broj policijskih službenika od ukupnog broja zaposlenih.

Od 4882 lica koja su prijavljena za počinjenje krivičnih djela protiv imovine na području F BiH tokom 2017. godine, 2705 lica se odnosi na Kanton Sarajevo, od toga 415 lica je prijavljeno za krađu, 1518 lica za tešku krađu i 411 lica za razbojništvo. Prema Izvještaju o radu Uprave policije Kantona Sarajevo za 2017. godinu, objekti napada pri vršenju krivičnih djela protiv imovine najčešće su bila motorna vozila 635 puta, stambeni objekti 554 puta, prodavnice i drugi poslovni prostori 228 puta, na ulici je izvršeno 55 krivičnih djela protiv imovine, pri čemu su otuđivana motorna vozila, nakit, novac, tehnička roba, prehrambeni proizvodi, cigarete, građevinski materijal, alati itd.* U 2017. godini, iz budžeta Kantona Sarajevo izdvojeno je za potrebe Ministarstva unutrašnjih poslova 72.961.800,00 KM. Broj zaposlenih lica je 1991. Nije poznato koliko je od ovog iznosa izdvojeno za Upravu policije i koliki je broj policijskih službenika od ukupnog broja zaposlenih.

Od 4506 lica koja su prijavljena za počinjenje krivičnih djela protiv imovine na području F BiH tokom 2018. godine, 2509 lica se odnosi na Kanton Sarajevo, od toga 382 lica su prijavljena za krađu, 1352 lica za tešku

* *Izvještaj o radu Ministarstva unutrašnjih poslova Kantona Sarajevo za period januar-december 2016. godine. Izvještaj je dostupan na web stranici: https://mup.ks.gov.ba/sites/mup.ks.gov.ba/files/izvjestaj_o_radu_2016.g.pdf (07.01.2020.)*

* *Izvještaj o radu Uprave policije Ministarstva unutrašnjih poslova Kantona Sarajevo za 2017. godinu. Izvještaj je dostupan na web stranici: https://mup.ks.gov.ba/sites/mup.ks.gov.ba/files/izvjestaj_o_radu_-_2017._god._up.pdf (07.01.2020.)*

krađu i 388 lica za razbojništvo. Prema Izvještaju o radu Uprave policije Kantona Sarajevo za 2017. godinu, objekti napada pri vršenju krivičnih djela protiv imovine najčešće su bili stambeni objekti 573 puta, motorna vozila 426 puta, prodavnice i drugi poslovni prostori 200 puta, na ulici su izvršena 92 krivična djela protiv imovine, pri čemu su otuđivana motorna vozila, novac, nakit, tehnička roba, prehrambeni proizvodi, cigarete, građevinski materijal, alati, itd.*

Shodno gore ukazanoj statistici, a u odnosu na kriminal koji je usmjeren protiv građana i njihove imovine, zaključuje se da je F BiH teritorijalna jedinica u kojoj „gospodare razbojnici i lopovi“. Ovo je posebno izraženo u Kantonu Sarajevu. U prilog ovoj tvrdnji ide i činjenica da građani sve više novca ulažu u sigurnost objekata u kojima žive, odnosno danas skoro pa da nema stambenog objekta koji nije zaštićen protuprovalnim vratima ili posebnim bravama koje se ne mogu „češljati“, ili kuće u gradu Sarajevu koja nema neki oblik zaštite, rešetke na prozoru, video nadzor ili alarm. Slična situacija je i sa vozilima, skoro svako vozilo ima neki oblik zaštite od krađe, alarm, GPS, blokade volana i slično.

Kod ovakvog stanja stvari, pitanje se samo nameće ko je odgovoran za ovakvo stanje nesigurnosti, da li postojeće zakonsko rješenje koje je prepustilo upravljanje policijom komesaru i Nezavisnom odboru ili nešto drugo?

Prema postojećem zakonskom rješenju u Kantonu Sarajevu, kao kantonu sa najvećim brojem krivičnih djela razbojništva i teških krađa, policijski komesar upravlja policijom preko svojih organizacionih jedinica i u njegovoj nadležnosti je zaštita života i imovine, kao i drugih prava i sloboda utvrđenih ustavima u Bosni i Hercegovini; sprečavanje, otkrivanje i istraga krivičnih djela i prekršaja na području Kantona u skladu sa zakonom; prikupljanje i analiza informacija i podataka koji se odnose na sprečavanje, otkrivanje i istragu krivičnih djela i prekršaja na području Kantona, kao i prikupljanje, analiza informacija i podataka o ukupnoj sigurnosnoj situaciji u Kantonu; poslovi i zadaci koji se odnose na održavanje javnog reda i mira i drugi poslovi.*

Postojeće zakonsko rješenje sadržano u ZUPKS-u ne daje ministru nikakve operativne ovlasti, ali mu isto tako ne daje ni pravo da smijeni policijskog komesara ili načelnika policijske uprave zbog lošeg rada jer napadi na osobe i imovinu dešavaju se upravo zbog odsutnosti pješćkih

* *Izvještaj o radu Uprave policije Ministarstva unutrašnjih poslova Kantona Sarajevo za 2018. godinu. Izvještaj je dostupan na web stranici: https://mup.ks.gov.ba/sites/mup.ks.gov.ba/files/izvjestaj_o_radu_up_za_2018.godinu_.pdf (07.01.2020.)*

* *Za više vidjeti član 20. stav 1. od tačke a) do tačke r) Zakona o unutrašnjim poslovima Kantona Sarajevo („Službene novine Kantona Sarajevo“, broj: 1/16 i 26/19).*

patrola policije u lokalnim zajednicama. Također, izmjenama i dopunama Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji Ministarstva unutrašnjih poslova Kantona Sarajevo*, koje su stupile na snagu 17.10.2019. godine, Uprava policije nije više ni osnovna organizaciona jedinica Ministarstva unutrašnjih poslova Kantona Sarajevo. Ovakva odluka kojom Uprava policije nije osnovna organizaciona jedinica Ministarstva unutrašnjih poslova Kantona Sarajevo izrazito je upitna sa aspekta zakonitosti, s obzirom da je ZUPKS u članu 17. stavu 1. jasno propisao da Ministarstvo poslove i zadatke iz svoje nadležnosti obavlja u okviru osnovnih organizacionih jedinica koje se utvrđuju Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji. Imajući u vidu da su izmjenama i dopunama Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji Ministarstva unutrašnjih poslova Kantona Sarajevo kao osnovne organizacione jedinice propisane: Kabinet ministra, Inspektorat za zaštitu od požara, nadzor nad agencijama za zaštitu ljudi i imovine i unutrašnjim zaštitarskim službama i nadzor nad matičnim knjigama i civilnim registrom, Uprava podrške, Uprava administracije i Helikopterska jedinica, postavlja se pitanje, koja će osnovna organizaciona jedinica izvršavati poslove i zadatke koji su propisani članom 8. stavom 1. od tačke a) do tačke g), kao i tačkama i) i j) ZUPKS-a?*

Analizirajući zakonske norme koje uređuju organizaciju i upravljanje unutrašnjim poslovima i koje se odnose na zaštitu života i imovine, te dovodeći te norme u kontekst prijavljenih krivičnih djela koja se odnose na imovinu, prevashodno teške krađe i razbojništva, proizlazi jasan i nedvojbena zaključak da najveću odgovornost za ovakvo stanje nesigurnosti snose rukovodioci policijskih agencija, i to policijski komesar i načelnici policijskih uprava, jer su pitanja zaštite života i imovine u njihovoj isključivoj nadležnosti. Ne može se isključiti niti odgovornost nezavisnih odbora čija je nadležnost da prate rad policijskog komesara i da o tome izvještavaju Skupštinu Kantona, ali s obzirom da je Nezavisni odbor

* Za više vidjeti Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji Ministarstva unutrašnjih poslova Kantona Sarajevo, broj 01-07-05-5436/19 od 02.10.2019. godine na koji je Vlada Kantona Sarajevo dala saglasnost Odlukom broj: 02- 05-37269-25119 od 17.10.2019. godine. Dostupno na web adresi: https://mup.ks.gov.ba/sites/mup.ks.gov.ba/files/pravilnik_2310_web_0.pdf (07.01.2020.)

* Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji Ministarstva unutrašnjih poslova Kantona Sarajevo nije objavljen u „Službenim novinama Kantona Sarajevo“, a morao je biti sukladno članu 68. stavu 6. Zakona o organizaciji uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“, broj 35/05). Stoga, postoji mogućnost da postoji neka verzija Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji koja možda i propisuje Upravu policije kao neku vrstu organizacione jedinice, ali s obzirom da Pravilnik nije javan, odnosno nije postupljeno u skladu sa članom 68. stavom 6. Zakona o organizaciji uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, time je veoma upitan sadržaj Pravilnika jer se ne zna koja je originalna verzija Pravilnika.

političko tijelo, a ne stručno tijelo kao što bi to trebalo biti, dio odgovornosti se može pripisati i Nezavisnom odboru.

3. ZAKLJUČAK

Ustav Bosne i Hercegovine nije odredio da će Bosna i Hercegovina imati nadležnost nad svom policijom u Bosni i Hercegovini, ali nije ni isključio tu mogućnost ukoliko bosanskohercegovački entiteti daju saglasnost da Bosna i Hercegovina preuzme nadležnost nad kompletnom policijskom strukturom. Ipak, aktualna politička situacija ne ide u tom pravcu, odnosno policijska organizacija u Bosni i Hercegovini ostaće decentralizovanog karaktera bez mogućnosti njenog objedinjenja u jednu policiju zbog isključivih političkih stavova, koji nemaju nikakvih argumentovanih uporišta sa aspekta sigurnosti.

Kako bi osigurala svojim građanima sigurnost i mirno uživanje imovine, Bosna i Hercegovina je u 2019. godini izdvojila sredstva u iznosu od cca 756 miliona KM za pitanje sigurnosti. Međutim, iz analizirane statistike VSTV-a ne može se izvući zaključak da omjer izdvojenih sredstava odgovara stepenu sigurnosti kojeg građani imaju.

Rukovođenje policijskim strukturama je zahtjevan i odgovoran posao kojeg treba da obavljaju izuzetno obrazovane osobe i osobe od autoriteta sa jasnim planom šta žele da urade na polju sigurnosti građana, a ne osobe koje dolaze na rukovođeće policijske pozicije po osnovu političkih poznanstava i bez ikakvog plana koji bi povećao sigurnost građana i smanjio broj krivičnih djela.

Statistički podaci, ali i opšta percepcija građana o sigurnosti njihovih života i imovine, te povjerenja građana u policiju (Kržalić, 2017) ukazuju da trenutni policijski sistem rukovođenja personificiran kroz policijskog komesara, ne pruža zaštitu građanima i njihovoj imovini. Također, odsutnost policijske profesionalnosti u segmentu rukovođenja za posljedicu ima da se i podaci o građanima koji prijave neku nezakonitost učine dostupnim osobama koje prijavljuju, čime se dodatno urušava povjerenje građana u policiju, a građanima se šalje poruka da to ne rade jer će policija dostaviti podatke prijavljenom, pa tako imamo situaciju da građani okreću glavu od prijavljivanja nezakonitosti, odnosno boje se prijaviti nezakonitosti.

Koliko je bilo pogrešno prepustiti rukovođenje policijom policijskim komesarima i time izbjeći odgovornost za nerad policije najbolje ilustruju neriješena ubistva dvije mlade osobe u Banja Luci i Sarajevu, kao i neriješena ubistva dva policijska službenika u Sarajevu, veliki broj krivičnih djela razbojništva i teških krađa, odnosno krivičnih djela protiv imovine, kao i značajan broj krivičnih djela trgovine narkoticima koji je povezan sa organizovanim kriminalom.

Analizom zakonskih rješenja i dovođenjem analiziranih zakonskih rješenja u vezu sa trenutnim stanjem u oblasti policijske organizacije zaključuje se da je postojeće rješenje rukovođenja policijom kroz policijske komesare loše zbog toga što se radi o političkim postavljenjima koja se vrše na jedan perfidan način tako što se u Nezavisni odbor imenuju osobe koje će raditi po političkim instrukcijama u pogledu izbora policijskog komesara, njegovog ocjenjivanja i odlučivanja po pritužbama na rad policijskog komesara. U prilog ovoj tvrdnji idu i nedavne informacije koje se odnose na ocjenjivanje rada policijskog komesara Kantona Sarajevo gdje Nezavisni odbor izbjegava da izvrši ocjenu policijskog komesara dok se ne imenuje nova vlada u Kantonu Sarajevo.* Upravo na ovakve načine politika, krijući se iza policijskog komesara, odnosno Nezavisnog odbora, skida sa sebe odgovornost i svu tu odgovornost prebacuje na policijskog komesara s kojim upravlja putem Nezavisnog odbora, čime je stvoren ambijent u javnosti da se političkim predstavnicima nema šta prigovoriti, jer oni ne upravljaju policijom nego to radi policijski komesar koga bira „Nezavisni“ odbor koji se sastoji od *„istaknutih stručnjaka iz oblasti pravnih, društvenih i kriminalističkih nauka, te iz organizacija koje se bave zaštitom ljudskih prava ili srodnih oblasti“*.

Kako bi se riješio problem lošeg rukovođenja policijom i izbjegla trenutna situacija u kojoj je postojeći sistem rukovođenja policijom, prema trenutnom stanju stvari svrha samom sebi a ne građanima, biće neophodno izvršiti temeljite promjene u načinu rukovođenja policijom kako bi se omogućila veća sigurnost građana i njihove imovine. Temeljite promjene bi prvenstveno trebalo usmjeriti ka zakonima o unutrašnjim poslovima koji propisuju da policijom rukovodi policijski komesar, odnosno direktor. Umjesto njih policijom treba da rukovodi ministar, a oni, ovisno o nazivu komesar/načelnik/šef, treba da budu operativni/izvršni dio policijske strukture. Na ovaj način bi se konačno uspostavio princip odgovornosti, znali bi ko je adresa za nerad policije i koga bi pozivali na odgovornost. Prema postojećem zakonskom rješenju, nema se ko pozvati na odgovornost. Ministar je isključen a policijski komesar zaštićen kroz Nezavisni odbor, a odbor kroz Skupštinu Kantona. Ukoliko se izjavi pritužba na rad policijskog komesara, ona se može mjesecima držati u ladicama Nezavisnog odbora ili je Nezavisni odbor dostavi Odboru za žalbe javnosti kako ne bi odlučivao o pritužbama na rad policijskog komesara, čime se u konačnici prijavljene stvari razvodnjavaju a sama pritužba gubi na važnosti.

Također, temeljitim promjenama morale bi biti obuhvaćene i odredbe koje se odnose na Nezavisni odbor. Iste je potrebno ukloniti iz Zakona o

* Za više vidjeti: <https://www.klix.ba/vijesti/bih/nezavisni-odbor-nije-ocijenio-rad-nusreta-selimovica-sjednica-ponovo-odgodjena/200227184> (04.03.2020.)

unutrašnjim poslovima jer je analiza temeljena na postojećim zakonima, društvenim dešavanjima, ali i izvještajima visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu,* potvrdila da su policijski komesar, odnosno Nezavisni odbor klasična politička tijela, a ne profesionalna tijela koja postupaju neovisno o politici, te shodno tome nema potrebe za njihovo dalje postojanje jer su se pokazali kao tijela koja ne doprinose sigurnosti građana i njihove imovine.

* Za više vidjeti 56 Izvještaj visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu koji je dostupan na web adresi: <http://www.ohr.int/?p=102518> (04.03.2020)

LITERATURA

1. 56. Izvještaj Visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu
2. http://www.ohr.int/?month&year=2002&page_id=1198&paged=4
3. <http://www.ohr.int/?p=102518>
4. <http://www.ohr.int/?p=66988>
5. https://mup.ks.gov.ba/sites/mup.ks.gov.ba/files/izvjestaj_o_radu_2016.g.pdf
6. https://mup.ks.gov.ba/sites/mup.ks.gov.ba/files/izvjestaj_o_radu_-_2017._god._up.pdf
7. https://mup.ks.gov.ba/sites/mup.ks.gov.ba/files/izvjestaj_o_radu_up_za_2018.godinu_.pdf
8. https://mup.ks.gov.ba/sites/mup.ks.gov.ba/files/pravilnik_2310_web_0.pdf
9. <https://nap.ba/news/42570>
10. <https://velikirecnik.com/2017/11/09/apolitan/>
11. <https://vsts.pravosudje.ba/vstv/faces/kategorije.jsp?ins=141&modul=1198&kat=1363&kolona=114475>
12. <https://www.klix.ba/vijesti/bih/nezavisni-odbor-nije-ocijenio-rad-nusreta-selimovica-sjednica-ponovo-odgodjena/200227184>
13. <https://www.klix.ba/vijesti/bih/policajac-zeljko-lelek-uhapsen-u-visegradu-zbog-ratnog-zlocina/060505029>
14. https://www.usip.org/sites/default/files/file/resources/collections/peace_agreements/washagree_03011994.pdf
15. Izvještaj o radu Ministarstva unutrašnjih poslova Kantona Sarajevo za period januar-decembar 2016. godin
16. Izvještaj o radu Uprave policije Ministarstva unutrašnjih poslova Kantona Sarajevo za 2017. godinu
17. Izvještaj o radu Uprave policije Ministarstva unutrašnjih poslova Kantona Sarajevo za 2018. godinu.
18. Klajn, I., Šipka, M., 2007. Veliki rečnik stranih reči i izraza, drugo (doštampano) izdanje, Prometej, Novi Sad
19. Kržalić, A., 2017. Stavovi građana o policiji, Rezultat istraživanja javnog mnijenja za Bosnu i Hercegovinu, Centar za sigurnosne studije, Sarajevo
20. Odluka kojom se smjenjuje g. Himzo Đonko sa položaja policijskog komesara Hercegovačko-neretvanskog kantona
21. Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini – Dejtonski sporazum
22. Poslovnik Skupštine Kantona Sarajevo („Službene novine Kantona Sarajevo“, broj: 41/12, Drugi novi prečišćeni tekst, 15/13,47/13,47/15 i 48/16).

23. Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji Ministarstva unutrašnjih poslova Kantona Sarajevo, broj 01-07-05-5436/19 od 02.10.2019.
24. Tomić, Z., (2008). Krivično pravo I, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo,
25. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine. (“Službene novine Federacije BiH”, broj:1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 63/03, 9/04, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05, 88/08).
26. Zakon o krivičnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, broj 43/18 i 23/99).
27. Zakon o krivičnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, broj: 35/03, 37/03, 56/03, 78/04, 28/05, 55/06, 27/07, 53/07, 9/09, 12/10, 8/13 i 59/14).
28. Zakon o unutrašnjim poslovima („Službeni list SRBiH“, broj 18/90).
29. Zakon o unutrašnjim poslovima Kantona Sarajevo („Službene novine Kantona Sarajevo“, broj 1/96)
30. Zakon o unutrašnjim poslovima Kantona Sarajevo („Službene novine Kantona Sarajevo“, broj: 1/16 i 26/19).